

proposiciones



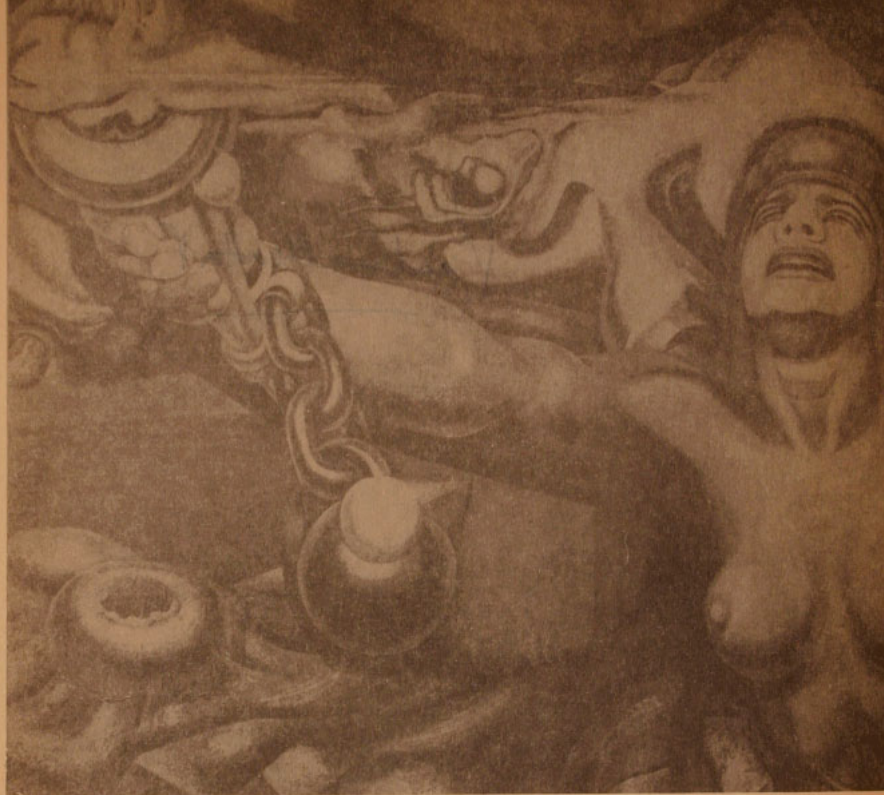
CHILE,
SOCIEDAD Y TRANSICION

SUR
EDICIONES



18

Pantivallatt V



LA NUEVA DEMOCRACIA
Mural de David Alfaro Siqueiros

proposiciones 18



CHILE, SOCIEDAD Y TRANSICION

SUR
EDICIONES

Esta publicación cuenta con el apoyo de SAREC
(Agencia Sueca para la Cooperación y el Desarrollo)

© Ediciones Sur, enero 1990
J. M. Infante 65, Santiago

Inscripción N° 75070

Director Ejecutivo SUR: Alfredo Rodríguez A.
Editor y Responsable legal de Proposiciones: José Bengoa C.
Comité Editor: José Bengoa, Javier Martínez, Eugenio Tironi
Redacción a cargo de: Malva Espinosa

Diseño Gráfico y portada: Allan Browne E.
Manuel F. de la Maza G.
Juan Hernández T. (Trabajo fotográfico)
Fono: 662205, Viña del Mar

Composición de textos y diagramación:
VALGRAF Comunicaciones Ltda.
Esmeralda 1083 4° piso Valparaíso
Teléfono - Fax: (032) 250533

Impreso en los talleres de
Imprenta LIBRA
Juana Ross 35
Valparaíso

Se permite cualquier reproducción total o parcial
de esta publicación, con indicación de la fuente.

HECHO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

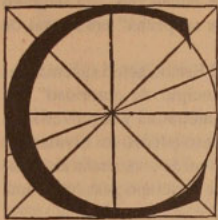
proposiciones 18

INDICE

EDITORIAL:	7
MODERNIZACION Y DEMOCRACIA	15
CRISIS, DESINTEGRACION Y MODERNIZACION Eugenio Tironi	16
¿MODERNIZACION VERSUS DEMOCRATIZACION? Cecilia Montero	43
MODERNIZACION AUTORITARIA Y RÉGIMEN DE EMPRESA EN CHILE Alvaro Díaz	54
POLITICA Y TRANSICION	70
PARTIDOS POLITICOS, TRANSICION Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA Manuel Antonio Garretón	72
EL DEBATE EN TORNO A LA CONCERTACION SOCIAL Y ECONOMICA Mario Alburquerque, Eugenio Rivera	85
FUERZAS ARMADAS Y DEMOCRACIA Augusto Varas	111
ECONOMIA Y TRANSICION	119
CHILE: ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DEL DESARROLLO EXPORTADOR Carlos Ominami, Roberto Madrid	120
LAS DOS CARAS DE LA AGRICULTURA Y LAS POLITICAS POSIBLES Jorge Echenique	145
POLITICAS SOCIALES Y EXTREMA POBREZA EN CHILE Hernán Pozo, Pilar Vergara	159
SOCIEDAD Y TRANSICION	179
LA INTELLIGENTSIA: ESCENARIOS INSTITUCIONALES Y UNIVERSOS IDEOLOGICOS José Joaquín Brünner	180
IGLESIA Y TRANSICION : NOTAS PARA UN MARCO INTERPRETATIVO Claudio Rammsy, Raúl Rosales	192

¿ES NECESARIA UNA POLITICA PARA EL ARTE?	201
Guillermo Labarca	
MUJERES Y POLITICA: LOGROS Y TENSIONES EN EL PROCESO DE REDEMOCRATIZACION	210
María Elena Valenzuela	
LA CUESTION INDIGENA Y LA SITUACION DE LAS MINORIAS ETNICAS	233
José Bengoa	
TRABAJO TEMPORAL Y DESORGANIZACION SOCIAL	251
Gonzalo Falabella	
DOCUMENTOS:	269
DEUDA EXTERNA	
PRESENTACION	270
Alvaro Díaz	
LA TRANSICION DEMOCRATICA ENFRENTA UN DIFICIL CONTEXTO ECONOMICO	272
Sergio Arancibia	
DEUDA EXTERNA, DEMOCRACIA Y EFICIENCIA ECONOMICA	273
Sergio Bitar	
CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL Y GESTION DE LA DEUDA EXTERNA	277
Jorge Desormeaux	
DEUDA EXTERNA Y POLITICA ECONOMICA	280
Alvaro Donoso	
EL DIFICIL ESCENARIO ECONOMICO EXTERNO Y LAS POSIBILIDADES DEL PLAN BRADY	283
Ernesto Edwards	
DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO Y TRANSICION DEMOCRATICA	286
Ricardo French-Davis	
DEUDA EXTERNA Y SOBERANIA NACIONAL	289
Gustavo Marín	
DEUDA EXTERNA Y POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO DEMOCRATICO	292
Carlos Ominami	
POSIBILIDADES DE GESTION DE LA DEUDA EXTERNA	295
Hernán Somerville	
DEUDA EXTERNA Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA CHILENA	298
Joaquín Vial	
COLOFON	303

EL TIEMPO QUE VIENE



hile vuelve a la democracia. Después de casi dos décadas de "locura", pareciera que comienza a primar la razón. La redemocratización se da en un marco no siempre fácil de comprender. La clave está, qué duda cabe, en los años pasados. Las ideologías de los sesenta han sido sometidas a la crítica de la realidad. Los hombres y mujeres han debido transformarse profundamente: los que antes fueron enemigos, hoy día son hermanos. Los chilenos tenemos la sensación de estar inaugurando una nueva época histórica. Creemos firmemente que en esta nueva etapa que se abre se solucionarán muchos de los problemas endémicos del país. La mayor parte de la gente está segura de la capacidad de los dirigentes políticos para construir un nuevo sistema democrático que dure un largo tiempo.

El sentido de estas líneas y de este número de *Proposiciones* es comprender esta transición, mirar algunos aspectos con ojos críticos, y buscar una manera de perfilar el futuro próximo.

EL TIEMPO DEL CASTIGO

Los dieciséis años de Pinochet no son recordados por los chilenos como un solo tiempo. Al principio fueron los años malos, los años duros de los setenta, marcados por malditas características y recuerdos. La pobreza y la cesantía campearon en el país: los pobres debieron idear miles de "estrategias de sobrevivencia"; los comedores populares y las ollas comunes protegidas por la Vicaría de la Solidaridad, recuerdan los tiempos de guerra y crisis.

Fueron los años del PEM, de miles de hombres y mujeres limpiando calles, barriendo una y otra vez una plaza o un pequeño jardín público. Fue para los trabajadores un tiempo de ignominia: el trabajo no tenía valor, se perdió la especialización, la cesantía prolongada humilló a la gente.

En esos años la prepotencia de los triunfadores dominaba en la sociedad. Como dato, un botón: el año 1976 se apresó en el país, según cifras de la policía, a 999 mil personas, por los más diversos motivos, siendo el de mayor importancia, "simple sospecha". Los apresados, en un 97 por ciento, eran de los

estratos populares más bajos, según se puede ver por sus datos educacionales. En algunas áreas rurales, como Cautín, el porcentaje de “detenciones” alcanzó ese año a casi un 20 por ciento de la población. Al nivel del país, con un poco más de 10 millones de habitantes, equivalía castigar con detención en un año al 10 por ciento de la población. La cifra de detenciones en los años ochenta es menos de la tercera parte. En esos días, como dice la canción, “un sargento mandaba más que un general”. Cualquier “simple sospecha” era causal de detención arbitraria.

Fue un proceso de “castigo social masivo”. El Estado actuó sistemáticamente sobre el pueblo para reestablecer “el principio de autoridad”. Se suprimieron los sindicatos y organismos de cierta autonomía y se pulverizó la sociedad popular. Se la sometió a un peculiar proceso educativo: olvidar sus aspiraciones independentistas, borrar con terror el nivel de conciencia alcanzado, incrustar en las conciencias la convicción de que el tiempo pasado fue una pesadilla.

Los chilenos en esos años, masivamente salieron al exilio. La solidaridad con ellos fue grande, sólo equiparable con la España de cuarenta años atrás. Las “naciones amigas” condenaron una y otra vez el régimen imperante, se trató de realizar un boicot, se viajó y reunió una y otra vez. En Oaxtepec, hermoso lugar de veraneo en el México solidario, el año 76 se debatió la formación del nuevo gobierno democrático de transición. Los ojos del exilio miraban hacia México. Parecía corta la dictadura, muchos rearmaban las maletas para volver.

El “interior”, como se llamaba en jerga a los pocos que aún actuaban políticamente en el país, durante esos años penaba y se ocultaba. Eran los pedazos de los partidos políticos que resistían, arrancaban de la represión feroz. Es el tiempo de los heroísmos supremos, del querer vivir a costa de todo. Es un tiempo en que el “interior” se llenó de dolor, y la política se hacía en el “exterior”. Los “compañeros del interior” salían al exterior, y algunos de los de afuera se aventuraban con papeles falsos, peinados estrambóticos y todo tipo de clandestinismos a recorrer —quizá inútilmente— la tierra.

El aparato especializado de represión quiso borrar a los partidos políticos de la izquierda y neutralizar a los de la oposición democrática. Años 74, 75, 76. Años de la DINA. Están marcados con sangre para la mayor parte de la militancia de izquierda. ¿Quién no tiene un amigo muerto o desaparecido? Fue el compañero que no se fue. Heroísmos simbólicos en un momento en que la población era sometida al proceso de represión-reeducación más grande de la historia de Chile.

Fue el tiempo del “repliegue” y de la acción de los organismos de derechos humanos. La protección de las personas era quizá lo más importante que había que hacer en esos días. La Iglesia y sus Vicarías eran la única institución que podía proteger a la sociedad de la omnipotencia del Estado.

A fines de los setenta comenzaron a levantarse tímidos procesos organizativos, al calor del mini-boom financiero que recorrió el cono sur. La educación popular se puso como meta y objetivo iniciar la "reconstrucción del tejido social destruido". Era una obra de bordadoras y tejedoras. Cientos de trabajadoras y activistas sociales recorriendo las poblaciones para lograr juntar a la gente, simplemente, a tomar el té. Hoy día se ve como simple. Pero no lo era. Fue quizá el inicio.

LA SOCIEDAD CONTRA EL ESTADO

El 83 comenzó de modo insólito, espontáneo y sin proponérselo, el rito mensual de las protestas. La clase media explotó primero por razones económicas. Había quebrado la banca y el sistema de ahorros donde muchos guardaban los resultados del boom financiero. Se producía en los barrios de clase media una desconfianza frente a las autoridades que habían ofrecido, dos años antes en la euforia del ochenta, el "consumo perpetuo" como plan de gobierno. Los obreros y pobladores quedaron sorprendidos ese primer día; vino el segundo llamado y comenzó a desplazarse la ira hacia el Santiago profundo. Meses más tarde, los barrios de clase media protestaban en silencio o con tímidos golpes de cacerolas, mientras en los barrios populares la guerra comenzaba con la puesta del sol.

Pocas veces estuvimos más cerca de lo que en la literatura política se denomina "insurrección popular de masas". Einsteín lo hubiese filmado. La ciudad de Santiago sonaba como una gran banda de cacerolas y las fogatas iluminaban el espectáculo. ¿Cómo no cayó? Gritamos hasta enronquecer: "Y va a caer", y no ocurrió.

Fue el momento más alto en que la sociedad urbana de Santiago se lanzó contra el Estado. Quiso cambiar al Estado dictatorial afirmando la democracia en la sociedad misma. Los obreros del cobre convocaron a las protestas, y los siguieron todas las organizaciones sociales. Los partidos políticos estaban en un segundo plano. Las protestas expresaban una crítica al régimen, pero también una propuesta de acción; era la vieja fantasía imaginaria de la democracia directa, de la relación estrecha entre los dirigentes y las bases, la vieja ensoñación de la comuna de París. Pareciera que son fantasías que perseguirán siempre a los movimientos populares. Son finalmente las fantasías colectivas que van abriendo paso en la historia.

En un curso de verano de aquellos años, un joven habló apasionadamente de la manera en que las poblaciones se relacionaban con el Estado: a través "de los pacos", a través de la violencia. Es por eso que en ese momento la acción local se encerraba hacia adentro. El ejemplo más hermoso de ese período está en las grandes marchas de los pobladores de La Victoria por el interior de su propia población. Salieron de ella para el entierro del Padre Jarlán. Lo llevaron

en hombros al centro de la ciudad. Expresaban en su marcha la falta de intermediación entre el poder y la población. Los pobladores, el otro Santiago, "la cara oscura del modelo", mostraba sus heridas, sus muertos, en el centro de la capital, en el lugar del poder. Es por ello que las protestas no tuvieron salida política; eran sólo eso: protestas.

A partir de lo que ocurrió en las protestas, creemos, hubo un cambio profundo en la conciencia popular urbana santiaguina. Las amplias masas populares de Santiago saben que pueden ser protagonistas. Saben que pueden participar, parar la ciudad, atemorizar a los que están en el poder. Son masas que tienen la secreta esperanza de ser tomadas en cuenta en la democracia, de que la democracia es algo que les corresponde. Pareciera ser un cambio histórico.

El punto más alto de esta andanada no intermediada de la sociedad contra el Estado fue la Asamblea de la Civilidad. Se reunieron un domingo en un convento jesuita, cercano a Santiago, todos los dirigentes sociales del país. Profesores, abogados, obreros, mujeres, campesinos, indígenas, artistas, etc. Un médico dirigía simbólica y realmente el batallón. El discurso era evidente: "sanar una sociedad enferma". Posiblemente las ideas fueron utópicas. Se habló de Solidaridad, Derechos Humanos, Desarrollo Integral y Alternativo, Cultura Nacional y Cultura Popular, de Autonomía de los Movimientos Sociales, de Mujeres, Feminismo y vida cotidiana, etc. En fin, de construir una sociedad diferente a la que teníamos, incluso diferente a la que quisimos construir en los sesenta.

Fue un movimiento surgido de las cenizas del movimiento popular de los sesenta, surgido sobre todo de la ira, de su crítica. Los "del interior", en los años malos, analizamos autocríticamente el pasado. Quizá con un dejo de masoquismo, buscamos la causa de la derrota del 73 en los propios errores. Es por ello que lo que surgió en esos años, en el pequeño despertar, fue utópico, fue el producto de la crítica.

Se pensó en ese momento en una democracia basada en una sociedad civil fuerte. Se soñó con una democracia en que las organizaciones y movimientos sociales tuviesen un papel determinante. Se fue incubando en el progresismo criollo una suerte de democracia corporativa, en que la relación entre el Estado y las bases sociales se daba a través de la representación orgánica. Quizá ése fue el punto más fuerte de lo que se llamó la "renovación". Los partidos políticos en este contexto sólo eran "facilitadores", "acompañadores" de los movimientos sociales. No se les veía aún una función clara y definida.

Ese movimiento de protesta y democratización desde la base fue quebrado por la impotencia, por el nuevo ciclo económico que comenzaba a dar sus frutos y por la acción aventurera de un grupo putschista que provocó una fuerte desconfianza; las organizaciones no querían jugar al "nadie sabe para quién trabaja". La aparición de un plan irresponsable de armar a grandes contingentes terminó por romper el movimiento social contra la dictadura. Era el año 86.

Ese movimiento social corporativo no tenía sistemas de intermediación, de negociación, de ampliación de la base de su legitimidad. No había ciudadanos, había obreros, cesantes, intelectuales, artistas, campesinos, mujeres, etc. No había cómo establecer plataformas de negociación con la dictadura. La salida era el derrocamiento.

EL TIEMPO DE LA MODERNIZACION

Y por ello cambió el tiempo. El segundo tiempo. El tiempo del nuevo "boom" económico y las exportaciones no tradicionales. Una parte creciente del país se fue entusiasmando en el empresarismo modernista. Se creó un ambiente que contagió a amplias capas de la población. Los mismos militantes de la oposición comenzaron a confesar en privado: "no está tan mal".

Cambió el tiempo. Un segundo tiempo de las dictaduras, las llamadas "dictablandas". Ya no se detenía a cualquiera por simple sospecha, se apresaba con alguna formalidad; la ansiada normalidad comenzó a llegar. Los que vivían en el país se acostumbraron a ella. Querían olvidar los tiempos pasados. Es un mecanismo psicológico necesario. El humano pierde el asombro. Se acostumbra, se autojustifica. Comenzó a haber acuerdo sobre la economía, el crecimiento, las modernizaciones, en fin, sobre lo que pasaba en el país. Se criticaban aspectos del ajuste, la falta de distribución, la pobreza de los pobres, que son muchos. Ganaba el sentido práctico frente a la crítica.

Los movimientos sociales se derrumbaron en la impotencia del proceso anterior. Los llamados a paro fueron fracasando cada vez que se los hacía. Las organizaciones sociales perdieron fuerza, se dividieron en luchas internas interminables. El horizonte democrático corporativo se fue disolviendo. Las fechas programadas pusieron el marco de lo posible. 1988 era el año del plebiscito. Los partidos políticos afortunadamente reaccionaron ante la desesperanza. Se reunieron y concertaron. El acuerdo del 2 de febrero de 1988 será recordado como un acto fundacional. La población fue llamada a recuperar la ciudadanía: inscribirse en los registros electorales, votar por el NO, y prepararse para democratizar el país, sin odio ni violencia. Se reconstruyeron en esos dos años las bases sobre las cuales va a operar la transición y la democracia. La democracia-corporativa es reemplazada por la democracia-representativa. Los partidos políticos retoman el protagonismo en otra escenografía.

EL TIEMPO DE LA RECONCILIACION

Los asesores de Pinochet se equivocaron cuando el 87 pensaron que el triunfo del Capitán General estaba asegurado. Vieron que la sociedad caminaba a un consenso y creyeron que el uniformado mayor era parte de él. La sociedad había sido reemplazada a la fuerza, aceptaba el hecho, pero no aceptaba al herrero.

Había una aceptación de la modernización, pero nadie puede justificar sus costos. Hoy día no estamos en crisis económica, pero ¿a qué costo personal? Quién se atrevería a sugerir para otro país (o para nosotros mismos) semejante receta. La sociedad ha llegado a un consenso sobre el presente y el futuro, pero no sobre su pasado. Es por ello que difícilmente se va a tocar.

La cultura de la transición a fines de los ochenta encuentra al país más unido que nunca, con posibilidades enormes de éxito. No hay ideas de cambio radical, no hay grandes consignas (quizá afortunadamente), no hay alternativas estructurales frente al desarrollo, ni frente a la política, ni frente a la Constitución. Se perdió en el tiempo del recuerdo la Asamblea de la Civilidad y la presencia protagónica de los movimientos sociales. Hoy todos los temas se analizan en forma pragmática, de acuerdo a correlaciones de fuerza, como parte de una negociación. Es la característica positiva de esta transición. Un grado de cordura casi insoportable.

¿Cómo se fue construyendo este clima de cordura? El primer hito fue la visita del Papa; Juan Pablo II Wojtyla llegó en un momento crucial. El movimiento popular había sido nuevamente aplastado. El descubrimiento de los arsenales de armas en el norte y el intento fallido de asesinar al Presidente, habían concluido en un nuevo Estado de Sitio, detenciones, y sobre todo desmovilización. El camino de reconstrucción orgánica del movimiento popular había sido truncado. La Iglesia chilena trató de organizar una visita papal en el marco del movimiento social: reunión con los pobladores, con los obreros, con los jóvenes, con los campesinos e indígenas, etc. Había un intento de reeditar la Asamblea de la Civilidad, la capacidad orgánica y corporativa del pueblo como sujeto de la democratización. Pero el Papa habló de otra cosa. Alabó a cada sector, dijo conocer sus problemas, pero les cambió el discurso. Dijo que había que entenderse no como sujetos orgánicos, sino como ciudadanos-cristianos-católicos. La lucha de clases estaba traspasada por la ciudadanía, por la catolicidad como fundamento de la igualdad, y el "amor" como base de la convivencia y de la posibilidad de establecer respetos mutuos. Reconciliación fue la palabra.

Aún no podemos aquilatar la importancia política de esta "misión", que al igual que en los antiguos fundos y haciendas, una vez al año, "ponía en la buena" a patrones e inquilinos. La historia futura, en alguna enciclopedia breve, quizá dirá que "después de una visita del Papa, se realizó un Plebiscito donde triunfaron las ideas de reconciliación y paz". El Papá no condenó a Pinochet; por el contrario, le dio públicamente su bendición. Tampoco ocultó lo que ocurría en el país: a los pobladores les habló de economía de solidaridad; a los trabajadores, de salarios justos; a los indígenas, de sus derechos. Para todos tuvo palabras de aliento. Pero a todos les exigió que depusieran sus banderas.

El Papa quiso disolver las contradicciones sociales en la cultura católica compartida. Somos ciudadanos porque somos católicos. Transforma al catoli-

cismo en un dato sociológico, en una adscripción masiva a un conjunto de valores supuestamente comunes. El amor como inspiración social, la reconciliación como voluntad, el perdón como actitud política. Sus palabras marcaron profundamente "el alma" nacional. ¿A quién le puede caber duda de que un mensaje de esta suavidad debía ser bien acogido por un pueblo que había vivido una década de guerras?

La campaña del NO en el Plebiscito fue la continuidad de la predicación vaticana. En primer lugar, la oposición depuso su actitud de beligerancia y optó por jugar a las reglas dictadas por el sistema. Se concertaron los partidos y se inscribieron en los registros electorales sus adherentes, reconociendo explícitamente la nueva cancha en que se jugarían los próximos partidos y campeonatos.

El NO fue un llamado a la dignidad, a la reconciliación, a la paz: "sin odio y sin violencia, vote NO", decía la campaña. La imagen del país dividido venía de parte del SI. La franja de propaganda en la televisión fue quizá la condensación de todos los valores de la reconciliación. Un llamado a recuperar las tradiciones del país, a entenderse entre todos los chilenos, a no cambiar las actuales circunstancias sociales y políticas por la vía de la revolución, sino por la vía de la prudencia y la moderación. Visualmente los chilenos percibimos un país posible.

Las claves de la transición estaban allí dadas. No más guerra, en todos los sentidos posibles de la palabra. La guerra se desterró con el plebiscito y el belicismo fue expulsado de la política. Surgió el bloque racional-dialogador que abarca desde la derecha a la izquierda. Es la base de la próxima democracia.

EL TIEMPO DE LA DEMOCRACIA POSIBLE

La transición se realiza sobre una economía aparentemente pujante. Pero, Chile no parece tener la base tecnológica e industrial suficiente para sostener el desarrollo. La debilidad del esquema ya la vimos el año que pasó. Dos uvas supuestamente envenenadas cortaron las exportaciones a Estados Unidos. La vieja historia de la dependencia no siempre por vieja y olvidada es falsa. La acriticidad respecto a la economía y la modernización para un país subdesarrollado puede ser muy peligrosa. Los economistas de la democracia afortunadamente tienen conciencia de esta debilidad. Han ejercido la crítica y saben que deberán manejar la redemocratización con cuidado.

Desde hace diez años venimos en un sostenido proceso de modernizaciones. Las tiendas de Santiago son equivalentes a las de cualquier país desarrollado. El parque automotor es nuevo y bonito. En Chile no se fabrica un solo automóvil. Pero tampoco se fabrican piezas para automóviles, ni máquinas para hacer herramientas, ni herramientas. ¿Qué desarrollo es éste? Exportar uvas y troncos de pinos e importar máquinas y vehículos. La CEPAL llamaba a esta

situación: "modelo de desarrollo hacia afuera". Ocurrió lo mismo hace cien años. Y en ese tiempo pasado se decía también que estábamos transitando a un país moderno.

Chile sale de la dictadura con un gran acuerdo democrático. Nunca ha habido un acuerdo tan grande. El acuerdo se da en el terreno político y cultural, principalmente. ¿Cuáles son las bases materiales de este acuerdo social tan amplio? Pensamos que este terreno es vago e impreciso: "una modernización general en democracia moderada". La gente tiene una ligera noción de lo que es esto. Se refiere a una manera de enfrentar empresarial y nerviosamente la producción y los negocios, se refiere a una manera de consumir y vivir (parecida a las películas), se refiere a una cierta manera de opinar (cerca a la libertad) y de tener un gobierno elegido. Se refiere también a la distribución más equitativa de la riqueza, de las modernizaciones, de un reparto más generalizado y, por tanto, al derecho de participar. Este segundo aspecto está más entre paréntesis, ya que es muy grande el temor de sobrepassarse y volver al ciclo anterior marcado por la tragedia.

El sistema político ha sido eficiente en esta transición. Ha logrado acuerdos que parecían imposibles, ha reencontrado la senda de la conversación, la transacción, el consenso, base de la democracia. Habría que levantar un monumento a los viejos y nuevos políticos que han construido este bloque racional-dialogador, que es la esperanza de una transición pacífica.

Las bases culturales y materiales de esta transición, sin embargo, están cruzadas por múltiples interrogantes. La experiencia y la conciencia asumida de estos años de movimientos sociales actuantes, se ve desplazada a un segundo plano. Pero la conciencia no desaparece fácilmente. La modernización superficial requiere de bases de acumulación reales. Las organizaciones populares van a cuestionar las bases culturales de esta modernización. Aparecerán nuevos movimientos sociales. Se discutirá, ¿qué modernización es ésta? La democratización substantiva del país, como consecuencia de los hechos ocurridos, no permitirá que exista por un lado la democracia política y por el otro la segregación económica. Chile es hoy día una sociedad en que la presión por participar es muy grande. El pueblo no vive en la autosuficiencia decimonónica, separado de los centros del poder, sin saber de ellos, ni interesarle. Estamos por tanto enfrentados a una democracia moderna, en que la vieja distinción entre economía y política es extremadamente formal.

Es el desafío de los tiempos que vienen.

MODERNIZACION Y DEMOCRACIA



El tema obligado de fines de siglo, es el de la modernización. Sin lugar a dudas es materia de controversias. El proyecto modernizador impulsado por el régimen militar tiene defensores y detractores, pero más allá de eso, tiene efectos reales sobre la sociedad chilena. El más importante, abrir un campo al debate nacional sobre la modernización existente y sobre las modernizaciones posibles y deseadas.

CRISIS, DESINTEGRACION Y MODERNIZACION

Eugenio Tironi
Investigador de SUR

El autor plantea que la modernización inducida por el régimen o, lo que él llama la "revolución pinochetista", tiene un carácter fundacional que da por resultado un tipo de sociedad moderna. Esta resulta de la transición de un sistema de acumulación en crisis a uno nuevo que corresponde a las formas que éste está adoptando en el mundo contemporáneo.

El dato básico de la comunidad humana es la violencia o, si se prefiere, el miedo a la violencia. La sociedad no es más que una construcción colectiva de símbolos, ritos e instituciones destinados a resistir la amenaza permanente de la violencia, de la desagregación, de la anomia. La paz y el orden social son siempre conquistas inacabadas, frágiles y sujetas a su propia destrucción. "Toda sociedad -como lo recuerda el antropólogo G. Balandier [1975]-, incluso aquellas que parecen las más establecidas, las más conformes con los códigos que las instituyen, están obsesionadas por el sentimiento de su vulnerabilidad". De hecho, ninguna sociedad escapa, cada cierto tiempo, a crisis históricas que abren períodos de decadencia en los que reina la agresividad, la confusión y el desamparo.

Imbuida del optimismo modernizador de la post-guerra, la sociología contemporánea pasó por alto aquellas premisas fundamentales. Ella sólo tuvo ojos para ver las dinámicas de cambio de las sociedades, sin prestar atención a los procesos de degradación social. Desde todas las ideologías se convergió en la certeza de que el orden es una propiedad natural o automática del sistema social. Y se echó al olvido la advertencia de Durkheim, según la cual el objetivo básico de la sociología es "la conservación de las sociedades".

Pero ahora que se agota el siglo veinte, los demonios que dieron origen a la sociología como disciplina a fines del siglo pasado en Europa recuperan todo su vigor. El optimismo histórico tuvo que inclinarse a mediados de los años setenta, ante la irrupción de una crisis económica que puso fin al proceso de expansión que venía desde la post-guerra. En todas partes el orden económico, social y político, cuya estabilidad había alcanzado por entonces el estatus de lo natural, empezó a mostrar signos preocupantes de desintegración. En América Latina, muchas democracias se derrumbaron dejando su lugar a regímenes autoritarios que dismantelaron la organización prevaleciente. Pero más allá de lo fenomenológico, lo que emergió fue un cierto pesimismo respecto al futuro de la sociedad moderna como tal pues, como dijera G. Germani (1985), "la

tensión estructural (...) entre la creciente secularización por un lado, y la necesidad de mantener un núcleo central prescriptivo mínimo suficiente para la integración, por el otro, constituye un factor general causal de crisis catastróficas que al eliminar los insuficientes mecanismos de control de los conflictos llevan a soluciones destructivas de la democracia¹.

La experiencia de la crisis y el desorden ha dado actualidad a la recomendación de Tilly (1975) "de obligar a los sociólogos a tomar en cuenta, en la misma medida, la 'des-evolución' (o evolución regresiva) y la evolución de las sociedades". Pero no se trata de sustituir lo que fue la "sociología de la modernización" por una "sociología de la decadencia". En los momentos en que no se veía más horizonte que la desintegración social y el autoritarismo -por ejemplo, en el Chile de 1984-, esta fue una tentación irresistible. Pero toda crisis termina por desatar la creatividad y la reflexión, y esto lleva a rupturas culturales que abren a la sociedad nuevas posibilidades. A la larga, por lo tanto, el desorden cede su lugar a un orden nuevo, porque los hombres y las sociedades prefieren una cierta continuidad -cualquiera ésta sea- antes que el caos o la perpetua efervescencia.

En todas partes -pero especialmente en América Latina- ha tomado nuevamente actualidad la humilde y hasta hace poco desacreditada tarea de estudiar las condiciones sociales ya no del cambio, sino aquellas que hagan posible el orden colectivo, la libertad política, la estabilidad económica. Para decirlo en los términos que utiliza Touraine (1973; 1984), después de todo lo que ha pasado parece necesario pasar del análisis "diacrónico" centrado en el cambio y la movilización social, a un análisis "sincrónico" que se formule preguntas acerca de la organización y el funcionamiento de las sociedades. Esto es lo que explica el interés que despierta Durkheim. Como se sabe, su sociología estuvo orientada a determinar precisamente las bases de la cohesión social; por esto mismo gran parte de su obra estuvo orientada al estudio de los factores que conducían a su desintegración, esto es, a la anomia. Orden y desorden, integración y desintegración, crisis y renovación, se revelan pues como dos caras de una misma medalla. Prestar atención a las "flores del mal", por lo tanto, puede no reflejar un culto al pesimismo, sino una simple opción de método.

1. EL FENOMENO DE LA DESINTEGRACION SOCIAL

Las sociedades atraviesan periódicamente por momentos en que las relaciones sociales se intensifican al máximo y las transformaciones se suceden sin descanso.¹ Estos son, sin embargo, períodos excepcionales que no pueden extenderse, "porque la plasticidad de las sociedades no es indefinida" (Parsons, 1958). Cuando esas situaciones se prolongan descontroladamente, se produce un desajuste crítico entre las representaciones colectivas, las instituciones y la estructura social, lo que destruye los principios de integración de la sociedad (Balandier, 1971, 1988). La desintegración social sobreviene especialmente después que una sociedad ha experimentado grandes cambios de signo modernizador: v. gr. procesos rápidos y forzados de racionalización, corrientes aceleradas de urbanización, expansión económica prolongada, ampliación de

1. Estos momentos en que los cambios se suceden sin descanso son los que Durkheim [1967] llamaba los períodos "de efervescencia creadora".

la participación social y política, etc.; y por un largo período, lo que predomina es una tendencia involutiva en gran escala, sin que se perciban los procesos evolutivos que podrían refundar un orden colectivo de reemplazo a aquel que muere con la crisis.

A nivel del sistema de estratificación la desintegración social se caracteriza por una menor diferenciación funcional de las clases o grupos sociales, y la formación o multiplicación de conglomerados (v. gr. estamentos, elites, grupos marginales) que no se constituyen a partir de las relaciones económicas. Esto lleva a que el sistema de estatus y roles pierda complejidad y se vuelva altamente inestable, lo que conduce a que se refuercen -como un reflejo defensivo- los nexos internos de los grupos primarios, lo que lleva a una acentuada segmentación social. La desocupación masiva y prolongada es un fenómeno que típicamente estimula tendencias como las señaladas: de una parte trastoca el sistema de estratificación (desde las clases hasta la familia), y de la otra, des-socializa y aísla al individuo, recluyéndolo en sus grupos más próximos (Jahoda, Lazarsfeld & Zeisel, 1971; Parsons, 1958). Una crisis económica profunda, a su vez, puede perfectamente devenir en un severo debilitamiento de las clases "en forma" (v. gr., la burguesía y el proletariado) y, a la inversa, en el incremento de los sectores marginales que no están insertos (o lo están precariamente) en la estructura económica, lo que coincide generalmente con el robustecimiento de las elites, especialmente de aquella que ejerce el control del Estado. Las crisis bloquean también los canales de movilidad, generando una gran inestabilidad en las expectativas y trastrocando todo el sistema de roles (Germani, 1985; Cherkaoui, 1981).

Pero la desintegración social no se revela únicamente en la fragmentación de las bases materiales de los grupos sociales. Ella se manifiesta también en la crisis de los referentes valóricos y simbólicos de una sociedad. Cuando pasa el tiempo y no se consolidan sus sustitutos, se desemboca en una situación de anomia aguda o total que debilita al extremo de orden colectivo.² Este fenómeno es particularmente agudo allí donde lo que se produce es una sustitución frustrada o incompleta de un sistema de integración por otro (por ejemplo, uno con canales de movilidad adscriptivos, por otro basado en el logro individual en la esfera económica). El núcleo de valores, creencias, símbolos y normas comunes que integraba a la sociedad ha entrado en crisis y es objeto de un ataque iconoclasta, sin que logre estabilizarse al mismo tiempo un núcleo común alternativo; dicho de otro modo, el patrón "moderno" de reemplazo se hace súbitamente inaccesible, en circunstancias en que el patrón "tradicional" se ha previamente desfondado.³

2. La noción de anomia "aguda o total" se refiere a la incapacidad de la sociedad de proveer de normas que regulen eficazmente las actitudes y comportamientos de los individuos. Esta difiere del concepto de anomia "simple o crónica", que se refiere a la incapacidad del individuo de limitar por sí mismo sus deseos. En la obra de Durkheim el primer concepto se encuentra básicamente en *La división del Trabajo Social*, y el segundo en *El Suicidio*. Para una discusión al respecto ver Chazel (1967).

3. Cuando la sociedad como tal no produce la cohesión (lo que equivale a una situación de anomia aguda o total), lo que ocurre es que coexisten diferentes núcleos de integración alternativos, cada uno de los cuales adopta rasgos muy estereotipados. Así por ejemplo, mientras unos invocan nostálgicamente al orden pasado (generalmente apelando a las "raíces"), otros invocan insistentemente al futuro (y apelan para ello a la "nueva era" que se estaría abriendo). Muchos individuos tienden a plegarse a estos núcleos de integración parciales y concurrentes, lo que acentúa la segmentación de la sociedad.

En una situación como la descrita los individuos están expuestos a fuertes sobresaltos, pues se ven obligados a adaptarse al "nuevo orden" -con las consiguientes tensiones psicológicas que ello implica- para encontrarse de pronto con que sus esfuerzos fueron estériles pues ese orden, o estalla también en el aire, o nunca logra consolidarse.⁴ Brotan entonces los sentimientos de inseguridad, miedo, ansiedad, frustración y, en el límite, de resignación. En una situación de desintegración social de hecho los individuos caen en una actitud de apatía y en conductas de conformismo individualista, las que son temporalmente rotas por períodos breves de intensa movilización de masas. En este segundo caso, el individuo busca en la muchedumbre una identidad colectiva y la oportunidad de volverse visible, de salir del anonimato y de la mediocridad de la vida cotidiana, de romper su aislamiento, de experimentar un sentimiento de solidaridad y de sentir que su vida tiene un sentido socialmente reconocido (Kornhauser, 1959; Graumann & Kruse, 1984). Esto mismo hace que en los períodos de desorganización social los individuos se vuelvan particularmente vulnerables a la seducción de un líder de masas carismático —por ejemplo una figura profética de origen religioso que ofrezca el reestablecimiento en el "más allá" de la comunidad perdida— y a la influencia de ideologías autoritarias (Kornhauser, 1959; Moscovici, 1981).⁵

En condiciones de desintegración social no hay movimientos sociales, sino sólo las conductas defensivas y las movilizaciones de masa comentadas más arriba.⁶ Se trata fundamentalmente de alcanzar una adaptación individual, o bien de defender la identidad amenazada de un grupo o de elevar una protesta moral, pero no de una acción organizada racionalmente orientada en función de hacer avanzar intereses comunes (Touraine, 1984, 1988). Las movilizaciones de masas pueden alcanzar gran amplitud -por ejemplo bajo la forma de revueltas de los pobres urbanos ante la acentuación de procesos marginalizadores-, pero carecerán de permanencia y no tendrán autonomía frente al Estado y los partidos políticos. El desagrado o la frustración que genera la disolución social tampoco llevan a reacciones de violencia colectiva pues, contrariamente a lo que postulan las múltiples versiones de las "hipótesis de frustración-agresión" de Dollard et. al (1939), la violencia implica la existencia de grupos sociales dotados de una fuerte identidad, de organización y recursos propios, lo que no es posible tampoco en condiciones de disolución social (Tilly et. al. 1975, Skocpol, 1979; Cherkaoui, 1981).

La desintegración social no equivale, sin embargo, a la desaparición de todo agrupamiento colectivo. Antes bien, la inseguridad que produce la atomización incentiva a los individuos a replegarse en grupos primarios o

4. "Una vez que logramos incorporarnos al patrón emergente -señala Parsons (1958), comentando la situación en la Alemania pre-nazi-, desaparece su prestigio social y nos enfrentamos a la necesidad de buscar de nuevo otra orientación."

5. Parsons (1958) se refirió a la tendencia de los individuos a buscar "imágenes de sustitución" que le permitieran escapar de los efectos desequilibrantes de la "desorganización social". Este "romanticismo" -como lo bautizara- habría sido una de las causas de la emergencia del nazismo en Alemania.

6. Como indica Touraine (1973; 1984), sólo hay movimientos sociales allí donde hay un "campo de historicidad" en el que participan los actores sociales, y un "enjeux" en torno al que se desarrolla un conflicto; esto es -para ponerlo en las categorías empleadas hasta aquí-, allí donde existe un elevado grado de integración social.

comunitarios basados en nexos de tipo afectivo, tales como la familia, la feligresía, el grupo político, el vecindario. Pero este enclaustramiento en asociaciones primarias altamente inclusivas genera el mismo resultado que la atomización pura y simple: el aislamiento de los individuos y la segmentación social. Ambos llevan, por lo tanto, a que la relación entre los individuos y entre esos grupos inclusivos sea provista por la autoridad omnipresente del Estado: una sociedad carente de grupos secundarios, de asociaciones intermediarias o corporaciones, en los hechos delega su unidad a la institución estatal, a la vez que queda ésta inerte frente a ella.⁷ En las condiciones de desintegración, en efecto, el Estado queda libre para manipular a la población, pues no hay un poder social que lo limite, controle o amenace. Todavía más: la lógica de la acción estatal estará dirigida a ganar mayor centralidad y autonomía, profundizando la atomización y segmentación de la sociedad; y el hecho de que el Estado multiplique su intervención en la sociedad incentiva aún más el refugio de los individuos en los grupos primarios, pues la introversión comunitaria, si bien priva de participación, permite al individuo resistir en parte el imperialismo estatal. Desintegración social y Estado autoritario son entonces fenómenos que se alimentan recíprocamente.⁸ El autoritarismo no sería entonces el resultado de las relaciones de clase, como del debilitamiento general de las relaciones sociales; por lo mismo, cuanto más retroceda la disolución social -o, lo que es lo mismo, cuanto más recupere una sociedad su cohesión interna-, menores serán las posibilidades de permanencia de un régimen autoritario.

Sin una base material estable, sin intereses comunes, sin reglas que provean de pautas de conducta, sin posibilidades de una acción colectiva eficaz, y con un Estado que goza de total autonomía y que presenta una imagen omnipotente, lo que se produce es el debilitamiento de los lazos de solidaridad afectiva que atan a los individuos a la sociedad global, lo que lleva a la apatía respecto al orden social. En estos períodos la vida por cierto continúa, sólo que la suerte de los individuos se disocia de la colectividad y lo que prevalece es la búsqueda individualista de la adaptación. Dicho de otro modo, cuando las relaciones sociales entran en un estado de desorden ellas pierden su intensidad, y entonces es el dominio privado el que se encarga de dar el sentido a las existencias, de preservar la memoria colectiva y de dar origen a las innovaciones.⁹

En un estado de desintegración la iniciativa de la sociedad está en manos de las elites, especialmente en las de aquellas que controlan el Estado (Touraine,

7. Con la desintegración social no desaparecen todas las asociaciones de tipo secundario, pero ellas o bien están muy debilitadas, o bien se transforman en organizaciones altamente inclusivas (esto es, se "primarizan"), y por lo mismo terminan proveyendo una intermediación muy mediocre del individuo con la sociedad global, y son por cierto impotentes para defender al individuo frente al Estado.

8. Esto remite al análisis de Toqueville y de Durkheim sobre el despotismo, que se origina precisamente en la desaparición de estructuras intermediarias al interior de la sociedad y entre ésta y el Estado, lo que da lugar a que este último se institucionalice como poder independiente (Badie & Birnbaum, 1979).

9. Esta "privatización" que sobreviene en los períodos de involución contrasta agudamente con lo que ocurre en los períodos "calientes" o "efervescentes", en los que los individuos se funden en la colectividad (Durkheim, 1967). Se trata, en sentido estricto, de la decadencia de una sociedad; en una perspectiva histórica, sin embargo, es posible afirmar que el relajamiento de los nexos sociales es un fenómeno que precede siempre al "renacimiento" de las civilizaciones, pues rotas las rutinas se quiebra la conformidad, y esto estimula la innovación y la reflexión de las sociedades sobre sí mismas.

1984). Si se trata de una elite dotada de un claro proyecto modernizador, entonces ella misma irá creando las condiciones para un nuevo sistema de integración social. Y en la medida que un nuevo orden se consolide, esa elite -y el mismo Estado- ocupará un rol menos preeminente, con lo cual el autoritarismo político puede evolucionar hacia formas democráticas. Sólo una vez que el nuevo orden y sus instituciones se encuentren plenamente consolidados, puede comenzar la reemergencia de los movimientos sociales desmantelados durante la crisis y el surgimiento de movimientos sociales nuevos, pues éstos son -como afirma Touraine (1984)- actores del funcionamiento y no del cambio de una sociedad.

Una situación de disolución social no puede durar indefinidamente. Un nuevo orden va naciendo paulatinamente del desorden -del mismo modo "que le sacrifie fait de la vie"- (Balandier, 1988). La continuidad emerge nuevamente después de la ruptura. Surgen nuevos mitos y se reformulan los antiguos, y éstos vuelven a proveer a la sociedad de un destino común. El uso va afirmando nuevos ritos, los que integran al individuo en la sociedad transformando la desorganización en regularidad. Se consolidan nuevas normas e instituciones (tanto en el plano político como social): éstas pueden resultar al principio coercitivas, pero van progresivamente ganando en legitimidad -aunque no sea sino por la necesidad de los individuos de reducir la "disonancia cognitiva"- (Festinger, 1957). La estructura económico-social, en fin, adquiere formas cada vez más regulares, lo que va determinando rutinas, expectativas y roles. La adaptación al nuevo orden la realizan primero los individuos, que son seguidos después por los actores colectivos.

Las crisis sociales no son por tanto sólo un síntoma de "disfuncionamiento" o de "enfermedad" de una sociedad. Las crisis, así como el desorden y el "caos" -como lo prueban los avances científicos más recientes- son también momentos de "eclosión simultánea de nuevas y numerosas posibilidades", "la ocasión en la cual la sociedad deviene más locuaz" y transparente, un momento en el cual se multiplica "la capacidad reflexiva del sistema social sobre sí mismo" (Balandier, 1988). Las crisis y los periodos de desintegración social resultantes conducen por lo tanto a profundas redefiniciones de los actores sociales, como resultado de un superior nivel de conocimiento de sí mismos y del sistema. De allí que un "sociólogo del orden", como Durkheim, estimara que las crisis sociales -a cuyo estudio dedicó gran parte de sus energías- no eran accidentes de la historia, sino fases inevitables en el permanente proceso de producción de las sociedades.

2. CHILE: DESINTEGRACION SOCIAL Y AUTORITARISMO

¿Por qué Pinochet se mantuvo en el poder por más de dieciséis años, y pudo llevar a cabo íntegramente el itinerario previsto en la Constitución que hizo aprobar en 1980? La respuesta a esta interrogante hay que buscarla en el proceso de desintegración que experimentó la sociedad chilena a raíz de la crisis del orden democrático que imperó entre 1930 y 1973, la que se agudizó con el desplome del experimento neo-liberal en 1983. Este estado de desorganización llevó a que los actores sociales y políticos -pese a que se oponían en su inmensa mayoría al régimen de Pinochet- fueran incapaces de reaccionar frente a él. Aún

más, en sus momentos más agudos, la crisis produjo la necesidad tácita de un poder autoritario que impusiera un grado mínimo de disciplina y paz social. Ahora bien: ¿por qué Pinochet fue derrotado en el plebiscito que él organizó en 1988, abriendo paso con ello a una transición a la democracia? La respuesta a esta segunda interrogante hay que buscarla a su vez en el surgimiento, después del período 1983/85, de nuevos principios de integración en el plano económico, social, institucional, político y cultural: con la superación de la crisis histórica de Chile fueron desapareciendo, también, las condiciones sociales del autoritarismo.

a) El ensayo neo-liberal

En el segundo tercio de este siglo la sociedad chilena -así como otras en América Latina- había experimentado un acelerado proceso de modernización. La urbanización, la extensión del sistema educacional, la industrialización estimulada por el Estado, el desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia ocupaciones fabriles, la incorporación sucesiva de nuevos grupos sociales -sectores medios, obreros, campesinos y marginales urbanos-, y la vigencia de un sistema político abierto y en expansión, fueron algunos signos de ese proceso, respecto del cual existió en Chile un sólido consenso social y político. Desde los años sesenta, sin embargo, ese consenso se fue deteriorando como resultado del agotamiento que mostraba ese modelo de desarrollo. Este agotamiento se reflejó en la reducción del crecimiento, en una persistente inflación, en una multiplicación y politización de los conflictos sociales, y en partidos políticos cada vez más ideologizados e incapaces de regular esos conflictos. Esta crisis del orden democrático abrió la puerta a la intervención militar de 1973; y el régimen que nació de ahí actuó drásticamente para dismantelar el modo de desarrollo precedente, lo que se tradujo en el estancamiento o reversión de muchos de los procesos modernizadores anteriores (des-industrialización, redistribución negativa del ingreso, caída del empleo y de los salarios, reducción del gasto social del Estado, etc.).

Pero el período abierto por el golpe militar no puede ser interpretado únicamente en su dimensión regresiva respecto al orden precedente (Garretón, 1983). Entre 1975 y 1983 la sociedad chilena fue sacudida por otro ensayo modernizador: el modelo neo-liberal. Con la extensión de las relaciones de mercado, por ejemplo, éste masificó las pautas de comportamiento reguladas por el cálculo económico. Asimismo, muchos individuos se incorporaron a un sistema de movilidad individualista, en reemplazo de un procedimiento basado en la capacidad de presión política sobre el Estado de grupos de interés altamente inclusivos. Ese tipo de procesos se concentró especialmente en la clase "alta" y en segmentos de la clase media, los que tendieron -literalmente- a "aburguesarse". Sin embargo, el grueso de la población no estuvo completamente ausente de la modernización que trajo consigo el modelo neo-liberal: en su caso, éste se identificó básicamente con el acceso a bienes de consumo importados, a los que se otorgó un valor proporcional a su escasez en el período previo a 1973, y el poder simbólico de transformarse en la oportunidad de participar figurativamente en las sociedades desarrolladas.¹⁰ Sin embargo,

10. No se puede pasar por alto, en efecto, que entre 1975 y 1981 se duplicó el parque automotriz; que la oferta de equipos de radio, que era de una por cada 113 habitantes en 1965, llegó a uno cada 10 habitantes en 1981;

financiada por una afluencia extraordinaria de crédito externo, la modernización liberal se agotó en el momento en que esos flujos terminaron, hacia 1983. A partir de entonces, la misma generación de chilenos que había sufrido la ruptura del orden democrático y "desarrollista" en 1973, hubo de enfrentarse, diez años después, al agotamiento de la "solución liberal".

El régimen militar prohibió o impuso severas limitaciones al funcionamiento de las organizaciones intermedias (sindicatos, asociaciones barriales, colegios profesionales, partidos políticos).¹¹ Pero lo más peculiar del experimento liberal fue el proceso de desorganización material al que fue sometido el sistema de clases, lo que dificultó luego decisivamente la gestación de movilizaciones sociales capaces de poner en jaque el poder del Estado. De hecho el peso numérico de los conglomerados más característicos del tipo de desarrollo chileno previo a 1973 (v. gr. la clase obrera industrial, el personal civil del Estado y, a partir de los años sesenta, el asalariado agrícola) se redujo drásticamente desde entonces hasta entrada la década de los ochenta: la clase obrera se redujo a menos de la mitad entre 1971 y 1982; los asalariados agrícolas lo hicieron en cerca de un cuarenta por ciento; y la clase media asalariada se contrajo también en relación a su segmento independiente (Martínez & Tironi, 1985). A la inversa, las posiciones no-asalariadas y "marginales" se abultaron desproporcionadamente: así por ejemplo, los individuos excluidos de la estructura socio-ocupacional (los desocupados, los cesantes y los que buscan trabajo por primera vez), se triplicaron entre 1971 y 1982, llegando a representar ese último año más de un tercio de la fuerza de trabajo global (Martínez & Tironi, 1985).¹² Durante toda la década del setenta, por otra parte, la celeridad de los procesos de movilidad (ascendente y descendente) no permitió a los individuos ajustarse a patrones sociales estables: así por ejemplo, entre 1973 y 1978, 100 mil funcionarios del sector público fueron bruscamente expulsados de sus puestos, y muchos de ellos pasaron a la condición de "nuevos empresarios", para fracasar en el empeño y terminar como taxistas; decenas de miles de obreros, después de transitar por la cesantía, desembocaron en el comercio; antiguos empresarios cerraron sus fábricas para volcarse a la importación, terminando en la quiebra con la crisis que se inauguró en 1982; simultáneamente, enormes contingentes de jóvenes quedaban bloqueados en la desocupación.

Pero la dispersión de la sociedad chilena iba más allá de sus bases materiales. Ella afectaba también a ese conjunto de valores y normas que se expresan y reproducen en instituciones, ritos y ceremonias que tienen la función de crear en los individuos el sentimiento de pertenecer a una nación. En efecto, la crisis del orden democrático abarcó también a lo que habían sido la unidad simbólica de la nación -un imaginario que invocaba simultáneamente a la

que en ese mismo año se importaron una radio por cada 5 habitantes y un reloj-pulsera por cada 3.6; y que en 1982 el 42 por ciento de las familias de Santiago estaba pagando uno o mas créditos de consumo (Martínez & Tironi, 1985).

11. Pero más allá de la represión o de las restricciones legales, los organismos intermedios quedaron sin sentido, pues el orden autoritario eliminaba su función tradicional de mediación entre los individuos y la institución estatal.

12. En términos globales se puede decir que el sistema de clases experimentó un proceso de destrucción caracterizado por: i) el debilitamiento de la relación funcional entre los agentes sociales como resultado del predominio de posiciones no-asalariadas (la *inorganicidad*); ii) la incapacidad crónica del sistema para dar empleo formal a las nuevas generaciones y segmentos, lo que se tradujo en un asalariado

política y la educación, al profesor y al carabinero, al Estado y a la industria, a Neruda y a la Mistral-. Por lo mismo el régimen militar pudo fomentar con éxito una actitud iconoclasta hacia la simbología del "antiguo régimen". Como sustituto ofreció la ideología neo-liberal y su propio imaginario: la libertad individual entendida como acceso a mercados abiertos; el placer del consumo, tomado como instrumento diferenciador y gratificador; la movilidad social como desafío individual; una economía de exportación sostenida en la empresa privada; la oferta como principio del dinamismo económico, y así por delante. Pero este imaginario perdió también, y de modo abrupto, su pie de apoyo fundamental -el "milagro económico" 1978-83-, lo que desencadenó nuevamente el proceso de desorganización.

A lo anterior se sumó un fenómeno que provocó en la sociedad una profunda fractura: la práctica de la violación de los derechos humanos, ejercida extensamente por el régimen militar en sus diez primeros años. Para los chilenos la represión masiva y severa de parte del Estado fue una experiencia totalmente nueva. Pasado el desconcierto inicial, lo que quedó fue el miedo a órganos represivos omnipresentes.¹³ Pero el miedo no provenía sólo de la represión; también tenía que ver con la inestabilidad económica y laboral, esto es, a que sobreviviera un hecho que destruyera otra vez el precario equilibrio obtenido.¹⁴ La prolongación en el tiempo de este sentimiento terminó por conducir al rechazo de todo aquello que aumentara el grado de incertidumbre y angustia, a la limitación de las metas y expectativas, al retraimiento individualista y al refugio en la seguridad de los grupos primarios; en suma, a la apatía ante el contexto social y político. En el plano psico-social -al igual que en el plano socio-económico-, el régimen militar creó también un cuadro sumamente hostil para la acción colectiva organizada; al contrario, lo que creó fue una situación de atomización en donde la apatía sólo podía ser quebrada por el estallido de revueltas de masas.

b) La crisis del modelo

Entre 1983 y 1985, en medio de una crisis del modelo económico neo-liberal que condujo a un relajamiento del régimen autoritario, la ciudad de Santiago fue

envejecido y masculinizado (la impermeabilidad); y iii), la tendencia a la exclusión social, esto es, a la separación de una proporción creciente de la población de los mercados laboral y de consumo, la que fue quedando segregada -incluso geográficamente- en una zona de subsistencia (Martínez & Tironi, 1985).

13. El miedo tiene siempre su origen en la percepción de un peligro cierto o impreciso, actual o probable (Lira, Weinstein & Salamovich, 1986). Cuando el individuo no puede discriminar ni la inminencia ni la causa inmediata de la amenaza, entonces se transforma en angustia, pues no se sabe siquiera cuál es la 'falta' que puede precipitar el 'castigo'. El miedo y la angustia producen una sensación de vulnerabilidad, de impotencia y desamparo. Las personas tenderán a evitar todo aquello que les parezca peligroso y provoque angustia; reducirán al mínimo lo que digan o hagan, pues sus opiniones y acciones convocan un peligro difuso y acechante; en fin, se dejarán llevar por la apatía, la pasividad y la resignación.

14. Sin duda lo que provocaba cotidianamente mayor angustia era la amenaza del desempleo, pues el trabajo constituye el principal mecanismo de inserción del individuo en la sociedad, y su pérdida genera un sentimiento de fracaso y de derrota personal que lleva al autorreproche, a la recriminación, a la tristeza y depresión, al distanciamiento paulatino de la sociedad y, en el límite, a la auto-agresión (Lira & Weinstein, 1981).

remecida por estallidos de violencia y represión en su periferia. Fueron las protestas nacionales, que aunque eran convocadas por las dirigencias sindicales y políticas de oposición, eran seguidas principalmente por los grupos marginales urbanos o pobladores, que para unos se convirtieron en la fuerza social que haría "caer a la dictadura", y para otros en la representación "del caos y la violencia".¹⁵ Estas protestas no tenían nada que ver, por cierto, con el tipo de movilización colectiva que se conoció en Chile antes de 1973, orientada por un proyecto histórico identificado con la industria, el Estado y la democracia, cohesionada en torno a los trabajadores, y que se desenvolvía disciplinadamente y a plena luz del día; pero es que a mediados de los años ochenta no habían grupos sociales que pudieran ejercer presión en torno a sus intereses comunes frente al Estado o adversarios sociales, y no se contaba tampoco con los canales de participación institucional pertinentes. Los líderes políticos y sindicales imaginaron que esta movilización podría desencadenar el fin del régimen autoritario, pero rápidamente se reveló que éste no sería afectado por una revuelta que más parecía acentuar la crisis y la desintegración que superarla.¹⁶ El sentimiento de impotencia, más la represión, terminaron con las protestas; lo que se expandió en seguida no fue una actitud agresiva capaz de desembocar en la violencia, sino la resignación y el conformismo -lo que Martín-Baró (1987) llamara la "desesperanza aprendida".¹⁷

La crisis económica del período 1983/85 agudizó en grado extremo el proceso de desorganización social. Sin embargo, éste no sería el final del régimen militar -como en su momento lo creyó la oposición a Pinochet-, pero sí el final de una fase de ese régimen. La atomización de la sociedad en este período hizo más que nunca "necesaria" la integración (aunque fuere coactiva) que le proporcionaron Pinochet y las Fuerzas Armadas.¹⁸ Pero a raíz de la crisis económica se produjo un hecho que tendría hondas repercusiones, como fue la ruptura del gobierno militar con la ortodoxia monetarista de los llamados Chicago Boys. El éxito en este giro es lo que le permitiría después levantar

15. Con ocasión de las protestas las Fuerzas Armadas y policiales salieron otra vez a la calle, ahora para impedir la propagación de la protesta de los pobladores; aún así, éstos lograban a veces cortar las carreteras que unen la capital con el resto del territorio, y hasta el acceso al aeropuerto internacional en esas ocasiones se volvía incierto. Presos de sentimientos contradictorios, los demás habitantes de Santiago se refugiaban en sus hogares, mirando de reojo el ceremonial de los jóvenes marginales en su desigual combate con las fuerzas policiales, y esperaban el nuevo día, cuando los pobladores volverían a su forzado anonimato y todo regresaría a su corriente normalidad.

16. En los hechos la protesta fue una expresión del desconcierto que produjo el agotamiento de la modernización liberal. Cual más cual menos, los chilenos de todas las clases sociales creyeron que ya se había alcanzado una nueva estabilidad y que en algún momento iban a recibir los beneficios que prometía el proyecto neo-liberal. Sin embargo eso no era así, y sólo unos pocos consiguieron acceso a esos beneficios; para el resto, lo que quedó fue la frustración, la rabia y la protesta.

17. El hecho de haber desplegado en las protestas los máximos esfuerzos para modificar la situación sin conseguir el resultado deseado, desalentó intentarlo de nuevo, creó desconfianza en los recursos propios, llevó a una idealización negativa del adversario -en este caso Pinochet- y justificó a la larga la búsqueda de una adaptación individual. Esta evolución confirma que, a diferencia de lo previsto por la hipótesis de frustración-agresión de Dollard et al. (1939), si se prolonga, una situación de frustración devendrá en resignación y conformismo, no en agresividad ni en violencia.

18. Hay que destacar que el régimen militar se encargó de poner enormes obstáculos a la acción de la Iglesia, que era la única institución capaz de proveer principios de cohesión alternativos a los provistos por el Estado autoritario.

nuevas instituciones, organizar nuevos modos de regulación social, y emprender el camino de una liberalización política que llevaría al plebiscito de 1988 y a las elecciones de diciembre de 1989.

c) La post-crisis

Empujado por la crisis del modelo económico neo-liberal, el Estado procedió en 1983 a otorgar su aval a la deuda externa contraída por agentes privados durante la época del boom y a tomar el control directo de los bancos y empresas en peligro de quiebra, todo lo cual le dio un poder inmenso sobre toda la economía (Infante, 1986; Errázuriz & Weinstein, 1986). Pero más allá de estas acciones puntuales, lo importante es que el sector público recuperó parte de sus funciones reguladoras y se comprometió en una política activa de promoción del ahorro interno, de la inversión y de las exportaciones, en un marco de restricciones compatibles con las severas condiciones externas. Este quiebre en la política económica -representado en la figura del ministro Büchi- desembocó en un nuevo esquema de acumulación, que comenzó a dar resultados a partir de 1986 cuando se inicia una recuperación de la producción y del empleo basado en la expansión y diversificación constante de exportaciones con base en el dinamismo de la empresa privada.¹⁹ Desde el punto de vista de la estructura social, esto significó que la desocupación cayó a un nivel cercano al 10 por ciento y que se detuvo el proceso de des-asalarización, verificándose incluso un leve aumento del número de obreros industriales (Díaz, 1989).

Recuperado el equilibrio económico básico, el Estado privatizó nuevamente los bancos y empresas que cayeron en su poder, e incluso extendió este proceso hacia nuevos sectores (los llamados "estratégicos") que se habían salvado de la ola privatizadora 1974/77, como energía, comunicaciones y siderurgia.²⁰ Junto con esto se aceleró el traspaso de los servicios sociales básicos (salud, educación, previsión) al sector privado y a la administración de las municipalidades. Asimismo, se dio un nuevo impulso a los programas estatales de subsidio "focalizados" en los hogares con un cuadro de pobreza crítica. Todo esto reforzó el papel del sector privado en la economía, consolidó nuevas instituciones a las que se le transfirieron los servicios sociales antaño en manos del Estado (como las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Instituciones de Salud Previsional), aumentó el poder y la autonomía de las municipalidades y fijó un nuevo tipo de política social del Estado, creándose así un nuevo modo de regulación social.

La crisis económica y la protesta social del período 1983/85 llevaron también a que el régimen iniciara una "apertura política" que levantó gran parte

19. Es incuestionable, sin embargo, que esta recuperación se benefició también de la maduración de medidas tomadas con anterioridad, como la reducción del déficit fiscal, la liberalización de los precios y del comercio internacional y el fomento de las exportaciones.

20. La enérgica intervención del Estado y el reforzamiento de sus mecanismos reguladores (especialmente a través de Superintendencia de Bancos y Sociedades Financieras) a raíz de la crisis 1983/85, no significaría un sector público más voluminoso ni, menos aún, una "vuelta atrás" a formas de Estado benefactor. Lo que se abandonó en 1985, por lo tanto, no fue el esquema neo-liberal de la privatización, des-regulación y apertura externa, sino la ortodoxia monetarista, en particular el llamado "enfoque monetarista de la balanza de pagos".

de las restricciones para el debate público y permitió el resurgimiento de los partidos políticos (Garretón, 1989). Al mismo tiempo el gobierno fue dictando leyes constitucionales para regular la actividad política, con normas que apuntaban a establecer la autonomía de la política respecto a las organizaciones y conflictos socio-económicos.²¹ Hacia 1986, cuando las protestas ya habían desaparecido y la situación económica y social mostraba signos de estabilidad, los partidos políticos de oposición se plantean en los hechos aceptar la Constitución de 1980 y enfrentar al régimen al interior de esa institucionalidad, como es el plebiscito previsto para 1988. La política, en definitiva, se fue adaptando progresivamente a las nuevas instituciones establecidas por el régimen militar y, por esta vía, ella se fueron legitimando y consolidándose.

Los procesos abiertos con la crisis económica 1983/85 -en particular la consolidación de un nuevo esquema de acumulación, la cristalización de un nuevo patrón de regulación entre los grupos sociales y de éstos con el Estado, y la creación de instituciones políticas a partir de las cuales se fueron remodelando las actitudes y los actores políticos- terminaron por crear un nuevo sistema de integración social. En el segundo tercio de la década de los ochenta, en efecto, la sociedad chilena ya no presentaba la inestabilidad característica de los períodos de crisis o transición. En la medida en que nuevos principios de integración iban emergiendo, se evaporaban los soportes sociológicos del poder autoritario. Una larga crisis histórica, aquella inaugurada a fines de los años sesenta y que significó el derrumbe del sistema democrático en 1973, llegaba a su fin.

3. LA MODERNIZACION AUTORITARIA

Cuando se trata de evaluar globalmente al régimen militar chileno las opiniones están divididas entre los que le asignan un impacto modernizador y los que enfatizan su efecto regresivo. Para esta última línea de argumentación una dictadura autoritaria como la de Pinochet, que implicó una masiva violación de los derechos humanos, no puede ser modernizadora, por cuanto la modernidad se identificaría con la democracia. Al mismo tiempo este razonamiento destaca el hecho que el régimen militar revirtió algunas dimensiones claves del proceso de modernización que experimentó Chile en el segundo tercio del presente siglo, como la industrialización sostenida en la extensión del mercado interno y en el soporte del Estado, o la labor benefactora de este último, que posibilitó reducir los niveles de exclusión socio-económica de los grupos más pobres. La mayoría de los estudios consagrados al período 1973-1989 han subrayado la dimensión regresiva -tanto en términos políticos como socio-económicos- del régimen de Pinochet, y pocos son los que han puesto atención en lo que Garretón (1984) llamara su "dimensión fundacional".

21. Las leyes más importantes en este sentido fueron la que creó el Registro Electoral y convocó a la población a inscribirse en ellos, y la llamada ley de partidos políticos, que legalizó su existencia bajo ciertas normas de tipo ideológico (como no fomentar la "lucha de clases", lo que iba acompañado de la prohibición del Partido Comunista) y administrativas (como contar con un número mínimo -alrededor de 50 mil- de adherentes). Ambas leyes fijaron incompatibilidades entre cargos electivos o militancia política y la función de dirigente sindical o gremial.

a) Modernización y modernidad

Para encarar adecuadamente el debate en torno al carácter del régimen militar parece útil la distinción que introduce Touraine (1984) entre los conceptos de "modernización" y "modernidad". Por modernización se entiende el proceso al que da lugar la voluntad de una élite dirigente y/o el Estado para alcanzar o desarrollar la modernidad. La modernidad, por su parte, se refiere a un tipo de sociedad secularizada en donde la integración social descansa en la capacidad del sistema político para regular los conflictos de interés entre los actores sociales.²² Si se adoptan estas definiciones, entonces lo que está en discusión es, primero, si las transformaciones experimentadas por la sociedad chilena entre 1973 y 1989 la han vuelto más moderna o no, y segundo, si un gobierno autoritario como el de Pinochet puede ser o no modernizador.

Respecto al segundo problema, se puede decir que la historia está llena de casos de modernización a través de regímenes políticos autoritarios.²³ Como lo recuerda Touraine (1984; 1988), hay que partir de la base que la modernización no es jamás un proceso puramente endógeno, pues las sociedades tienden naturalmente a resistir el cambio. Se requiere entonces de factores exógenos (una guerra, una crisis política o económica) para que las sociedades se modernicen.²⁴ Entre estos factores no se puede considerar a los movimientos sociales, pues estos actúan según una lógica de funcionamiento y no de cambio social; los protagonistas de los procesos de modernización son más bien ciertas élites dirigentes, el Estado o, en el límite, fuerzas externas, como es el caso de algunas potencias coloniales. En el caso latinoamericano prevalece un "modo de desarrollo" (Touraine, 1988: 42) que se caracteriza históricamente porque el "agente voluntarista del cambio" es el Estado, lo que le convierte en el factor principal de la modernización. Cuando el Estado interviene de manera autoritaria para crear una clase social modernizadora capaz de jugar después un rol dirigente, Touraine habla de un modelo bismarckiano -refiriéndose con este término al proceso que dio lugar a los junkers en Alemania-.

Las circunstancias chilenas entre 1973 y 1989 se aproximan bastante a ese modelo bismarckiano. En efecto, el gobierno de Pinochet prácticamente creó a una clase empresarial moderna, que hoy posee una posición predominante en la vida económica, social y política del país.²⁵ De otra parte, el Estado autoritario chileno actuó no para reproducir o restaurar un orden social determinado, sino

22. Los conceptos de "modernización" y "modernidad" de Touraine se acercan bastante a las nociones de "secularización" y de "sociedad moderna" que usa Germani (1962; 1985), los que tienen su base sin duda en la sociología de Talcott Parsons.

23. Touraine (1988) menciona los ejemplos de Alemania, Italia, Japón, la Turquía kemalista, y se podrían mencionar también los ejemplos más actuales de Corea o Taiwán.

24. Touraine (1984: 183) indica con razón "que no existe jamás un cambio histórico, el paso de un tipo de sociedad a otro, de un campo de historicidad a otro, que sea puramente endógeno. Todo cambio social es en un grado u otro, exógeno".

25. La creación de una clase empresarial moderna ha sido particularmente evidente en el caso de la agricultura como efecto del boom en la producción de frutas de exportación (Echenique, 1989; Gómez & Echenique, 1987). Sin embargo él también es perceptible en otros sectores, como los servicios e incluso la industria. Ver Campero (1989).

para impulsar persistentemente y contra toda resistencia un programa de cambios radicales que condujeron a la creación de un orden social nuevo. En este sentido el régimen de Pinochet escapó por completo de lo que Wiarda (1974) ha llamado la "tradición latinoamericana", donde los procesos de modernización, de tipo "incrementalista" y "gradualista", terminarían subsumidos en el orden tradicional de tipo "orgánico -corporatista- patrimonialista".²⁶

Lo que cabe preguntarse ahora es si el tipo de sociedad creada en los años recientes es más moderna que aquella previa al régimen militar. Al respecto la respuesta también es positiva. Bajo Pinochet -en particular después de la crisis 1983/85-, Chile experimentó un impulso modernizador muy diferente al que se venía desarrollando antes de 1973, pero que corresponde muy de cerca a las tendencias que toma la modernización a escala internacional: reducción del rol del Estado; flexibilización, especialización e internacionalización de las estructuras productivas; renuncia al objetivo del pleno empleo; privatización de las empresas y servicios públicos; multiplicación del empleo atípico y reducción de la masa asalariada; asistencia estatal de tipo minimalista y discrecional (en oposición al universalismo del Estado benefactor); liberalización y flexibilización del mercado de trabajo. Este ha sido el sentido que tuvo la revolución pinochetista en Chile; con modalidades e intensidad diferentes en cada caso, éste es también el sentido de los procesos de modernización en todo el mundo contemporáneo, desde los países desarrollados a los no desarrollados, desde los capitalistas a los socialistas.

b) La gran mutación

Lo que está en curso en el mundo es una reestructuración del régimen de acumulación y del modo de regulación instaurado en la post-guerra tanto a escala internacional como nacional.²⁷ Esta mutación -que no respeta ideologías, ni grados de desarrollo, ni posición geográfica- ha sido precipitada por factores exógenos -el shock petrolero de 1974, la deuda externa en los años ochenta, las políticas de "ajuste estructural" recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)-, pero tiene una causa endógena fundamental: la crisis del patrón de acumulación y regulación que algunos autores han bautizado como "fordismo" (Jessop, Jacobi & Kastendiek, 1986; Lipietz, 1984).

26. La capacidad que se le ha imputado al orden tradicional latinoamericano de sobrevivir a los intentos de modernización -o, lo que es lo mismo, la debilidad que se le ha imputado a los esfuerzos de modernización- es lo que llevó a la célebre imagen de Anderson (1967), según la cual las naciones de este continente serían "livings museums" (museos vivos) donde se juxtaponen indefinidamente diferentes formas de organización económica, social y política. Como se ve, la experiencia de Chile 1973/89 no tiene nada que ver con esta "tradición latinoamericana".

27. La influyente "Ecole Française de la Regulation" -asociada a los nombres de Aglietta, Brender, Boyer y Lipietz- usa dos conceptos que para los fines de este trabajo son importantes. El primero es el de "régimen de acumulación", que se refiere a "un modo de repartición y reubicación sistemática del producto social, realizando por un período prolongado, una cierta adecuación entre la transformación de las condiciones de la producción (...) y las transformaciones en las condiciones del consumo final" (Lipietz, 1984: 4). El segundo concepto es el de "modo de regulación", definido como "el conjunto de formas institucionales, de tejidos, de normas explícitas o implícitas, que aseguren la compatibilidad de comportamientos en el cuadro de un régimen de acumulación, en conformidad al estado de las relaciones sociales, y por ende, de las contradicciones y el carácter conflictivo de las relaciones entre los agentes y los grupos sociales" (Lipietz, 1984: 6).

Desde el punto de vista productivo el "fordismo" se caracterizó por la producción de masas (el "taylorismo"), lo que conducía a la expansión del trabajo semi-especializado en perjuicio del especializado y del no-especializado. Desde el punto de vista del consumo, se distinguía por la "incrementada importancia del consumo masivo de bienes estandarizados y/o, del consumo colectivo de bienes y servicios provistos por el Estado, en contraste con el consumo de bienes individualizados y/o, bienes y servicios de producción doméstica" (Jessop, Jacobi & Kastendiek, 1986: 3). Desde el punto de vista del modo de regulación, el "fordismo" combinaba las siguientes formas institucionales (Lipietz, 1984): i) la generalización de la relación salarial en todos los sectores (incluyendo el sector terciario) y tipos de actividad (incluyendo las de dirección y control), desplazando el trabajo doméstico, artesanal o independiente; ii) la fijación del salario (en la mayoría de los casos con un mínimo garantizado por el Estado) mediante contratos colectivos de larga duración generalmente adoptados a nivel de ramas industriales, regiones o de todo el país, lo que desplazó la negociación directa y permanente empleador/empleado; y iii) la importancia creciente del Estado, tanto para asegurar el crecimiento y estabilidad económicas y del pleno empleo a través del instrumental keynesiano, como para garantizar la seguridad social de la población a través del *Estado benefactor*. Por último, desde el punto de vista socio-político el fordismo se caracterizó por lo que algunos han llamado el "consenso Keynesiano"; "un intercambio político" que implicaba, "por una parte ...la fundamental aceptación del control privado de los medios de producción, esto es, la despolitización de la esfera de la producción y por otra, la capacidad del Estado para intervenir en el proceso económico afectando las esferas de circulación y realización" (Altvater, Huebner & Stanger, 1986: 19-20).²⁸

Entre 1945 y la mitad de los años setenta el modelo fordista -que tomaba cuerpo en la experiencia de los países industrializados- se constituyó en el paradigma de la política económica a nivel mundial. En el caso de América Latina ese modelo -que en la región recibió el nombre de "desarrollo hacia adentro" o "industrialización sustitutiva"- fue el que inspiró, después de la crisis mundial de los años 30, la adopción de una estrategia industrialista inducida y protegida por el Estado. Como lo indica Tokman (1989), esa estrategia dotó a estos países de una tecnología moderna (vale decir, implantó una organización taylorista del trabajo); transformó a la industria en el motor del crecimiento y en la principal fuente generadora de empleos cada vez más especializados (vale decir, extendió las relaciones salariales y desplazó el trabajo doméstico); llevó a un constante aumento de los salarios reales (esto es, generó un consumo de masas); y condujo al incremento constante del número y amplitud de contratos colectivos negociados entre las partes (vale decir, institucionalizó la fijación colectiva y permanente del salario).²⁹

28. Esto mismo ha sido conceptualizado por Przeworski (1983; 1985) como "compromiso de clase", pues los trabajadores consienten el control de los capitalistas sobre los medios de producción a cambio de la seguridad (que es garantizada por el Estado) de que sus intereses materiales serán satisfechos (Tironi, 1988).

29. El "fordismo periférico" (Lipietz: 1984) o latinoamericano era por cierto parcial, pues junto al sector moderno representado en la industria, coexistía un sector "marginal" (Germani, 1969; Quijano, 1972) o "informal" (Prebisch, 1978) que no lograba ser absorbido por la "insuficiencia dinámica" propia del capitalismo periférico (Prebisch, 1976), dando lugar a una estructura socio-económica "dual" o "heterogénea" (Cardoso, 1969; Pinto, 1970; Touraine, 1988).

El llamado "consenso keynesiano" también alcanzó a las sociedades latinoamericanas de mayor desarrollo relativo -y entre ellas, a la chilena. El papel central asignado a los gobiernos para asegurar una demanda efectiva que permitiera niveles suficientes de expansión de la producción y el empleo, y la responsabilidad asignada al Estado en la protección de los grupos más pobres y en su incorporación a los beneficios sociales, constituyó un acuerdo tácito que comprometió las fuerzas sociales y políticas más relevantes. Las nociones de "Estado nacional-popular" empleada por Germani (1962) y Touraine (1988), así como el concepto de "Estado de compromiso" popularizado por Weffort (1970), dan cuenta precisamente del esfuerzo por describir este "Estado benefactor a la latinoamericana", al que se le reconoce un papel central en el desarrollo económico y en la integración social de los países de la región entre los años 30 y 60. Como lo muestra Hirschman (1986), por lo demás, hasta 1980 las políticas de bienestar social fueron altamente eficientes en cuanto a mejorar los estándares de vida y mejorar la posición de los sectores más pobres de América Latina.

A nivel mundial el shock petrolero de 1974 provocó la primera gran recesión económica desde la post-guerra (con duros efectos sobre el empleo y los salarios), lo que precipitó el colapso del régimen de acumulación y del modo de regulación fordista en los países industriales. Pero la crisis del fordismo tenía raíces anteriores. En el caso particular de Chile, ya en los años 60 se venía manifestando una creciente dificultad para sostener la expansión de la industria (que suponía entrar a la "etapa difícil" de sustitución de bienes intermedios y de capital y ampliar los mercados) y los procesos de incorporación social; lo que favoreció los trastornos sociales y políticos que en 1973 terminaron con el régimen democrático (Foxley, 1985; Tironi, 1985).³⁰ Desde mediados de los setenta hasta 1982 la crisis pudo ser aplazada por la enorme disponibilidad de recursos provenientes de los "petro-dólares"; pero cuando se termina la liquidez con el alza de las tasas de interés internacional, el impacto de la crisis del fordismo estalla violentamente, provocando recesión económica, desempleo, des-industrialización, aumento de los trabajadores informales, reducción de los salarios, etc. (Tokman, 1989).

c) El nuevo curso de la modernidad

En los países industrializados la superación de la crisis significó el paso a un nuevo sistema de producción y de regulación -que ha sido denominado "post-fordismo"- en el contexto de una reorganización de la economía mundial (Jessop, Jacobi & Kastendiek, 1986). Los rasgos fundamentales de este nuevo orden son los siguientes: a) la flexibilización de la producción -como resultado de la introducción de nueva tecnología de base micro-electrónica-, que termina con la homogenización de la fuerza de trabajo, pues ahora ella se polariza entre los trabajadores manuales no-especializados (muchos de los cuales no tienen por lo demás un carácter permanente) y los trabajadores altamente especializados con roles creativos y/o de supervisión (Montero, 1989; Jessop, Jacobi &

30. Chile no constituyó un caso único. Más o menos en el mismo período (primera mitad de los años 70), Argentina y Uruguay cayeron también bajo regímenes autoritarios. Brasil representa un caso diferente, pues allí sí se logró transitar por la "fase difícil" de la sustitución de exportaciones, aunque también bajo un gobierno militar-autoritario que se prolongó desde 1964 hasta 1985 (Hirschman, 1986).

Kastendiek, 1986; Piore and Sabel, 1984); b) el abandono del objetivo del pleno empleo y, junto con ello, de la expectativa propia del modelo fordista de niveles cada vez más altos de consumo de masas (Jessop, Jacobi & Kastendiek, 1986); c) la generalización de un empleo "atípico" o "informal", con baja protección social y altamente dependiente de las coyunturas económicas (Córdova, 1986), lo que significa que el núcleo asalariado estable se hace cada vez más pequeño; d) la extensión de la sub-contratación y del salario individualizado, lo que lleva a la disminución de la masa asalariada y a una mayor segmentación interna, pues los salarios y las condiciones de trabajo dejan de ser negociados colectivamente; e) el abandono de las políticas keynesianas y el desmantelamiento del Estado benefactor (Jessop, Jacobi & Kastendiek, 1986), lo que implica: i) privatización del sector público y des-regulación del sector privado; ii) que el Estado sigue interviniendo en la economía, pero ya no para regular las fuerzas del mercado, sino para estimularlas mediante el manejo de la política monetaria y fiscal; y iii) que los servicios sociales son transferidos al mercado, y la política social del Estado se orienta ahora hacia grupos específicos ("target groups") siguiendo criterios minimalistas.

Así como Chile no fue impermeable a la crisis del fordismo a nivel mundial, tampoco lo ha sido frente a las nuevas tendencias que caracterizan al llamado "post-fordismo". Como ya se indicó, de hecho gran parte de las transformaciones económico-sociales cristalizadas después de 1985 siguen de cerca el proceso más generales descrito precedentemente. Al Estado pinochetista le correspondió consumir la transición entre un sistema de acumulación y regulación en crisis, y uno nuevo que corresponde a las formas que él está adoptando en la mayoría del mundo contemporáneo. Como resultado global la sociedad chilena se ha modernizado.³¹ Esto es válido no solamente en el plano económico. El nuevo patrón de acumulación y regulación ha reducido también la dependencia de la sociedad frente al Estado, ha empujado a un proceso de individuación y diversificación, ha acentuado la brecha entre la vida privada y la esfera pública, obliga a una menor politización de las organizaciones sociales y a una menor corporativización de los partidos políticos; en fin, favorece una cultura más pragmática, más secular, más individualista, todo lo cual ha sido históricamente identificado con la modernidad.

El éxito de la modernización pinochetista fue derivando, paradójicamente, en una incongruencia cada vez más insostenible entre la modernidad en lo económico, social y cultural, y el régimen del general Pinochet, de corte militar y autoritario. Los eventos políticos chilenos de los últimos años -en especial la derrota del régimen en un plebiscito que él mismo había convocado- no pueden ser comprendidos sino dentro de esta perspectiva sociológica.

31. La modernización de la sociedad chilena no puede por cierto imputársele exclusivamente a lo que realizó el régimen militar. Los grandes procesos de modernización iniciados con anterioridad a 1973, que parecían haber sido simplemente revertidos por el nuevo régimen, de hecho siguieron su camino en los años que corren desde entonces, e incluso algunos recién han madurado (i. en la expansión de la escolaridad, una red de comunicaciones que integra al territorio, la organización de una administración pública moderna, la reforma agraria, etc.). El éxito de las modernizaciones de los últimos años, por lo tanto, descansan en parte en las modernizaciones de ayer.

Lo que en un momento se presentó como una ventaja se fue transformando en un obstáculo irremontable; la modernización por vía autoritaria se hizo cada vez más incompatible con la modernidad. Dicho de otro modo, hacia fines de los años ochenta la sociedad chilena había alcanzado un nivel de cohesión y estabilidad que no encontraba correspondencia en un régimen político identificado con una crisis histórica y con un duro proceso de transición al nuevo orden económico-social.

En efecto, en vez de proveer de vías institucionales que canalizaran las nuevas tendencias a la modernidad, el régimen militar generaba grados de conflicto y de inestabilidad incompatibles con la necesidad de consolidar y extender el proceso de modernización. Esto era particularmente evidente respecto la Constitución Política de 1980, cuyos mecanismos de sucesión presidencial orientados a favorecer la permanencia del general Pinochet chocaban contra la creencia extendida de que la libertad política era un bien valioso.³² El autoritarismo, por lo tanto, se convirtió en un obstáculo que la sociedad necesitaba superar; y esto se hizo particularmente evidente en el caso de Pinochet, pues su figura evocaba la crisis histórica que los chilenos deseaban -y en gran medida habían logrado- dejar atrás.

La reacción frente a un régimen autoritario que ponía en peligro la modernidad que él mismo había inducido no vino de los actores o movimientos sociales, sino de los partidos políticos, reorganizados en 1987 en función de un plebiscito convocado para decidir sobre la extensión del mandato de Pinochet. El proceso de desintegración social que desató la crisis y el tránsito al nuevo orden económico-social habían llevado a la desarticulación de los movimientos sociales. Para superar este estado de postración no bastaba con la estabilización de la situación económico-social; era necesaria también la formación de un sistema político capaz de canalizar y regular los conflictos sociales. Mientras persistiera el régimen autoritario, esa última condición no existiría, y no habría espacio para la reorganización de los movimientos sociales. No debe llamar la atención entonces que el "silencio" de los actores sociales se prolongara en Chile más allá del punto de quiebre de la crisis económica -alrededor de 1986-, y que el protagonismo de la contestación haya recaído en actores políticos orientados a reconstruir una arena política: la democracia.³³

El fin del régimen autoritario y la consiguiente transición a la democracia hay pues que atribuírsela a una movilización de tipo político -la que llevó al triunfo del NO en el plebiscito de octubre de 1988.³⁴ El autoritarismo, que había

32. Almond & Verba [1963] hablan del "mito democrático" para referirse a la creencia de que el ciudadano ordinario puede participar en política y ser influyente. Si este "mito" existe, a la larga ningún gobierno puede prescindir de él. En Chile este "mito" renació con los procesos de modernización económicos, sociales y culturales consolidados después de 1985, acentuando la incongruencia entre aquellos y el régimen político autoritario.

33. Después de una crisis, siempre habrá un "gap" entre el momento de la reorganización del sistema económico y de las instituciones políticas y el momento de la rearticulación de los actores o movimientos sociales, pues el segundo proceso reposa sobre el primero.

34. La preeminencia de la movilización política sobre la social quedó clara en la frase que se acuñó en los medios de oposición después de su triunfo en el plebiscito: "A Pinochet no lo derrotó una protesta social ni un grupo militar: lo derrotamos todos los chilenos armados solamente de un lápiz y un papel".

creado las condiciones para desarticular cualquier oposición social, creó también las condiciones para la movilización política que terminó con él. En efecto, la movilización pro-democrática no se efectuó desde fuera, sino desde el interior de la institucionalidad creada por el régimen militar. El espacio en que ella se desarrolló (la campaña en torno al plebiscito) fue organizado por este último, y el mismo fue respetado escrupulosamente por la oposición a Pinochet.³⁵ Más aún, gran parte de los esfuerzos opositores durante la Campaña por el NO estuvieron dirigidos a legitimar el plebiscito (sea mediante el llamado a inscribirse en los registros electorales o mediante la aceptación en los hechos de la "ley de partidos" promulgada por el régimen) como la arena política donde podía resolverse la peculiar contradicción planteada entre modernidad y autoritarismo.

Si la oposición triunfó en el plebiscito fue porque supo responder a las demandas políticas de una sociedad que había experimentado un proceso de modernización muy acelerado que había acentuado la segmentación y el dualismo.³⁶ Después de un largo período en que fueron sacudidos por agudos conflictos sociales y por una modernización acelerada impuesta por medios autoritarios, los chilenos anhelaban la seguridad que da un Estado de derecho y la dignidad que da la condición de ciudadano, lo que se combinaba con la aspiración de oportunidades de movilidad en un sistema social estable.³⁷ En vez de reforzar las tendencias conflictuales dominantes por años en la sociedad chilena, la Campaña por el NO apuntó a despertar una movilización a favor de una integración social y de una reconciliación nacional;³⁸ si tenía éxito en este objetivo —esta fue su apuesta—, la victoria electoral sobre Pinochet podía darse por descontada. Junto a esa victoria, la Campaña por el NO consiguió transformar al plebiscito en un rito que vivificó los valores comunes y recreó entre los chilenos un sentimiento de unidad que habían perdido y echaban de menos.³⁹

35. Hasta fines de 1987 la oposición a Pinochet sostuvo que no participaría en el plebiscito, y proponía en cambio una reforma constitucional para permitir elecciones abiertas de Presidente de la República. Pero las FF.AA hicieron ver su disposición a "respetar la institucionalidad" a cualquier costo. Los partidos, impotentes para modificar la trayectoria que llevaba al plebiscito, terminaron entonces "aceptándolo". En febrero de 1988 los partidos opositores firmaron un pacto en el que se comprometieron a realizar una campaña a favor del NO y a respaldar un futuro gobierno de transición.

36. Las nociones de "segmentación" y "dualismo" son usadas aquí en el sentido que les da Piore: un tipo de sociedad formada por "totalidades coherentes cuya unidad deriva, a la vez, de la consistencia de sus reglas internas y organización, y de la estabilidad de su relación con otras partes de la sociedad". (Berger & Piore, 1980:2).

37. Estas apreciaciones se fundan en encuestas y focus groups interviews realizados entre octubre de 1987 y diciembre de 1988. Ver CIS, 1989.

38. La noción de reconciliación fue introducida por la Iglesia Católica (la primera vez en abril de 1974), y ella caracterizó su mensaje político durante el régimen autoritario (Viera-Gallo, 1988). Dos momentos cruciales de la acción de la Iglesia a este respecto fueron la promoción (en 1986) del "Acuerdo Nacional"—en donde partidos de oposición y partidarios de gobierno convinieron en criterios para una institucionalidad democrática que suponían reformas a la Constitución— y la visita del Papa en 1987—quien hizo de la reconciliación en torno a las tradiciones democráticas el centro de su mensaje.

39. En efecto, el plebiscito puede ser interpretado como rito de passage, con sus típicos momentos de "separación", "transición" y "agregación" (Turner, 1969). La "separación" estuvo marcada por la inscripción en los registros electorales, que dejó atrás la apatía creada por el autoritarismo; la campaña misma se convirtió en un fase "liminal" o de "transición"; y el acto electoral se convirtió en un verdadero "rito de agregación": ese día, en efecto, los recintos de votación se convirtieron en los templos de una liturgia republicana donde todos los chilenos se reconocieron como integrantes de una misma comunidad nacional.

Participar en un mismo rito significó reconocerse nuevamente como partes de una misma comunidad nacional, al interior de la cual era posible procesar pacíficamente las diferencias. Muchos de los demonios asociados a la crisis traumática de 1973 fueron por fin exorcizados; la inutilidad de un poder autoritario situado por encima de la sociedad se hizo con el plebiscito más patente que nunca; todo lo cual abrió paso a un proceso de transición política extraordinariamente consensual.⁴⁰

A juzgar por lo ocurrido en Chile, lo que observan O'Donnell & Schmitter [1986] respecto a los regímenes de transición también es válido para los regímenes autoritarios: en efecto, el simple anuncio de elecciones provoca efectos políticos que escapan rápidamente al control del régimen. En primer lugar la perspectiva de elecciones pone nuevamente a los partidos en el centro del drama político y social. En segundo término la dinámica eleccionaria (no sólo la campaña, sino también la vigilancia sobre el acto electoral mismo y sobre el proceso de conteo de los votos) levanta el perfil de los partidos como agentes de integración o control político y social, y no sólo como agentes de representación de demandas caóticas -que es como ellos son presentados por el poder autoritario. En tercer lugar la lógica electoral incentiva fuertemente la moderación de los partidos y, en la medida que ella se afianza, desmoraliza a los grupos más radicales. Por último, el horizonte electoral lleva a que la discusión entre el gobierno y los partidos de oposición abandone el plano de los principios y se focalice en las reglas bajo las cuales se realizarán las elecciones; en otros términos, la convocatoria a elecciones incentiva la cooperación entre gobierno y oposición en función de un objetivo (un consenso coyuntural o un "contingent consent") que es común a ambos: la creación de una arena institucional.

El plebiscito en Chile cumplió con creces esas cuatro funciones, pero cumplió además una función adicional: constituir a la oposición en alternativa.⁴¹ Esta alternativa tomó la forma de un pacto entre partidos con trayectorias políticas y principios ideológicos muy diferentes, pero unidos por la oposición a Pinochet en un plebiscito que era inminente. Empujado por la dinámica electoral, este conglomerado se puso objetivos moderados y adoptó una orientación pragmática. Esta evolución -de la cual tampoco escapan las fuerzas de derecha después del plebiscito de 1988- marca un quiebre con las tendencias centrífugas que fueron características del sistema político chileno hasta 1973, y que en parte precipitaron el quiebre de la democracia (Valenzuela, 1978; Sartori, 1976; Garrettón & Moulian, 1983). Si llega a consolidarse el movimiento en curso hacia un sistema de partidos con un centro fuerte y amplio -lo que Sartori (1976) denomina un "pluralismo moderado"-, habría que concluir que la modernización de la sociedad también alcanzó a la política, y que Chile está en condiciones de construir nuevamente una democracia sólida y estable.

40. En junio de 1989 se realizó un nuevo plebiscito, mediante el cual se sancionó un paquete de reformas constitucionales que habían sido negociadas previamente entre el gobierno y la oposición para reducir los rasgos más autoritarios de la actual Constitución. Cabe destacar que la participación en este evento superó el 85 por ciento, y que las reformas fueron aprobadas por el 95 por ciento de los votantes.

41. Como lo remarca Przeworski [1986], si los individuos no visualizan una "alternativa preferible", no hay término de un régimen autoritario.

5. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

El régimen militar se mantuvo en Chile mientras persistió una situación de crisis y desintegración social. Pero esos fenómenos fueron quedando atrás en la medida en que la modernización impuesta por medios autoritarios fue tomando cuerpo después de 1985. Progresivamente la modernidad de la sociedad fue entrando en conflicto con el autoritarismo del régimen político. Pinochet paso así a ser identificado como el último vestigio de la crisis chilena y como un factor que bloqueaba el amplio acceso a la modernidad; inversamente, la democracia fue visualizada como el fin de la crisis y una oportunidad para el acceso a los procesos modernizadores. Todo esto se manifestó dramáticamente con ocasión del plebiscito que el régimen convocó en 1988, cuando una mayoría de la ciudadanía se pronunció contra la prolongación del gobierno de Pinochet. A partir de allí se inició un proceso que culminó en diciembre de 1989 con la elección de Patricio Aylwin -quien lideró a las fuerzas de oposición en el mencionado plebiscito- como Presidente de la República y con la elección de parlamentarios y senadores.

Parece haber un consenso en la comunidad intelectual de que el colapso de la democracia chilena en 1973 obedeció a una crisis del orden político y, más específicamente, a un sistema de partidos -que Sartori (1976) llamara de "pluralismo polarizado"- que favoreció tendencias centrífugas que terminaron por destruir el centro político, volviendo imposible cualquier consenso democrático (Valenzuela, 1978; Linz, 1978; Sartori, 1976; Garretón & Moulian, 1983). Es conocida la tesis de Lipset & Rokhan [1967] según la cual, una vez formados, los sistemas de partidos tienden a quedar congelados; Linz [1979], por su parte, ha destacado que, en un período autoritario, las posibilidades de transformación de un sistema de partido son escasas, y muestra lo ocurrido en España, donde en cuarenta años de dominio autoritario él permaneció inmodificado. Sin embargo, éste no parece ser el caso de Chile, donde el sistema partidario en su conjunto se ha rediseñado como efecto de las transformaciones culturales, sociales e institucionales ocurridas en el último período.

En efecto, el "pluralismo polarizado" chileno se caracterizó por la existencia de muchos partidos con una gran distancia ideológica entre sí; por la presencia de partidos anti-sistema poderosos; por una competencia política polarizada que llevaba a los actores hacia los extremos; y por la existencia de un centro político voluminoso pero inmovilizado y condenado a una lenta hemorragia, como efecto del dominio de las tendencias centrífugas (Sartori, 1976; Valenzuela, 1978; Linz, 1978; Garretón, 1983; Moulian, 1985). Pues bien, ése no es el panorama que se aprecia en la actualidad. Como se indicó más arriba, el sistema de partidos que se ha levantado tiene muchos de los rasgos de un "pluralismo moderado": un sistema con no más de seis partidos relevantes, entre los cuales no existen abismos ideológicos, entre los que es posible alcanzar acuerdos sobre cuestiones fundamentales y, eventualmente, configurar diferentes coaliciones gubernamentales; más una competencia política volcada a copar el centro del espacio político, y donde el centro mismo es un espacio hacia el cual convergen varios partidos, y no un lugar cerrado dominado por uno solo de ellos.

Lo anterior en gran parte ha sido posibilitado por la transformación experimentada por la Democracia Cristiana (DC), que abandonó la tesis del "camino

propio" y la aversión que mostró en el pasado a las alianzas políticas (Yocelviski, 1985; Moulian, 1985; Fleet, 1985; Sigmund, 1966), para convertirse en el pivote de una amplia coalición de partidos que le permitió el triunfo en el plebiscito de 1988 y en las elecciones de 1989, y con la cual gobernará a partir de marzo de 1990. Es importante considerar también la trayectoria del socialismo chileno, que ha evolucionado hacia posiciones más moderadas y reformistas, intentando representar -a través del Partido por la Democracia (PPD)- a toda la tradición progresista y modernizadora de origen laico. No menos importante es el cambio producido en la derecha con la emergencia del Partido Renovación Nacional, que ha tomado distancia del régimen de Pinochet y se presenta también como una alternativa de centro comprometida con las reformas democráticas. En suma, si antes de 1973 la política de partidos en Chile era una competencia por quién se situaba primero en uno de los extremos del arco político, la de ahora se ha transformado en una competencia por quién representa más adecuadamente al centro.⁴²

Esta transformación del sistema de partidos no es independiente de lo que ocurre en la sociedad. Económica y socialmente la chilena es una sociedad fuertemente dualizada; pero esto mismo explica el apoyo que reciben los partidos de centro, que son los que dan prioridad a los temas de integración social y nacional, los que ponen atención a los problemas de la gobernabilidad, los que prefieren los métodos reformistas y actúan en defensa de las instituciones. Si estas tendencias a la moderación se consolidan, entonces la sociedad chilena podrá confiar en la política como factor de cohesión social, lo que eliminaría la causa principal de la crisis histórica de 1973.

Lo peculiar de la transición democrática chilena es que, en sus contenidos, ella dio total preeminencia a los aspectos nacionales y políticos, y en su realización, el rol principal recayó en los partidos políticos, sin que los actores o movimientos sociales tuvieran una participación relevante. La interrogante que se abre es si esa configuración, que fue eficiente para eliminar un régimen autoritario incompatible con los grados de modernización alcanzados por la sociedad, puede ser suficiente para consolidar la democracia y para satisfacer la extendida demanda social de incorporación a los beneficios de la modernidad. La capacidad que muestren las instituciones políticas y el sistema de partidos en gestación para proveer simultáneamente integración social y estabilidad democrática a una sociedad fuertemente segmentada será, a fin de cuentas, el mejor indicador para juzgar cuánto se ha consolidado en Chile la modernidad.

42. Si se analizan los resultados de la elección parlamentaria de diciembre de 1989 -la primera después de 16 años-, lo que se concluye es que el electorado "premió" sistemáticamente las opciones moderadas o de centro, y "castigó" a los extremos o a las posiciones más radicales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALDMOND, G., VERBA, S.
1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton. University Press.
- ALTVATER, E., HUEBNER, K., STANGER, M.
1986 "The End of the Keynesian Consensus", en Jacobi, O., Jessop, B., Kastendiek, H., Regini, M. (Eds.) *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, Londres. Croom Helm.
- ANDERSON, CH.W.
1967 *Politics and Economic Change in Latin America*, New Jersey, Princeton. Van Nostrand.
- BADIE, B., BIRNBAUM, P.
1979 *Sociologie de L'Etat*, Paris, Grasset.
- BALANDIER, G.
1971 *Sens et Puissance*, Paris. P.U.F.
- BERGER, S., PIORE, M.
1980 *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge. Cambridge University Press.
- CAMPERO G.
1989 "Les Chefs D'Entreprise Chiliens et le Processus de Democratization", en *Problemes D'Amerique Latine*, Paris.
- CARDOSO, F.H.
1969 *Cuestiones de Sociología del Desarrollo en América Latina*, Santiago. Editorial Universitaria.
- CIEPLAN
1988 *Balance económico-social del régimen militar*, Santiago. CIEPLAN.
- CIS
1989 Encuestas de noviembre de 1987 y mayo de 1988, Santiago.
- CORDOVA, E.
1986 "From Full-Time Wage Employment to Atypical Employment: A Major Shift in the Evolution of Labour Relations? en *International Labour Review* Vol. 125, No 6, Ginebra. ILO.
- HAZEL, F.
1967 "Considerations sur la Nature de L'Anomie, *Revue Francaise de Sociologie*, VIII. Paris.
- CHERKAoui, M.
1981 "Changement Social et Anomie: Essai de Formalisation de la Theorie Durkheimienne", *Archives Europeenes de Sociologie*, VIII. Paris.
- DOLLARD, J. et al.
1939 *Frustration and Agression*. New Haven. Yale University Press.
- DIAZ, A.
1989 "L'Industrie Chilienne au Sortir de la Crise" en *Problemes D'Amerique Latine*, Paris.

- DURKHEIM, E.
1967 *Sociologie et Philosophie*, París. P.U.F.
- ECHENIQUE, J.
1989 "Les Deux Faces du Boon Agricole", en *Problemes D'Amérique Latine*, París.
- ERRAZURIZ, E., WEINSTEIN, J.
1986 "Capitalismo popular y privatización de empresas públicas" *Documento de Trabajo* N° 53, Santiago. PET.
- FESTINGER, L.
1957 *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford C.A. Stanford University Press.
- FLEET, M.
1985 *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy*, Princeton. Princeton University Press.
- FOXLEY, A.
1985 *Para una democracia estable*, Santiago. CIEPLAN.
- GARRETON, M. A.
1983 *El proceso político chileno*, Santiago. FLACSO.
1984 *Dictaduras y democratización*, Santiago. FLACSO.
1989 "Popular Mobilization and the Military Regime in Chile: the Complexities of the Invisible Transition", en Eckstein, S. *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*, Berkeley C.A. University California Press.
- GARRETON, M. A., MOULIAN, T.
1983 *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*, Santiago. Minga.
- GERMANI, G.
1962 *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires. Paidós.
1969 *Sociología de la modernización*, Buenos Aires. Paidós.
1985 "Autoritarismo y democracia en la sociedad moderna", en CLACSO (ed.) *Los límites de la democracia*, Buenos Aires.
- CLACSO.
GOMEZ, S., ECHENIQUE, J.
1987 *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*, Santiago. FLACSO-AGRAIA.
- GRAUMAN, C. F., KRUGE, L.
1984 "Masses, Foules et Densité", en Moscovici, S. *Psicologie Sociales*, París. P.U.F.
- HIRSCHMAN, A.O.
1986 "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection". Paper for the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Boston.
- INFANTE, S.
1986 "Los claroscuros de la normalización financiera", *Documento de Trabajo* N° 52, Santiago. PET.
- JAHODA, M., LAZARFELD, P.F. ZEISEL, H.
1971 *Marienthal: the Sociology of an Unemployed Community*, Chicago. Aldine Atherton.
- JESSOP, B., JACOBI, O., KASTENDIEK, H.
1986 "Corporatist and Liberal Responses to the Crisis of Postwar Capitalism", en Jacobi, O. et al. (Eds. *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm.

- KORNHAUSER, W.
1959 *The Politics of Mass Society, Illinois*. The Free Press of Glencoe.
- LINZ, J.
1978 *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
1979 *El sistema de partidos en España*. Madrid.
- LIPSET, S., ROCKKAN, S.
1967 "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments", en Lipset, S.M. y Rockkan, S. (Eds.) *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York. The Free Press.
- LIPIETZ, A.
1984 "La Mondialisation de la Crise Générale du Fordisme: 1967-1984". Publicación N° 8413, Cebreman, mayo, París.
- LIRA, L., WEINSTEIN, E.
1981 "Desempleo y daño psicológico", en *Revista chilena de Psicología* N° 2, Santiago.
- LIRA, L., WEINSTEIN, E., SALAMOVICH, S.
1986 "El miedo: un enfoque psicosocial", en *Revista chilena de Psicología*, Vol. VIII, N° 1, 1985-1986, Santiago.
- MARTIN-BARO, I.
1987 "El latino indolente. Carácter ideológico del fatalismo latinoamericano, en Montero (Coord.) *Psicología política latinoamericana*, Venezuela. Panado.
- MARTINEZ, J., TIRONI, E.
1985 *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación 1970-1980*, Santiago. SUR.
- MONTERO, C.
1989 "Cambio tecnológico, empleo y trabajo" *Documento de Trabajo* N° 333, Santiago. PREALC-OIT.
- MOSCOVICI, S.
1981 *L'Age des Foules*, París. Fayard.
- MOULIAN, T.
1985 "Tensiones y crisis políticas. Análisis de la década del 60", en Aldunate et. al *Estudios sobre sistema de partidos en Chile*, Santiago. FLACSO.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P.C.
1986 "Tentative Conclusions About Uncertain Democracies", en *Transition from the Authoritarian Rule*, Baltimore, Londres. The Johns Hopkins University Press.
- PARSONS, T.
1958 *Essays in Sociological Theory*, Illinois. The Free Press of Glencoe.
- PINTO, A.
1970 "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina, en *El Trimestre Económico*, enero-marzo, México. Fondo de Cultura Económica.
- PIORE, M., SABEL, C.
1984 "The Second Industrial Divide", Nueva York. Basic Books.
- PREALC
1987 *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago. PREALC-OIT.

- PREBISH, R.
1976 "Crítica al capitalismo periférico". *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre.
- PRZEWORSKI, A.
1983 "Compromiso de clase y Estado: Europa occidental y América Latina", en Lechner, N. (Ed.) *Estado y política en América Latina*, México. Siglo XXI.
1985 *Capitalism and Social Democracy*, París. Cambridge University Press/
Maison des Sciences de L'Homme.
1986 "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en O'Donnell, G., Schmitter, P.C., Wittehead, L. *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore, Londres. The Johns Hopkins University Press.
- QUIJANO, A.
1972 "La Constitución del 'Mundo' de la marginalidad urbana", en *EURE*, Vol. III, Nº 5. Santiago.
- SARTORI, G.
1976 *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Vol I, New York. Cambridge University Press.
- SIGMUND, P.
1966 "Christian Democracy in Chile" *Journal of International Affairs*, Nº 2.
- SKOCPOL, TH.
1979 *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and Chile*, Cambridge. University Press.
- TILLY, CH.
1975 "Clio et Minerve", en Birnbaum, P., Chazel, F. *Theorie Sociologique*, París. P.U.F.
- TILLY, CH., TILLY, R.
1975 *The Rebellious Century: 1830-1930*, Cambridge. University Press.
- TIRONI, E.
1985 "El fantasma de los pobladores". *Revista Mensaje* Nº 345, Santiago.
1988 "Sindicalismo y concertación social: alcances teóricos en *Política económica y actores sociales*, Santiago. PREALC-OIT.
- TOKMAN, V. E.
1989 *Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano*, mimeo, Ginebra.
- TOURAINE, A.
1973 *Production de la Société*, París. Seuil.
1984 *Le Retour de L'Acteur*, Essai de Sociologie, París. Fayard.
1988 *La Parole et le Sang*, París. Odile Jacob.
- TURNER, V.
1969 *The Ritual Process*, Baltimore. Penguin Books.
- VALENZUELA, A.
1978 *The Breakdown of Democratic Regimes Chile*, Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- VIERA-GALLO, J.A.
1988 "Iglesia y Democracia", en Gazmuri, J. (Ed.) *Chile en el umbral de los noventa*, Santiago. Planeta.

WEFFORT, F.

1970 "Populismo en la política brasileña", en *Brasil hoy*, México. Siglo XXI.

WIARDA, H.J.

1974 *Politics and Social Change in Latin America: the Distinct Tradition*, The University Massachusetts Press.

YOCELEWSKI, R.

1985 "La Democracia Cristiana chilena. Trayectoria de un proyecto", *Cuadernos de Trabajo*, México. FLACSO.

¿MODERNIZACION VERSUS DEMOCRATIZACION?

Cecilia Montero

Investigadora de FLACSO y PREALC

La autora analiza la modernización que se atribuye el régimen militar desde la óptica de las relaciones de trabajo a nivel de empresa. Concluye que lo que se ha dado es una "racionalización autoritaria", que ha tenido como principal efecto la desvaloración del factor trabajo. En suma, una "modernización sin modernidad", que necesariamente entrará en tensión con la búsqueda de "racionalidad normativa" de los actores sociales en democracia.

INTRODUCCION

La idea de que los gobiernos militares habrían tenido por lo menos una virtud modernizadora ya es más que un elemento de la propaganda neoliberal y comienza a incorporarse al diagnóstico de las situaciones heredadas de los regímenes militares. En un libro dedicado a los problemas de la industrialización del Tercer Mundo, Alain Lipietz comenta: "Estamos viviendo un momento de dudas y de interrogaciones. Los esquemas estallan permitiendo renegar de todo. Desde el fondo de la extrema pobreza nuevas potencias industriales se levantan. Ahí están los socialismos del Tercer Mundo corrompidos por la guerra y por el hambre. Los que fueron guerrilleros ingresan ahora a los ministerios a administrar países modernizados por los gorilas... es un tiempo en que todo se confunde, donde el enemigo se convierte en una abstracción, donde se redimen las maldiciones y los milagros se desarman"¹. Esta confusión es real y proviene de la convergencia que se ha producido en el debate político en torno al tema de la eficiencia productiva. La invasión de temas económicos en el discurso político se observa tanto en los países desarrollados como subdesarrollados puesto que, ningún sector político puede evitar el tema de la inserción en la economía mundial.

En América Latina se trata de un fenómeno reciente. Hasta fines de los años setenta lo que preocupaba a un gran número de intelectuales era la relación entre modernización y totalitarismo, es decir, las consecuencias sociales del proceso de modernización ocurrido bajo los regímenes burocrático-autoritarios de América Latina y la vulnerabilidad de la democracia². Estas cuestiones de

1. Lipietz, A. *Mirages et Miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers Monde*, Ed. La Découverte, Paris, 1985.

2. CLACSO, *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, 1985.

carácter político y cultural³ han sido desplazadas por el agravamiento de la crisis económica durante los procesos de democratización, ubicándose el debate en el nivel de la administración de los recursos, es decir, de la economía. Las energías se vuelcan entonces hacia la forma de lograr un proceso de modernización en lo económico, con mayor o menor equidad social. A su vez el problema político de las condiciones de gobernabilidad en un contexto de democratización pasa a ser encarado casi exclusivamente en términos de sus límites.

La modernización se justifica desde el punto de vista de la colectividad como un progreso hacia una mayor eficacia productiva. En la medida en que el proyecto modernizador ya no aparece como exclusivo de una determinada categoría social, el debate se desplaza hacia una cuestión de prioridades de inversión y de ritmos de implementación. Las posiciones ideológicas se refieren más a esto último que a verdaderos modelos de sociedad. Las posiciones de derecha tienden a ver en la normalización de la vida política un freno al crecimiento y a la modernización; aunque ya no se definen por su apego a la tradición como en la década del sesenta, estarían por una democratización restringida o paulatina que no amenace la marcha de los negocios. La posición de centro sostiene que una democratización en condiciones de desajuste externo reduce fuertemente la capacidad de maniobra en lo económico; al enunciar propuestas de crecimiento equitativo se reconoce que existen límites al desarrollo de una modernidad en lo económico. Por último, está la posición de izquierda, formulada en forma explícita en algunos países andinos, que niega la inevitabilidad de tales límites al replantearse totalmente la relación de la economía nacional con el exterior.

En Chile, el tema es importante pues se está abriendo paso la tesis, compartida por vastos sectores políticos, que afirma que la gestión tecnocrática de la dictadura habría convertido al país en una suerte de "isla de modernidad y eficiencia" particularmente en comparación con los países vecinos. El tema de la modernización del país se asocia a la disponibilidad de productos de una sociedad de consumo, al buen funcionamiento de algunos de los servicios básicos, al sistema bancario y a los sectores exportadores. Por su parte la oposición política al régimen militar enfatiza la necesaria continuidad en el plano económico, con un mínimo de cambios que no atenten contra la gobernabilidad del sistema político. Estas posiciones parecen razonables en un escenario de transición, de manera a evitar las rupturas radicales y violentas de los años setenta y ochenta. No está claro, sin embargo, si detrás de estas actitudes existe o no la disposición a generar un consenso sobre el cual se apoye la gestión política, por cuanto *no se precisa cuáles son los aspectos positivos de la modernización y qué es lo que se desea rescatar de la gestión autoritaria.*

Detrás de este consenso superficial hay una concepción económica (administrativa) de la política, que al final de cuentas se resuelve en los gabinetes ministeriales. *Por un lado se reconoce que los indicadores económicos de los últimos 4 años son excelentes; pero por otro lado se insiste en que hay pobreza y desempleo. El problema se formula como una cuestión de política económica y se resuelve introduciendo criterios sociales en las políticas de gasto público.*

La idea de fondo es que basta con una gestión eficiente para resolver los problemas del país. La eficiencia se entiende como mantención de los grandes equilibrios y la incorporación de criterios de equidad en la asignación de recursos. Las dificultades de un proceso de democratización tendrán, por cierto, mucho que ver con la administración de los recursos económicos, pero la gobernabilidad del país dependerá también de la forma en que movilicen los recursos humanos. En ese plano, el de la organización del trabajo y de la producción, es poco lo que sabemos y las proposiciones son escasas. Parece pertinente entonces indagar cuáles son las características de la modernización que se ha producido en Chile desde la perspectiva de las relaciones capital-trabajo.

Como punto de partida analizo la forma en que aparece el tema de la modernización en el debate político chileno y la importancia ideológica que adquiere. Luego circunscribo la noción de modernización a una lógica social (que en el caso chileno ha operado más bien como una ideología), contrapuesta a la modernidad, que exacerba los criterios instrumentales. En el terreno de la producción, la modernización se entiende exclusivamente en relación al mercado y al progreso técnico y no se considera la dinámica de las relaciones sociales que la hacen posible. Como punto de comparación me refiero brevemente al nuevo modelo de empresa que surge después de la crisis en los países desarrollados. Por último, en base a los datos de una investigación sobre el cambio tecnológico y la respuesta de los actores sociales⁴, cuestiono la hipótesis de la modernización del aparato productivo y examino las consecuencias de lo que prefiero llamar una *racionalización autoritaria* de la industria chilena. Los cambios experimentados en la relación capital-trabajo me parecen más propiamente descritos como una regresión que como un progreso social.

¿DONDE ESTA LO MODERNO?

En Chile, el debate político sobre la modernización se origina primero en el plan de modernizaciones aplicado por el gobierno de Pinochet a partir de 1978 en los sectores de educación, salud, previsión, legislación laboral y gobierno local. Luego el tema reaparece durante la campaña de publicidad previa al plebiscito de octubre de 1988 con la publicación de dos libros polémicos: el de Joaquín Lavín sobre *La revolución silenciosa* y el de Eugenio Tironi sobre *Los silencios de la revolución*.

Lavín ve lo moderno en una gran variedad de comportamientos típicos de lo que él supone es una sociedad moderna: dos millones de hogares chilenos tienen televisión, 5.000 familias realizan sus compras por teléfono, los empresarios exportan y crean las primeras multinacionales chilenas, en fin, pronto, los chilenos hablarán tres lenguas: el español, el inglés y el lenguaje computacional. Estos y otros datos indicarían que Chile es un país líder que ha modificado su inserción en el mundo y que comienza a mirar al Pacífico, dándole las espaldas a una Latinoamérica atrasada. Lo que Lavín ofrece no es un análisis económico de los indicadores que probarían su tesis sino un cuadro descriptivo de los "fetiches" de la modernidad: el televisor, las computadoras, los microon-

das, las multinacionales. El cuadro presentado por Lavín es también contradictorio porque reconoce que existen 1.500.000 chilenos en situación de extrema pobreza hasta el punto que se ha debido "profesionalizar" la asistencia a este sector de la población. Para J. Lavín lo "moderno" estaría dado por una cierta visibilidad del país en el exterior a través de las exportaciones, por el consumo de productos propios de una sociedad industrializada, y por el surgimiento de una nueva clase empresarial dinámica y preocupada de la eficiencia.

Eugenio Tironi admite implícitamente que ha habido una revolución, pero que ésta tiene su lado oscuro. Reconoce como signos de la modernización la integración a los mercados externos y el predominio del sector privado. Pero el desarrollo de esta economía moderna ha provocado el surgimiento de otra, la economía de subsistencia, que no tiene acceso alguno a los beneficios del progreso. Tironi muestra hasta qué punto Chile es una sociedad dual, en que coexisten por un lado los que se han beneficiado de la modernización, la burguesía y la clase media alta y por otro lado los excluidos, el sector de extrema pobreza que superaría el 45% de la población, los jóvenes y una clase media empobrecida. Para Tironi, la eficiencia económica es ciertamente importante pero también lo es la eficiencia social. Chile se ha modernizado pues se ha dejado atrás los patrones de organización de la sociedad tradicional y agraria. *Indicadores de esta modernización son la tasa de urbanización, la caída de la natalidad y el acceso generalizado a la educación formal.* El problema a resolver es entonces cómo integrar a esta población a un mercado del cual sólo participa una élite.

Aunque no en forma explícita, el planteamiento de Tironi apunta a una definición de los criterios sociales que deberían inspirar las políticas económicas. A los logros económicos corresponde un costo social que no se puede perpetuar a riesgo de provocar situaciones social y políticamente explosivas. En cierto sentido su análisis resume la tarea que han desarrollado durante años los centros de investigación del sistema académico independiente, cual es la de mostrar los resultados negativos de la gestión del régimen militar, poniendo especial énfasis en la situación de los trabajadores y de la clase media. Esta línea de trabajo merece ser profundizada de manera a identificar los efectos de largo plazo que quedan en el tejido social por la aplicación indiscriminada de criterios de rentabilidad. También es importante asumir las consecuencias políticas de la llamada modernización económica y que se traduce entre otras cosas en la desresponsabilización de los actores sociales en el marco de un orden autoritario⁵.

MODERNO, MODERNIDAD, MODERNIZACIÓN

Pero ¿de qué modernización estamos hablando? De antemano conviene distinguir desde un punto de vista conceptual la *modernización* del debate sobre lo *moderno* o la *modernidad*, temas que han sido objeto de reflexión tanto desde el punto de vista estético (Benjamín, Derrida, Meschonic), como filosófico (Hegel, Habermas). El concepto de modernidad en cualquiera de sus versiones presenta una dimensión cultural preponderante: la vanguardia en el arte, la

creencia en el progreso, el predominio de la racionalidad, el "desencanto", la desintegración de las concepciones religiosas del mundo.

La concepción sociológica de la modernidad, desarrollada principalmente por Max Weber, distingue la dimensión cultural de la modernidad de la dimensión social. El proceso de racionalización no sólo se manifiesta como laicización de la cultura occidental. También aparece como desarrollo de la sociedad moderna. Lo que Weber analiza es la aparición de nuevas estructuras sociales con un alto grado de diferenciación y donde pierden fuerza los principios tradicionales de integración.

En la perspectiva weberiana se percibe una tensión entre modernización y democratización. Desarrollando este pensamiento, J. Habermas se pregunta cómo hacer funcionar una democracia en una sociedad sometida a la lógica científica e instrumental⁶. La duda y el problema surgen cuando se constata que la lógica propia de las organizaciones (la empresa capitalista y la burocracia según Weber) es muy diferente de la que hace funcionar la sociedad. El proceso de modernización se caracteriza por la centralidad que adquiere la *racionalidad instrumental* o funcional que es eminentemente económica. La actividad económica y la actividad administrativa son las actividades funcionales más características de la institucionalidad de las sociedades modernas. La modernización ha significado una pérdida de la *racionalidad normativa* que se define en las relaciones sociales y con referencia a los valores.

El concepto weberiano de modernidad es reformulado durante los años cincuenta por el estructural-funcionalismo creando el término *modernización*. La concepción funcionalista de la modernización se aplica a la extensión de las relaciones capitalistas, el desarrollo de un sistema político centralizado, la elevación del nivel educacional, etc. Según Habermas, el funcionalismo opera una abstracción decisiva en cuanto desliga la modernidad de sus orígenes históricos (la Reforma, el Renacimiento y el descubrimiento de América) y la presenta como modelo general de evolución social indiferente al contexto espacio-temporal en que ocurra.

La sociología funcionalista de la postguerra, imbuída de esta concepción evolucionista y del espíritu del *industrialismo* (Kerr, Davis) marcó durante mucho tiempo a las ciencias sociales latinoamericanas que se abocaron a analizar el cambio social desde el punto de vista del paso de lo *tradicional* a lo *moderno*. La hipótesis del efecto modernizador del desarrollo industrial estaba relacionada con aspectos demográficos (urbanización, tasas de natalidad) y culturales (secularización). En las décadas del 60 y 70, la influencia teórica del marxismo y las experiencias políticas de izquierda desplazaron esta visión evolucionista. El tema reaparece con la crisis de los proyectos reformistas y con el auge de las doctrinas neoliberales que legitiman la vuelta a las "fuerzas de mercado" como base para la asignación de recursos. Las tecnocracias encargadas de aplicar el modelo neoliberal se presentan como portadores de un proyecto modernizador.

La modernización se ha convertido en el paradigma de referencia en la medida en que todos los países deben elevar sus niveles de competitividad internacional. Hay que recordar sin embargo que Europa es la única región del

6. Habermas, J. *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 y *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard, 1988.

mundo en que la modernización es compatible con organizaciones sociales fuertes y con una satisfacción de las necesidades básicas de la amplia mayoría. En ese contexto tiene sentido que el movimiento sindical se plantee el problema de la democracia económica como extensión de la democracia política. En otros países capitalistas desarrollados, como Estados Unidos, el funcionamiento de la economía está totalmente desprovisto de consideraciones de tipo social. La separación entre esferas económicas y políticas otorga al mercado un rol central en la regulación social⁷. En los países subdesarrollados los procesos de modernización adquieren características despóticas en la medida en que se realizan apoyándose en situaciones sociales caracterizadas por la pobreza, organizaciones sociales débiles y sistemas políticos excluyentes.

En el caso de Chile tenemos una situación aún más extrema en la medida en que el discurso modernizador fue utilizado, al igual que el discurso pacificador, como fuente de legitimidad de una gestión dictatorial. En lo económico, la modernización se redujo a dejar al mercado el rol de regulación y el Estado asumió un rol de contención de las demandas sociales. En lo político, los estados de excepción suprimieron totalmente la función integradora que cumple la política reemplazándola por la fuerza. El orden autoritario estableció un sistema eficaz de control social que se apoya en la exacerbación de la racionalidad instrumental. Es bueno y normal todo lo que es eficiente. Es legítimo todo lo que es funcional. Al mismo tiempo, un Estado burocrático-militar altamente tecnificado se encargó de la regulación política. Cabe preguntarse entonces ¿en qué medida la recuperación de las libertades políticas resuelve las características más bien despóticas que ha tenido hasta ahora la modernización?

Con la redemocratización surge el problema de cómo compatibilizar la dimensión económica de la modernización (competitividad, rentabilidad, etc.) con la dimensión política (acuerdos, compromisos, consensos); la racionalidad instrumental (fines y metas funcionales) y la racionalidad normativa (de fines y metas que tengan un sentido compartido). Planteado en términos políticos, se puede decir que los problemas de legitimación no se resuelven con compromisos parciales entre intereses antagónicos, sino con formas más estables de obtención de consenso. Se requiere entonces algún grado de modernidad en lo político en el sentido de un proceso que busque realizar objetivos tanto instrumentales como funcionales (rentabilidad, crecimiento, bienestar) sin detrimento del logro de fines propiamente normativos.

Si nos situamos ahora en el plano de las actividades productivas, y tomando como referencia la experiencia de los países desarrollados, la modernización tecnológica exige el desarrollo de un nuevo tipo de relaciones sociales, nuevas relaciones de poder entre los actores en la empresa.

LA MODERNIZACION TECNOLÓGICA Y EL NUEVO PARADIGMA PRODUCTIVO

En los países desarrollados, el tema de la modernización reaparece durante la década de los setenta estrechamente asociado a una nueva dinámica productiva que se desarrolla a raíz de la crisis del petróleo y que se apoya en la revolución

7. Telò, M. "La democrazia economica: limite o risorsa del riformismo europeo?", *Studi Storici* N° 4, 1988.

microelectrónica. La modernización productiva en los países avanzados fue una respuesta a la crisis del modelo fordista de organización del trabajo (modelo que se basaba en una reproducción ampliada de la fuerza de trabajo gracias al Estado de bienestar). Si todos los países desarrollados se enfrentaron a dificultades similares, algunos han tenido procesos de modernización más exitosos que otros. Las experiencias japonesa, alemana e italiana han sido más exitosas que la francesa e inglesa. La experiencia italiana de la industrialización difusa basada en las potencialidades productivas de las regiones y apoyándose en la estructura familiar, la mayor responsabilización de los obreros alemanes en el uso de las NT, y las técnicas japonesas de organización de la producción, hicieron ver que la modernización se daba tanto a nivel tecnológico como a nivel de las relaciones humanas y de la organización del trabajo. Recordemos además que estas mutaciones se han producido en estos países gracias a la estabilidad del sistema político y a un proceso bastante avanzado de reestructuración productiva y de racionalización de las empresas que se inició casi en forma simultánea a la crisis del petróleo (1974-75).

Estas experiencias indicaron que la superación de la crisis no pasaba, como se pensó durante algunos años, por la "desregulación" y el retorno a una lógica de mercado. Los resultados más o menos positivos de las políticas de ajuste y de reconversión mostraron la importancia que tenía la gestión de las empresas. La nueva gestión productiva incluye el cambio tecnológico, pero también tiene ingredientes de contenido schumpeteriano como son el desarrollo de nuevos mercados, métodos de organización del trabajo más eficientes y nuevas relaciones sociales. La competitividad de las firmas depende de su relación con el mercado, de la capacidad para aumentar la productividad, de su sistema de gestión y de la forma en que resuelve la relación capital-trabajo. La literatura especializada dedica atención a todos estos factores y no sólo a los factores comerciales o tecnológicos.

En forma resumida se puede decir que la dinámica productiva de un proceso de modernización se basa en un nuevo modelo de empresa que tendría las siguientes características:

- organización del trabajo flexible basada en la automatización de la producción y de la gestión;
- un alto nivel de calificación del personal,
- trabajo polivalente y movilidad profesional,
- menos controles y barreras jerárquicas,
- gestión participativa de nuevas innovaciones (círculos de calidad, grupos de expresión, etc.).

Para que se puedan desarrollar cada una de estas dimensiones aparece como indispensable una redefinición de las relaciones capital-trabajo. Esto significa que sin la incorporación de los trabajadores a un proyecto modernizador se hace muy difícil obtener aumentos significativos de productividad. Veamos ahora en qué medida la experiencia chilena se acerca de un proceso de modernización y cuáles son sus límites.

Los factores más comúnmente citados para explicar el repunte de la actividad productiva chilena después de la crisis de 1983 son una política estatal que favoreció la iniciativa privada y el surgimiento de empresarios dinámicos que han sabido colocar sus productos en el mercado mundial. Se suele oponer una economía manejada con criterio empresarial y abierta al exterior, a una economía (en la que se incluyen todos los regímenes anteriores a 1973) donde predominaba el criterio asistencial y el proteccionismo. Si reflexionamos con respecto a los criterios de modernidad enunciados más arriba veremos que el tema es más complejo que una simple oposición entre Estado y mercado o entre empresarios tradicionales y empresarios dinámicos.

En primer lugar, la difusión de técnicas modernas de producción está lejos de ser una realidad. Se observa una penetración de las nuevas tecnologías en las actividades de apoyo de la industria (comunicaciones, administración computarizada), pero no en los procesos productivos⁸. Con la excepción de la gran minería y la celulosa, la inversión en nuevas tecnologías de producto y de proceso ha sido poco significativa. La difusión del cambio tecnológico es desigual; la heterogeneidad tecnológica del sistema productivo chileno se mantiene y se profundiza. En el sector industrial, las grandes empresas no están en condiciones de realizar inversiones en tecnología pues continúan arrastrando un pasivo importante después de la crisis de 1982, o bien están limitadas por aranceles excesivamente bajos debiendo competir con productos importados subsidiados. Las empresas medianas y pequeñas trabajan en mercados tan reducidos que no justifican tales inversiones. El modelo económico aplicado ha favorecido la innovación en los sectores llamados competitivos (fruticultura, pesca, minería, madera) pero no así la modernización del aparato industrial.

La introducción de nuevas tecnologías avanzó mucho más rápidamente en ciertas ramas del sector servicios (bancos, servicios financieros, telecomunicaciones) que en el sector industrial. El resto del sistema productivo sólo ha experimentado un proceso de racionalización, tanto a nivel de la estructura industrial (cierre de plantas anticuadas, eliminación de capacidad ociosa) como de la organización del trabajo (disminución del personal, subcontratación).

Después de 1983, el uso de tecnologías modernas se ha acelerado en empresas grandes y medianas siendo más significativo en los sistemas administrativos que en los procesos productivos. La gestión de activos y pasivos financieros se torna cada vez más compleja, lo que ha estimulado la informatización de procesos administrativos y contables. Esto se manifiesta en la expansión del mercado computacional chileno. Aunque son pocos los trabajadores vinculados a las nuevas tecnologías de base microelectrónica, el número de los que se ven afectados en forma indirecta por el impacto de la informatización en las estructuras organizativas es elevado.

En segundo lugar, la eficiencia a que se alude se mide a partir de un criterio de rentabilidad: las empresas son eficientes porque dejan utilidades. Algunas grandes empresas, que estaban totalmente quebradas en 1983, presentaron en

8. Montero, C. "Límites y alcances de la modernización productiva en A.Latina", Documentos de trabajo, SUR, 1989.

1988 utilidades superiores al 30 y 50%. En el debate político se discuten las grandes opciones institucionales pero no se cuestionan ni los montos ni los mecanismos de obtención de beneficios. Lo mismo ocurre con los negocios de exportación. El país requiere de divisas y de mercados de exportación, lo que se está persiguiendo aunque sea al precio de agotar los recursos naturales.

Por último, hay que mencionar las bases sociales de los procesos productivos. ¿Cómo se manifiesta la modernización en los lugares de trabajo? ¿En qué han cambiado las relaciones internas en la empresa por la introducción del cambio tecnológico?

LA RELACION CAPITAL-TRABAJO

En un primer momento, durante el período del “boom”, se produjo lo que se llamó una “modernización de escaparate” que introducía pautas de consumo sin correspondencia alguna con la capacidad tecnológica local⁹. La crisis de 1982 y las políticas de ajuste provocaron un fuerte proceso de reestructuración productiva y de racionalización de las empresas. Muchas empresas quebraron y despidieron personal y las que sobrevivieron lo hicieron gracias a una brutal racionalización interna. Esto significó una caída del empleo, el cierre de algunas líneas de producción y una reasignación de recursos. La racionalización interna se entendió también como redefinición de las políticas de gestión del personal.

Si se analiza el proceso de modernización desde el punto de vista de los trabajadores se observa una caída de los salarios obreros, la evolución negativa de la escala salarial ampliando las distancias entre categorías inferiores y superiores, y el deterioro de las condiciones de trabajo, en especial ahí donde hay trabajo con equipos automatizados (como es el caso de las digitadoras en los bancos). Se puede concluir entonces que el aumento de la productividad y de los rendimientos (utilidades) de las empresas se hizo en detrimento del factor trabajo.

En términos generales se puede decir que la *racionalización autoritaria* de las actividades productivas ha tenido como principal efecto una *desvalorización del factor trabajo* lo que se manifiesta en tres niveles.

1º Ha desaparecido toda *definición colectiva* de las condiciones de empleo de los asalariados. La legislación laboral ha favorecido la negociación individual de contratos, salarios y condiciones de trabajo. Durante los años de alta cesantía se decía que se dejaba actuar a las fuerzas de mercado. En los hechos se liberalizó el derecho del trabajo y el Estado aseguró condiciones de restricción sindical.

2º La fuerza de trabajo ha sido movilizada en forma amplia incorporándose al trabajo nuevas categorías de la población, pero esto no ha repercutido en un mayor nivel de ingreso de las familias. Todos los miembros de las familias obreras deben permanecer en el mercado de trabajo y a pesar de eso se mantienen en un *nivel de sobrevivencia*. Los salarios reales del trabajador son insuficientes para la reproducción de éste y de su núcleo familiar. Esto ha producido una alteración de roles tradicionales en la familia.

3º El trabajo ha perdido contenido profesional en la medida en que las

formas de organización del trabajo se basan en la simplificación e intensificación de tareas que en un trabajo complejo. La *pérdida de la calificación* que se produce al no poder encontrar el empleo adecuado a la profesión entrena también una menor productividad de la mano de obra.

Estos hechos son más visibles en algunos sectores industriales y han sido descritos en forma detallada por sector productivo por la investigación realizada estos últimos diez años¹⁰. Para que el trabajo recupere un lugar en la economía y en la sociedad se requiere de medidas económicas, jurídicas y políticas. No basta pues con orientaciones globales o con la elevación del salario mínimo. Es necesario restablecer un equilibrio en las relaciones capital-trabajo. También es claro que los empresarios, además de reconocer en el sindicato un actor legítimo, deberán traducir sus objetivos de modernización en un mejor tratamiento de los recursos humanos.

Hay también un aspecto cultural que es importante y que se omite mencionar: es el grado de internalización de estas prácticas en todo el tejido social. En las relaciones cotidianas de trabajo se consideran como legítimos comportamientos que en nada están asociados a prácticas empresariales modernas. Entre otras cosas el paternalismo patronal tiene hoy día rasgos más autoritarios, no existe la noción de una relación contractual protegida por el derecho sino más bien relaciones entre individuos. En otras palabras, se han borrado los límites entre lo legítimo y lo arbitrario, entre la violencia y la civilidad, entre la cosa pública y lo privado.

CONCLUSION

La expansión de las relaciones capitalistas en la economía chilena ha sido causa de un acelerado proceso de modernización en el sentido weberiano, es decir, de un predominio de los criterios funcionales e instrumentales en la vida social. Este proceso es el resultado histórico de muchas décadas en las que aumentó la urbanización, se elevó el nivel educacional, se comenzaron a controlar las tasas de mortalidad, se modificó la estructura patrimonial agraria, etc. El régimen militar aceleró una de las fases del proceso de modernización -la inserción de la economía chilena en la economía mundial- al crear las condiciones para una reestructuración productiva y el desarrollo de actividades competitivas.

La modernización que se atribuye al régimen militar tiene características de una racionalización autoritaria pues se reformularon las relaciones laborales en el sentido de una pérdida del espacio que los trabajadores ocupaban en la economía y en la sociedad. Esto se logró gracias a una política estatal represiva, que por cierto facilitó el proceso al flexibilizar al máximo las condiciones de contratación. Pero no ha sido sólo el Estado el artífice de una exclusión política y económica del factor trabajo, sino también las empresas. El sistema no funcionaría si no se reprodujera la exclusión en los lugares de trabajo.

El régimen militar reforzó los aspectos de racionalidad instrumental de la modernización a raíz de los shocks sufridos por el aparato industrial y de la fuerte racionalización de algunos sectores productivos. El contexto de excep-

ción creado anuló toda capacidad de formular criterios de racionalidad normativa por parte de los actores sociales. La racionalización productiva que se aplicó en las empresas en Chile ha sido un obstáculo a la democratización y puede seguirlo siendo pues no basta con la recuperación de los derechos políticos. Un proyecto modernizador en las condiciones políticas de los próximos años, exige una mayor democratización económica.

Este tipo de enfoque en el que se analiza políticamente la economía, lleva a plantear que la cultura política democrática se construye también en la empresa. En los lugares de trabajo se genera y se produce un cierto tipo de consenso, lo que significa que no se puede limitar lo político a la esfera del Estado. No basta entonces con poner el énfasis en los "aspectos sociales" del desarrollo o con decir que hay que pagar la "deuda social". Las políticas macroeconómicas definen las grandes orientaciones del gasto. Son la base para el restablecimiento de los grandes equilibrios sociales, pero los actores sociales deben asumir la tarea de redefinir sus relaciones.

Esto significa que no se puede ignorar la tensión que existe entre un proceso de modernización, en el que tienden a predominar el cálculo instrumental y la racionalidad del mercado y, por otra parte, la democratización entendida como los mecanismos de una autodeterminación normativa. La "modernización sin modernidad" que está ocurriendo en los países en desarrollo por la vía de su inserción externa se acepta como algo natural cuando los regímenes políticos son autoritarios. En democracia los rasgos despóticos de la modernización deben ser objeto de discusión en la medida en que se abre un espacio para el ejercicio de la modernidad.

MODERNIZACION AUTORITARIA Y REGIMEN DE EMPRESA EN CHILE

Alvaro Díaz
Investigador de SUR

El artículo analiza el nuevo "régimen de fábrica" que impuso la modernización autoritaria. Este concepto da cuenta del sistema de dominación al interior de las empresas que es básicamente autoritario y excluyente. A juicio del autor, el énfasis de los diagnósticos ha estado puesto más en el poder del Estado, que en estado del poder —cuya expresión a nivel de empresas, el régimen de fábrica— será necesario modificar a riesgo de lograr una democratización incompleta y desigual del país.

Están por finalizar 16 años de gobierno autoritario en Chile. En este largo período la industria chilena sufrió dramáticos cambios en su composición sectorial, en sus ejes de desarrollo, en su distribución espacial y en su estructura de propiedad. Quizá las transformaciones más radicales— las más silenciadas y las menos estudiadas— se produjeron al interior de las empresas: hubo cambios en tecnologías de producto y de proceso, pero sobre todo cambiaron la organización del trabajo y los estilos de gestión empresarial. Han surgido nuevos tipos de empresas industriales que se diferencian de las pretéritas, no tanto en las máquinas y edificios sino en las relaciones sociales. En términos históricos, las mutaciones fueron tales que el capital modificó a favor suyo, y quizá por bastante tiempo, las relaciones de poder en el sistema industrial chileno. Quizá la empresa industrial sea una de las instituciones donde más resultó el intento de refundación capitalista de la época autoritaria.

La reestructuración industrial de los ochenta, se expresa también en el resurgimiento de una nueva capa de empresarios y trabajadores. Se trata de nuevos actores sociales dotados de una configuración social y cultural diferente a la de 20 años atrás. Al contrario de lo que suponía hace una década, ambas clases se expandieron. Sin embargo, sólo el empresariado se ha constituido en una clase organizada que sabe de sus triunfos y que se cree portadora de la modernidad, aunque también percibe que se está acabando un período dorado cuando su poder era absoluto y siente los viejos fantasmas rondando por sus empresas. Por su parte, la clase obrera que parecía destinada a desaparecer va rehaciéndose a sí misma y nos demuestra que la historia está llena de sorpresas: lo que antes parecía una tendencia secular hoy se revirtió en una dirección diferente. Hay un proceso de reconfiguración de la masa de trabajadores asalariados, pero en forma más lenta y distinta a las viejas idealizaciones de izquierda. Sin que hasta ahora haya generado grandes movimientos sociales, esta clase recorre caminos nuevos y desconocidos que tendrán que ser descifrados.

Se abre entonces otro capítulo de la historia chilena, donde empresarios y trabajadores serán los protagonistas de los nuevos conflictos que progresivamente emergerán, en un contexto de grandes cambios democráticos.

Pero este texto no estudia los actores sociales en sí, sino los cambios que han ocurrido en uno de los escenarios donde sucederán confrontaciones y negociaciones: la empresa industrial, en particular la de tamaño grande y medio. En tanto se privilegia las transformaciones, nuestro interés se concentra en la modernización tecnológica y en los cambios en el sistema de relaciones de poder al interior de las empresas. Para ello la exposición se inicia describiendo los aspectos principales de la reestructuración industrial hasta ahora realizada; luego se analiza lo que aquí se llama la "vía neotaylorista de modernización", para entonces describir el nuevo tipo de régimen de fábrica que se constituyó durante el autoritarismo. Finalmente, se reflexiona sobre los futuros desafíos de la industria y las empresas. Es que al final de cuentas, toda esta reflexión apunta a la urgente necesidad de elaborar un nuevo modelo de desarrollo industrial para el Chile de finales del siglo XX.

1. LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN LA POST-CRISIS

En un texto anterior¹, ya habíamos dicho que el concepto "desindustrialización" fue útil sólo para representar los efectos destructivos que generó el violento cambio de modelo económico que impuso el régimen militar, especialmente durante la década 1973-1983. Sin embargo, después de la recuperación 1984-1989, el término ya no describe el resultado de las transformaciones en la industria chilena. Puede afirmarse que en 1989, el conjunto de la industria— incluyendo las ramas metalmecánicas— completó en lo esencial su fase de recuperación respecto a 1981 e incluso a 1972. Hoy en día 700.000 trabajadores trabajan en la industria, superando así holgadamente el nivel de 1981 y 1973, aunque su participación relativa en el empleo total aún se mantiene por debajo del de aquellos años.

Por ello es que propusimos el concepto reestructuración industrial agregándole el apellido de "autoritaria" para describir la forma en que se realizó y las consecuencias que tuvo en las relaciones entre empresarios y trabajadores. Ciertamente, el resultado es muy insatisfactorio para los intereses globales de la nación. Pero la crítica no puede ocultar los profundos cambios del sistema industrial chileno.

La estructura del sector cambió profundamente. Ramas como la metalmecánica y textil baluartes de la industrialización entre 1938-1973 ya no constituyen el eje del sector industrial chileno, aunque tampoco desaparecieron. Paralelamente, se expandieron las ramas relacionadas con la actividad exportadora, tales como procesamiento de productos alimenticios, forestales, minerales metálicos y no-metálicos. Todas éstas vivieron procesos de expansión de sus capacidades productivas que actualmente se intensifican. Por ejemplo, en un catastro que la SOFOFA realizó en julio de 1989², se constata que el 85% de los

1. Véase "La reestructuración industrial autoritaria", *Revista Propositiones* n° 17, 1988.

2. Gerencia de Estudios de la Sociedad de Fomento Fabril, 1989, catastro de proyectos de inversión. La SOFOFA identificó proyectos en ejecución que suman US\$ 12 mil millones de dólares, de los cuales US\$ 3.100 millones pertenecen al sector industrial. La totalidad finaliza entre 1989 y 1992.

proyectos de inversión en ejecución conocidos del sector están concentrados en la industria química primaria y en el procesamiento de productos de papel. Esto no expresa sino un cambio en los motores del dinamismo industrial. Es sabido que antes de 1973 este sector dependía casi exclusivamente de la demanda interna, mientras que en la actualidad gran parte de su dinamismo se articula a los ejes exportadores mediante dos vías: los eslabonamientos hacia atrás y/o hacia adelante que parten desde las actividades primario-exportadoras y la creación de una demanda interna estrechamente asociada a los superávits de la balanza de pagos.

Otro cambio, evidente y polémico, fue la reestructuración general de la propiedad industrial. Es sabido que se gestó un agudo proceso de centralización de capitales, pero al contrario de lo que se podría suponer, el segmento de la pequeña y micro empresa tuvo un proceso expansivo en los últimos 6 años, aunque sufrió altas tasas de natalidad y mortandad. Comentario aparte merece lo sucedido en el segmento de las empresas grandes, muchas de las cuales cambiaron de mano varias veces entre 1970 y 1990. Fue una historia que atravesó por varios capítulos, el último de los cuales fue entre 1985-1990. En este período casi la mitad de las 50 mayores empresas del país cambiaron de propiedad. El resultado fue una reestructuración de los grupos económicos nacionales y una creciente entrada de conglomerados transnacionales, cuyo peso en el sector industrial es ahora inédito en la historia del país.

Cabe hacer notar que el discurso político predominante hace énfasis en la categoría "empresariado", que hoy tiene mayor legitimidad que en el pasado. Pero no sucede así con los grupos económicos cuyo poder es enorme y quizá por eso mismo poco transparente. Estos tienen un control horizontal de empresas líderes en diversos mercados. Tienen un rol decisivo en el ritmo inversionista y en la dinámica de precios dada su condición de "fijadores de precios". Tienen una zona de influencia que no se reduce al núcleo de empresas que controlan, sino que además incluye redes que articulan grandes empresas con grupos de medianas e incluso pequeñas empresas³. Sin embargo, la actual legislación les permite ser opacos a la sociedad y al futuro gobierno democrático, que inicia sus labores sin conocer sus estrategias, disponiendo de limitados instrumentos a su alcance.

En algunos sectores, como el frutícola, el dominio de los grupos económicos no se fundamenta en la propiedad directa, sino en su capacidad de organizar cadenas de valorización de capital, en las cuales participa el sector informal rural y urbano, sea abasteciendo mano de obra, bienes-salario o insumos. En otros sectores, como el minero y la celulosa, predomina la gran empresa por causa de economías de escala. Pero incluso en este caso se observa un ingente esfuerzo por descomponerla jurídica y económicamente. Los motivos son económicos y políticos: mejor control de los costos, mayor flexibilidad de operación, creación de empresas satélites, fragmentación de la clase obrera, etcétera.

3. La zona de influencia del grupo económico toma diversas formas: propiedad jurídica del capital social, lazos personales, familiares, profesionales, distribución de mercados, acuerdos de producción, de abastecimiento, crediticios, subcontratos. Ver Bertrand Bellon, "¿Qué es un grupo económico?", *Documentos de Trabajo* nº 15, PRIES-CONO SUR.

Ello ha dado origen a un nuevo tejido en las relaciones industriales que se superpone al precedente. Se han constituido grupos de medianas y pequeñas empresas nucleadas en torno a grandes firmas industriales que constituyen los ejes ordenadores de estas cadenas productivas⁴. Hasta ahora, estas redes han demostrado flexibilidad y rapidez de adaptación a los cambios del mercado, muchas veces mediante una alta mortandad de las pequeñas empresas.

Pero la reestructuración industrial no sería completamente descrita si no se da cuenta de las profundas mutaciones que hubo en las relaciones entre capital y trabajo. El crecimiento de la productividad; los aumentos en la jornada, intensidad y flexibilidad de uso del trabajo; la caída de los salarios reales directos pagados por la empresa, así como la disminución del "salario social" pagado por el Estado; el crecimiento de la tasa de ganancia y la obtención de ganancias extraordinarias durante períodos prolongados de tiempo, son síntomas de un profundo cambio en las relaciones de poder a favor del capital.

Ninguno de estos fenómenos es atribuible plenamente a la "mano invisible" del mercado, sino a un proyecto refundacional autoritariamente impuesto desde la cúspide del poder político. Ello se expresó en una nueva regulación estatal de la industria que se asentó en tres piedras angulares: la apertura externa⁵; la desregulación de los mercados y los cambios en la legislación laboral. Puede concluirse entonces que el neoliberalismo y el autoritarismo se tomaron de la mano para reestructurar todo el sistema industrial chileno.

2. LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA EN LA INDUSTRIA CHILENA

La experiencia de los debates indica que es imposible hablar de cambio tecnológico en la industria chilena, sin precisar el sentido y el alcance del término modernización, asociado a otros, tales como moderno y modernidad. Por ello es que se comienza discutiendo el sentido común y los mitos en torno a la modernización, estableciendo los criterios para una caracterización crítica a la modernización tecnológica realmente existente en la industria chilena.

2.1 UNA CRÍTICA AL SENTIDO COMÚN

La modernización se asocia excesivamente a ideas tales como "crecimiento económico", "cambio tecnológico", "bienestar social" y "democracia". Por definición pareciera ser algo positivo y sus valores se resaltan en contraste a lo "tradicional" que sería sinónimo de "estancamiento", "retraso tecnológico", "pobreza" y "autoritarismo". Así, la oposición moderno/tradicional se asocia a

4. Véase "Las pequeñas empresas y los pequeños empresarios de la zona sur-oriental", mimeo-borrador, Cordillera. La encuesta señala que el 81 por ciento de las medianas empresas industriales (definidas como las que tienen entre 50 y 99 trabajadores) tienen como primera prioridad la venta de insumos a la industria, siendo el resto destinado al comercio mayorista. Diversas fuentes indican que un número significativo de éstas han dejado de ser empresas familiares para constituir gerencias más profesionales.

5. Que no sólo significó disminución de los aranceles de importación, sino que también -a partir de 1983- un tipo de cambio real alto que avanza más rápidamente que los precios y los salarios en la economía interna.

riqueza/pobreza, formal/informal, democracia/autoritarismo. El razonamiento parece entonces simple: los fenómenos "negativos" serían consecuencia del atraso o de la ausencia de modernidad.

Para iniciar nuestra crítica al sentido común de lo que es modernización, cuestionaremos dos grandes mitos: primero, el mito de que la modernización supone siempre mayor eficiencia. Demasiadas veces la experiencia enseña de *modernizaciones eficientes desde la perspectiva del empresario individual*, pero ineficientes desde una perspectiva macroeconómica⁶ o de eficacia social. Muchas veces significan despilfarros de fuerzas productivas, depredación de recursos naturales, caídas del empleo, aumento inaudito de la explotación, extensión de la pobreza y la marginalidad. Por supuesto que no siempre es así, pero todo depende del contexto y la lógica con la se impulsan las modernizaciones.

Segundo, el mito de que la modernización siempre genera o supone mayor democracia. La experiencia histórica contiene muchos ejemplos contrarios. La mayor parte de las veces ha sido impuesta y reimpuesta por vías coercitivas y autoritarias. En la medida que socava las bases sobre las cuales, clases o grupos sociales han reproducido su existencia, la modernización supone un Estado fuerte capaz de llevarla a cabo, fuerza que muchas veces se impone autoritariamente. Véase los ejemplos de Brasil y Corea del Sur: en ambos casos hubo durante dos décadas, industrialización y modernización capitalista, pero éstas fueron hechas en condiciones de férreas dictaduras y profundas desigualdades sociales.

Consideremos ahora la crítica a la modernización "realmente existente" en Chile.

Una forma de criticar la glorificación que apologistas como Joaquín Lavín⁷ hacen a la reciente modernización capitalista, es contrastarla con los inmensos territorios geográficos y sociales que siguen en la pobreza y el abandono. Esta crítica apunta a señalar que en realidad sólo existen islotes de modernización en medio de un atraso que persiste. La imagen de un Chile fracturado es entonces útil y potente como crítica social: un país moderno y pujante para los ricos que viven en el *barrio alto* y otro *atrasado y estancado* para los pobres, diseminados en poblaciones urbanas y rurales. La desigualdad social expresaría entonces dos lógicas excluyentes, expresaría el dualismo entre modernización y estancamiento. Y un país que todavía está dividido, es un país que *todavía no sería moderno*.

Pero el enfoque dualista de lo moderno y lo atrasado contiene una insuficiencia grave. Aunque critica los mitos que genera la modernización del consumo, acepta las modernizaciones en la producción efectivamente realizadas en estos 16 años, con su eficiencia económica, con su capacidad exportadora y con la deslumbrante técnica importada. Este esquema analítico no sabe

6. Véase por ejemplo el artículo "Uma análise translog sobre mudança tecnológica e efeitos de escala: um caso de modernização ineficiente" de Marcos Cintra C. de Albuquerque (en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol 17, abril 1987, #1, IPEA, RJ-Brasil). Analizando el caso de la actividad lechera en Brasil, el autor señala que "si bien el sector sufrió una gran modernización, se constata que hubo una pérdida de eficiencia en la producción, un proceso que denominamos 'modernización ineficiente'".

7. Véase Joaquín Lavín, *La revolución silenciosa*, Ed. Zig-Zag: Santiago de Chile, 1987.

cómo interpretar la escasa "eficacia social" o las brutales desigualdades que acompañaron las modernizaciones productivas realizadas en los últimos 16 años de historia chilena. No sabe explicar cómo el cambio tecnológico fue acompañado por la superexplotación y el autoritarismo, supuestos "arcaísmos" que en realidad no lo son, sino que son resultado y necesidad de una modernización excluyente y concentradora.

Las grietas de este enfoque se agigantan a medida que se comprueba que no sólo cambió el Chile del 10 por ciento más rico, sino que también el país del 90 por ciento restante. No sólo se modernizó la riqueza sino que también se modernizó la pobreza.

La crítica a la modernización autoritaria no es la crítica a cualquier modernización en general, sino a aquella que expropió cuerpos y alienó almas, que modernizó el poder, la dominación y la subordinación. Se trata por tanto de levantar un ideal alternativo que rompa con los parámetros que han fijado los que hoy son dueños de la modernidad y que antaño no lo eran. Los tiempos exigen dejar de pensar que existe una sola modernización posible; al contrario, existen varias que son terreno de disputa y que responden a lógicas sociales y políticas divergentes: democrática o autoritaria, hecha para mayorías o para minorías. Por eso es que en nombre de los "valores propios de la modernidad", como diría Marshall Berman⁸, es posible y necesario imaginar una modernización muy diferente a la que se impuso sobre millones de chilenos.

2.2 LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA EN LA GRAN EMPRESA

Una definición esquemática de la modernización tecnológica en las empresas chilenas, entiende ésta como todo cambio en la tecnología de producto, de proceso y/o de organización del trabajo, que supone el uso de tecnologías más avanzadas, estén o no en la frontera tecnológica.

Partamos diciendo que no existe un determinismo que establezca una relación causal entre nuevas tecnologías, organización del trabajo y patrón de acumulación. El cambio técnico y organizacional no conducen necesariamente a la gestión empresarial autoritaria, ni tampoco causan obligatoriamente desempleo y superexplotación. Pueden significar exactamente lo contrario. Todo depende de la lógica económica y social que predomine en el país y en las empresas.

Para el caso chileno, diversos estudios y antecedentes permiten concluir la existencia de procesos parciales de modernización en la gran empresa, tanto en tecnologías de producto, de proceso y de organización. Sin embargo, los métodos de gestión empresarial no modificaron sus relaciones con el colectivo de trabajadores, en un sentido más democrático. Por el contrario, las nuevas tecnologías fueron utilizadas para consolidar formas autoritarias de dirección empresarial y formas precarias del trabajo asalariado. Si para los empresarios ello permitió un avance tecnológico y productivo, para los trabajadores implicó un verdadero retroceso histórico en sus derechos laborales.

Pero en estos 16 años de autoritarismo no todo fue un continuo proceso de modernización. En términos generales —aunque existe mucha variabilidad

según ramas y empresas— los procesos de cambio tecnológico se iniciaron a finales de la década del 70 retomando su dinámica después de 1985. Las dos crisis (1974-75) y (1982-83) y especialmente la primera década de la dictadura, expresan en realidad violentos procesos de racionalización. Es decir, la modernización fue precedida históricamente por la racionalización. Describamos someramente estas dos fases:

a) *La racionalización autoritaria (1973 Y 1983)*⁹

Puede afirmarse que, contemporáneamente a los procesos de desindustrialización, hubo una gran racionalización industrial que se realizó entre 1973 y 1983. Esta implicó cierto grado de innovación de producto para competir ante bienes importados, pero en general tuvo escasa incorporación de nuevas tecnologías blandas o duras. Las crisis fueron el acicate que obligaron a profundizarla siempre con un patrón común: las empresas se liberaban de todo lastre, eliminando secciones, despidiendo personal, vendiendo maquinaria innecesaria u obsoleta, pero también elevando la importancia de sus departamentos financieros y comerciales, dado que muchas se convirtieron en importadoras de bienes importados del mismo rubro que antes producían.

Uno de los aspectos más notables fue la disminución de la integración vertical de las empresas. Muchas de ellas no sólo eliminaron secciones enteras, sino que iniciaron una política sistemática de subcontratación de partes del proceso productivo que antes realizaban ellas mismas. Por características técnicas, esto fue más frecuente en industrias de procesos discretos, que en industrias de proceso continuo o semi-continuo. Pero en general, los grupos económicos impulsaron una descomposición jurídica formal de las grandes empresas, creando varias empresas filiales especializadas con autonomía financiera. Esta política continúa hasta el día de hoy, acicateada no sólo por requerimientos de racionalización productiva, sino también por necesidades de mayor movilidad del capital financiero.

A nivel de proceso de trabajo, el cambio principal fue el uso intensivo de métodos tayloristas de organización y control del trabajo, *métodos que no se podían aplicar plenamente en el período precedente*. En efecto, durante la década de 1960 muchos empresarios intentaron sin mucho éxito racionalizar sus plantas industriales. Las dificultades se debían a tres grandes obstáculos: primero, las escalas de producción superaban los tamaños del mercado, lo que obligaba a producir un elevado "mix" de productos diversos, con rutinas de fabricación distintas, agudizando todos los problemas típicos de balanceo de líneas de producción; segundo, la legislación laboral y la fortaleza sindical generaban continuas resistencias a los intentos empresariales de racionalización; tercero, muchas veces el empresariado no era capaz de incorporar adecuadamente nuevas formas de gestión y organización del trabajo. La consecuencia es que caían en ciclos que alternaban formas de compromiso con

9. El término ha sido utilizado por Cecilia Montero en el texto "Límites y alcances del cambio tecnológico en A. Latina y Chile", *Documento de Trabajo* n° 105, SUR, 1989, pgs. 2-16.

los trabajadores y luego racionalizaciones y, ante su fracaso, exigían compensaciones del Estado.

Durante la primera década de régimen autoritario, todos los factores que entrababan las racionalizaciones fueron rotos. Frente a la apertura externa y disponiendo de un Estado autoritario siempre dispuesto a aplicar con mano de hierro una legislación laboral represiva, el empresariado pudo desarticular al sindicalismo, romper el modelo de contratos colectivos y modificar draconianamente los sistemas de incentivos. El resultado fue no sólo la reducción de salarios, sino el aumento del control empresarial de la mano de obra y sobre todo, *la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo*.

Hay tres tipos de flexibilización que los empresarios lograron: primero, la flexibilidad funcional, es decir, la capacidad de reubicación de trabajadores en diferentes funciones o departamentos de la empresa, sin obstáculos legales ni sindicales como sucedía antes de 1973; segundo, la flexibilidad laboral, es decir, la capacidad de aumentar o disminuir el personal de la planta sin demasiadas trabas legales; tercero, la capacidad de disminución de salarios ante situaciones de crisis sin resistencia efectiva, dado que la tasa de sindicalización no supera el 12 por ciento de la fuerza de trabajo asalariada, facilitando el uso depredatorio de la fuerza de trabajo.

El método fue represivo y siempre conllevó políticas sistemáticas de desarticulación del sindicalismo. Por eso es que se trató de una racionalización autoritaria, impuesta bajo la lógica de sólo una de las partes. Y, dado que no tuvo que vencer la resistencia de los trabajadores como sucedió en Europa, fue rápida e intensa, condicionada sólo por la capacidad empresarial de llevarla a cabo. Esto explica que hacia finales de los ochenta la industria chilena pudiese completar, *antes del inicio de la transición democrática* a diferencia del caso argentino, lo esencial de la racionalización industrial. El resultado fue el surgimiento de un nuevo tipo de gran empresa capitalista, muy diferente a la que existía en la década de los sesenta, fenómeno especialmente evidente en los sectores textil, metalmecánico y construcción.

b) *La modernización autoritaria*

Hacia 1979-1980, alcanzaron a desarrollarse procesos de modernización tecnológica que fueron truncados temporalmente por la crisis 1982-83. A partir de 1985 la modernización tecnológica retomó su ritmo, esta vez disponiendo de equipos más avanzados y relativamente más baratos especialmente en el área de la informática.

Sectorialmente, avanzó más rápidamente en el sector servicios (bancos y telecomunicaciones) que en el sector industrial. Se concentró en empresas grandes y medianas. Fue más avanzada en empresas vinculadas a la exportación y es más relevante en industrias de proceso continuo que discontinuo. Por ello es que en Chile se conocen más las computadoras y controles lógico-programables (CLPs), que las máquinas herramientas de control numérico cuyo número es ínfimo y los robots que son inexistentes.

Aparte de los efectos demostración que conlleva la importación de tecnología en Chile, dos son los factores internos que explican su dinámica: primero, en la mayor parte de las empresas son los cambios en la tecnología de producto —exportables o vendibles en mercados más competitivos— los que generan

cambios tecnológicos en la tecnología de proceso, de ingeniería de planta y de organización del trabajo; segundo, es la necesidad de gestión financiera y contable, la que impulsa inicialmente la informatización de las empresas, para luego extenderse hacia otros usos, tales como el control de inventarios, el control de calidad, iniciándose ahora algunas experiencias de diseño y cálculo ingenieril con auxilio de computadora.

También se desarrollan rápidamente las innovaciones organizacionales¹⁰ y pareciera que éstas avanzan más rápidamente que la innovación técnica. Para el caso chileno podría afirmarse incluso, que históricamente la primera precede a la segunda. Por ello es que aunque las nuevas tecnologías son poco difundidas, se hacen cada vez más centrales, en tanto organizan e inciden en fases claves de los procesos productivos. Y si bien aún es muy pequeña la cantidad de trabajadores directamente vinculados a nuevas tecnologías, son muchos los que se ven indirectamente afectados por el impacto que ellas tienen en las estructuras organizativas.

El impacto de esta modernización tecnológica en el mundo del trabajo es compleja y difícil de sintetizar. Hasta ahora, el cambio tecnológico no ha provocado desempleo visible porque se ha realizado en un contexto económico expansivo. Pero dado los estilos de gestión empresarial, las nuevas tecnologías han agudizado la polarización de calificaciones, la separación entre trabajo manual e intelectual, así como entre concepción y ejecución. Ha sido utilizada para generar nuevas divisiones en los trabajadores: un núcleo con empleo estable y salarios por encima de la media, distanciados del grupo de trabajadores con empleo inestable y salarios bajos.

Se trata entonces de una *modernización que no supera la racionalización del período precedente con su paradigma taylorista*, sino que por el contrario lo profundiza para las condiciones específicas del capitalismo chileno¹¹. Los estudios de sociología industrial en Europa, discuten mucho sobre la emergencia de formas post-fordistas de organización del trabajo. Las evidencias señalan que esto no sucede en el caso chileno. Más bien parece ajustarse a las características de un tipo de régimen de acumulación capitalista que Lipietz y Leborgne denominan *neotaylorista*¹² y que conduce "a estructuras sociales muy insatisfactorias, con polarización de las cualificaciones, un dualismo en el mercado del trabajo y en la sociedad"¹³. Una imagen muy cercana a lo que sucedió tras 16 años de Régimen dictatorial.

El taylorismo y el fordismo se caracterizan precisamente por su inflexibilidad y por ello es que en Europa o EE.UU. se consideran formas de organización

10. El desarrollo de software tiene un impacto directo en la organización del trabajo de las empresas. Hace cuatro años, una encuesta reveló que 59 por ciento de las empresas de servicios y 49 por ciento de las empresas industriales, habían hecho modificaciones organizacionales como consecuencia de la introducción de tecnología computacional (Marambio, 1985).

11. Es decir, no siempre el cambio tecnológico supone la superación de viejos paradigmas de organización del trabajo. Rui de Quadros Carvalho en su libro *Tecnologia e trabalho industrial* (L&PM, 1987) estudia la implantación de tecnologías microelectrónicas en la industria automotriz brasileña y concluye que éstas no superaron sino consolidaron la línea de montaje fordista con todos sus principios incluidos.

12. A. Lipietz y Danièle Leborgne "O pós-fordismo e seu espaço", en la revista *Espaço & Debates* n° 25, 1988.

13. Ver nota 19.

más atrasadas o menos modernas que las modalidades post-fordistas. Podría entonces pensarse que el neotaylorismo es ineficiente desde la lógica del capital. Pero eso no es así en Chile, por lo menos hasta antes de la transición democrática. Siendo un país integrado dinámicamente a la economía mundial, el neotaylorismo contiene dos grandes características que compensan la rigidez técnica de la producción: primero, la alta flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo; segundo, la constitución de cadenas productivas con múltiples empresas subcontratadas. Estos mecanismos dotan de flexibilidad a la gran empresa, otorgándole mayores posibilidades de liberarse de "lastre" en situaciones recesivas, o para responder más dinámicamente a cambios en el mercado.

En síntesis, la modernización autoritaria no hizo otra cosa que consolidar los esfuerzos de racionalización capitalista.

3. EL REGIMEN DE FABRICA AUTORITARIO

Uno de los aspectos menos estudiados por la sociología chilena es el sistema de relaciones de poder al interior de las empresas. La ausencia de investigaciones que sean capaces de captar los grandes cambios que se han producido en este terreno es notable. La atención se concentra excesivamente en las relaciones generales de los sindicatos con los partidos, el Estado y los empresarios. Pareciera que la atención se concentra más en el poder del Estado que en el estado del poder de instituciones como las empresas.

Es útil reconsiderar la idea de que en 16 años de dictadura no sólo se constituyó un Estado Autoritario -entendido como el gobierno, el poder judicial y el poder militar sino que también todo un sistema de dominación autoritario, donde la escuela y la universidad, el municipio y la empresa constituyen instituciones fundamentales. La transición comenzará en parte de la cúspide del sistema de dominación (el gobierno, el parlamento) pero tomará más tiempo en las empresas. Será por tanto una democratización con ritmo desigual.

Como dijimos al principio, se está abriendo un nuevo escenario político para las confrontaciones y negociaciones entre empresarios y trabajadores. El terreno de disputa se dará en las empresas y se hace necesario construir una visión sistemática de ellas. En este sentido, el concepto de "Régimen de fábrica", propuesto por Michael Burawoy¹⁴, puede ser un referente necesario y útil. Este concepto se refiere al sistema de dominación en la empresa, que resulta tanto de la acción de las instituciones que regulan y definen las luchas en los lugares de trabajo, como los efectos políticos del proceso de trabajo.

Lo que sigue es aún una forma tentativa de abordaje de la problemática, que será desarrollada por el autor, en forma más extensa y detallada, en un próximo estudio a ser publicado.

Desde los años treinta hasta mediados de los años sesenta, la forma de régimen de la gran empresa que se constituyó en Chile, estaba muy determinada por la acción del Estado que ponía ciertos límites a la gestión empresarial. Ciertamente, la fuerza que los sindicatos habían desarrollado, sumado al apoyo de los partidos de izquierda, obligaba al empresariado a una dominación con mayor grado de compromiso con los trabajadores, con sus fases de conflicto y

negociación. Así, los modelos de ese régimen de fábrica oscilaban entre un paternalismo autoritario¹⁵ que intentaba escapar de la regulación estatal o de la intervención de partidos en los conflictos, hasta una gestión más "profesional" que establecía situaciones de mayor compromiso entre sindicatos y empresarios.

Esta forma de régimen de fábrica que combinaba consenso y coerción, comenzó a entrar en crisis desde mediados de la década del sesenta, debido a la influencia de dos grandes factores: por un lado, la crisis progresiva del Estado de compromiso, que en el terreno de las relaciones laborales se expresó en una tendencia creciente de la conflictividad sindical; por otro lado, por la crisis del régimen de acumulación, que determinó una caída progresiva de la tasa de ganancia en las empresas chilenas. Para la década del sesenta, existen numerosas referencias a los continuos intentos de racionalización industrial de tipo taylorista que el empresariado realizó, con magros resultados¹⁶. Las causas fueron múltiples: la contradicción entre el tamaño de planta y los mercados que obligaban a un "mix" de producción muy elevado; la propia cultura empresarial que en muchos casos no rompía con una gestión paternalista; la resistencia sindical —especialmente de los trabajadores más calificados— y los entrabamientos que imponía la propia acción estatal.

La crisis del régimen de fábrica capitalista fue coetánea a la crisis del llamado "Estado de compromiso" y del patrón de acumulación capitalista, expresándose plenamente en el período 1967-1973. Los intentos de constituir entre 1970 y 1973 otra forma radicalmente diferente de régimen de fábrica —que oscilaba entre formas autogestionarias y formas burocráticas de gestión empresarial— fueron truncados por el golpe de Estado en 1973.

A partir de entonces, el empresariado comenzó la reconquista de sus empresas. Como es sabido, lo que se inició en 1973 no era sino el intento de iniciar una verdadera revolución capitalista que barriera con los cimientos del sistema político y económico construido durante casi medio siglo. Como quedó claro al poco tiempo, no bastaba con la reconquista de la cúspide de las instituciones de dominación-gestión de la empresa, sino que era preciso cambiar de manera radical la forma de regulación estatal y la propia organización del trabajo. Sólo así es que la burguesía podría reconquistar el dominio sobre los territorios sociales dentro de las fábricas perdidos en los años anteriores, a la vez que organizar la producción para una nueva fase de acumulación capitalista.

Por ello, a partir de 1975 comienzan los cambios en la organización de la producción y del trabajo, adaptándose a los que se realizaban al modelo económico. No sólo cambió el sistema político interno de la empresa, sino que también la organización del trabajo. El cambio en el modelo contractual fue acompañado con una racionalización taylorista de la organización del trabajo, ya descrito en un acápite anterior.

15. Yarur (textil) y Mademsa (metalmecánica) hasta finales de la década de 1950.

16. El intento de racionalización taylorista que se realizó en la empresa YARUR entre 1959-1962 —asesorado por la consultora Price & Waterhouse— está descrito por Peter Winn, *Weavers or revolution: the Yarur workers and Chile's road to socialism*, Oxford University Press, 1986.

El proyecto neoliberal transformó radicalmente las condiciones de competencia de las empresas. El Estado les quitó la protección externa, pero a cambio les despejó el terreno en el frente laboral. Estas redujeron los salarios directos e indirectos, impusieron el uso flexible de la fuerza de trabajo, aumentando la vulnerabilidad de la mano de obra frente al empresario. Se constituyó entonces un régimen de empresa autoritario, moldeado por el mercado y teniendo como garante al Estado autoritario. En este tipo de régimen la coerción predomina sobre el consenso aunque éste no deje de existir en sus formas más pasivas.

Después de 1979, el Estado fijó ciertos límites al margen de actuación empresarial, permitiendo espacios muy reducidos y normados de negociación colectiva que prácticamente desaparecieron durante la crisis 1982-1983. Cabe destacar que estos intentos de regulación sólo tuvieron cierta efectividad en la gran empresa. Sin embargo, después de la crisis y durante el período 1985-1989, la expansión y los cambios tecnológicos permitieron una mayor capacidad hegemónica en la gestión de la gran empresa. Es decir, el régimen autoritario de este tipo de empresa ganó potencia y se vio menos obligado a recurrir a formas coercitivas de gestión.

La consecuencia es que comienzan a surgir diversas modalidades de regímenes autoritarios de fábrica: desde formas de despotismo abierto e irrestricto en muchas medianas y pequeñas empresas, pasando por la reedición de paternalismos autoritarios, hasta llegar a formas de autoritarismo en las que el sindicalismo de empresa tiene cierta existencia. Ello introduce clivajes en la clase obrera que pueden ser más importantes que las diferenciaciones por salario y/o grado de calificación, dado que los procesos de constitución de identidades se dan en condiciones laborales muy diferenciadas.
¿Que sucederá con estos modelos en la década de los noventa?

4. LA INDUSTRIA EN LA TRANSICION DEMOCRATICA

Entre 1986 y 1989 el gobierno militar y los empresarios culminaron la realización de dos grandes tareas capitalistas: primero, la privatización de más de 30 empresas estatales que hoy son propiedad de grupos económicos extranjeros y nacionales; segundo, la modernización tecnológica en la industria que consolidó la racionalización y la flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo. Todo ello en un contexto de fuerte crecimiento económico y un elevado dinamismo inversionista.

La situación de éxito económico obligó a la futura alianza de gobierno a moderar su crítica, aunque manteniendo su cuestionamiento a lo que seguía siendo una característica central del modelo neoliberal: la reproducción creciente de la desigualdad social y la privación de derechos democráticos para la mayoría de los chilenos. Por ello es que los objetivos principales del gobierno de la Concertación Democrática son democratizar el Estado y mejorar sustantivamente la situación de los chilenos que se hallan en situación de extrema pobreza, sin romper los equilibrios macroeconómicos, ni cuestionar la orientación global de la economía chilena. Son propuestas moderadas que implican muchos desafíos. De hecho, se enfrentará a una fuerte resistencia del autoritarismo que ha construido un poder paralelo dentro del Estado autoritario para obstaculizar o condicionar la labor del futuro gobierno.

Aunque no se lo proponga explícitamente, el impacto de *las reformas que realizará el futuro gobierno afectarán los cimientos sobre los cuales se asienta el actual modelo económico*. En efecto, la democratización política y los cambios previsible en la legislación laboral irán a contrapelo de los requerimientos de control autoritario de la fuerza de trabajo hoy predominantes en las empresas chilenas. Lo mismo sucederá en el terreno del uso flexible de la fuerza de trabajo: es evidente que el sindicalismo luchará por disminuir ese grado de flexibilidad. Asimismo, el aumento del poder sindical sumado a una política económica que tendrá preocupación por el nivel salarial y por el gasto social, tendrán consecuencias para la reproducción global del capitalismo.

Debe considerarse, además, que la reestructuración industrial tiene múltiples flancos débiles. El sistema industrial es muy incompleto y extremadamente dependiente del exterior¹⁷. El sector adoptó un perfil de alta especialización, haciéndose cada vez más dependiente de insumos y maquinarias importadas, fenómeno que se agravó después de 1984. Por tanto hay una nueva fragilidad estructural que se evidenciará posiblemente en la primera mitad de los noventa debido a dos grandes factores: primero, una eventual desaceleración de la demanda externa y un posible deterioro de los términos de intercambio, que afectaría directamente a la industria no sólo en términos de mercado, sino también en posibilidades de acceso a las divisas; segundo, el desarrollo inevitable de las presiones del movimiento sindical por elevar sus niveles salariales y por cuestionar la dominación autoritaria de los empresarios en sus fábricas.

Esto quiere decir que *el régimen de fábrica autoritario y la vía neotaylorista de modernización serán progresivamente puestas en tela de juicio*. En perspectiva, es posible que entren en crisis los actuales regímenes de fábrica. ¿Podrán emerger nuevas formas diferentes incluso a las del período democrático precedente y nuevas vías de modernización más democráticas y menos excluyentes? ¿Podrá esto realizarse sin rupturas ni crisis?

No existen respuestas predeterminadas. Es probable que el régimen autoritario de empresa se mantenga por más tiempo del que se supone, pero lenta e inexorablemente camina a su modificación. Un escenario muy posible es un proceso de transición diferenciada de los regímenes de fábrica hoy existentes. En la gran empresa se podría avanzar de un régimen autoritario a otro más de compromiso. En otras empresas es posible que se reproduzcan por un tiempo un paternalismo autoritario de nuevo cuño; mientras que el despotismo en la pequeña/mediana empresa puede ser atenuado externamente por la intervención del Estado. Esto expresaría un camino de reproducción de las divisiones estructurales en el sindicalismo, fenómeno bastante poco deseable para el futuro democrático de Chile.

Dentro de algún tiempo estos problemas emergerán, y comenzarán a plantearse más rigurosamente las discusiones sobre la construcción de un

17. Considerando estas deficiencias estructurales ya se han elaborado lineamientos básicos para estrategias alternativas de desarrollo: (i) Carlos Ominari & Roberto Madrid, "La inserción de Chile en los mercados internacionales", 1989, mimeo, CLEPI, Santiago de Chile; (ii) Hernán Durán de la Fuente, "Apuntes para la formación de una estrategia alternativa para el sector industrial", mimeo CEPAL, 1987; (iii) Alvaro García "Crecimiento equitativo: Una propuesta estructural para la satisfacción de necesidades básicas", en *Buscando la Equidad*, Santiago, 1986, PREALC.

modelo alternativo de desarrollo económico y social para el país, compatible con el deseo de una democratización creciente. La condición es iniciar un esfuerzo de imaginación teórica, porque una estrategia económica adecuada para el Chile de los noventa no puede limitarse a formulaciones generales, con sesgo economicista. Debe contener un proyecto de modernización tecnológica de nuevo tipo, democrático e inclusivo. Y ello conlleva necesariamente, una propuesta de un nuevo régimen de fábrica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANDERSON P.

1984 "Modernidad y revolución" en *El debate modernidad y pos-modernidad*, ed. Punto SUR, 1988, pgs. 92-116.

BARRERA M.

1986 La difusión de la tecnología computacional en una economía abierta: el caso de Chile, CES, Documento de Trabajo #4, Santiago.

BASTIAS A.

1987 El empleo precario. Revisión Bibliográfica y posibles temas de investigación, mimeo, CES, Material de Discusión #2, Santiago.

BERMAN M.

1988 *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*, Editorial Siglo XXI, 2da edición, 1988

BERMAN M.

1988 "Las señales en la calle (respuesta a Perry Anderson)" en *El debate modernidad y post-modernidad*, Ed. Punto SUR, 1988, pgs.117-131.

BUROWAY M.

1979 "Manufacturing Consent: changes in the labor process under monopoly capitalism", The University of Chicago Press, 1979, 267 páginas.

DIAZ A.

1987 "Las Nuevas Tecnologías y su impacto sobre los trabajadores en Chile", *Documento de Trabajo* nº 97, mimeo, SUR, Santiago-Chile.

DIAZ A.

1987 "La modernización autoritaria en Chile", *Revista CAMBIO* nº4, Marzo-abril 1989, Santiago, Chile.

1989 "La reestructuración industrial autoritaria en Chile", artículo en *PROPOSICIONES* # 17, Octubre 1989, Santiago, Chile.

1989 "Centralización y descentralización del Estado en Chile", artículo en *Centralización y descentralización del Estado y actores territoriales*, CLACSO-PNUD-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.

1989 "Chile: la difícil transición democrática", artículo en *FORO* n°11, Octubre, Bogotá, Colombia.

DUHART S. et alias

1985 *Cambios en la Industria Gráfica: trabajo, economía y sindicalización*, PET, Santiago.

DUHART S., WEINSTEIN J.

1988 *Pesca Industrial: sector estratégico y de alto riesgo*, PET, Santiago.

EBEL K.

1985 "L'incidence sociale des Systemes de fabrication flexible" *Revista OIT*, vol. 124 # 2.

ERRAZURIZ E. et alias

1986 *Industria eléctrica: 1960-1985*, PET, Santiago.

FLEURY A.

1985 "Organizacao do trabalho na Industria: recolocando a questao nos anos 80", en el libro *Processo e Relacoes de Trabalho* (FISCHER & FLEURY, org.), Edit. Atlas (pgs 51-66).

FRIAS P. et alias

1987 *Industria textil y del vestuario en Chile*, Tomos I, II y III, PET, Santiago.

LAVIN J.

1987 *La revolución silenciosa*, Ed. Zig-Zag.

LIPIETZ & LEBORGNE

1988 "O pós-fordismo e seu espaço", *Revista de Estudos Regionais e Urbanos* n° 25,

MARCEL M.

1989 "La privatización de empresas públicas en Chile", *Notas Técnicas CIEPLAN* n° 125, Santiago, Chile.

MARAMBIO R. et alias

1985 "La auditoria computacional en la empresa chilena", *Revista de Economía* # 41, U. de Chile.

MONTERO-CASSASUZ C.

1986 "La sociologie de Michael Buroway: contrôle et consensus dans l'industrie", *Revista Sociologie du Travail* n° 2. pgs. 202-208.

1989 "Límites y alcances del cambio tecnológico en América Latina y Chile", *Documento de Trabajo* n° 105, SUR, pgs 2-16.

MUÑOZ O.

1988 "Los empresarios y la industrialización en Chile: una visión de largo plazo", *Notas Técnicas CIEPLAN* n° 122.

"Crisis y reorganización industrial en Chile", *Notas Técnicas CIEPLAN* n° 123, Santiago Chile.

OMINAMI C.

1988 "Problemas Actuales de la industrialización y la política industrial latinoamericana".
Notas Técnicas CIEPLAN, n° 103.

OMINAMI C. & MADRID R.

1989 "La inserción de Chile en los mercados internacionales: elementos para la evaluación del desarrollo exportador y propuesta de políticas", mimeo, Santiago Chile.

PREALC

1987 "La caída del empleo manufacturero: Chile 1979-1983", mimeo, *Documento de Trabajo* # 298.

1987 "Nuevos antecedentes sobre la desindustrialización chilena", mimeo, *Documento de Trabajo* # 307.

TAPIA R.

1986 "Disputada Las Condes: cambios frente a requerimientos computacionales",
Revista de Economía y Administración U. de Chile # 48.

"Goodyear: Alto Grado de Integración Local y Corporativa", *Revista de Economía y Administración* U. de Chile # 51.

TIRONI, E.

1986 El liberalismo real, Ed SUR.

1988 *Los silencios de la revolución*, Ed. Puerta Abierta.

WEINSTEIN J.

1985 *Cuero y Calzado: crisis económica y acción sindical*, PET, Santiago.

WINN, P.

1986 *Weavers of revolution: The Yarur workers and Chile's road to socialism*, Oxford University Press, 1986.





La recuperación de la democracia devuelve a la política no sólo su valor instrumental, sino también su valor como actividad trascendente. La credibilidad de la sociedad en los actores y fines de la política, el ejercicio colectivo e individual de la soberanía popular, y la reconquista de la ciudadanía, son el reencuentro de los chilenos con sus más profundas tradiciones históricas. El desafío de la transición es consolidar este reencuentro, con la madurez de la experiencia vivida y la por venir.



POLITICA Y TRANSICION

PARTIDOS POLITICOS, TRANSICION Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA¹

Manuel Antonio Garretón

Decano de la Facultad de Sociología

Universidad Academia de Humanismo Cristiano

Con la apertura democrática los partidos políticos recuperaron la visibilidad y el reconocimiento de la sociedad como indiscutidos canales de acciones colectivas, como quedó demostrado por el Plebiscito del 88 y las elecciones de 1989.

Este artículo analiza las principales características de los partidos de todo el espectro político, los cambios sufridos en la derecha, el centro y la izquierda y avanza algunas ideas sobre los procesos previsibles en el período de consolidación democrática.

INTRODUCCION

El sistema partidario chileno vigente hasta el golpe militar de 1973, se caracterizó, como hemos indicado en otros trabajos², por su *estabilidad, representatividad, inclusividad, alto nivel de ideologización, imbricación con el liderazgo de organizaciones sociales (lo que restaba autonomía a estas últimas), y tendencia a la polarización*.

Los dieciséis años de régimen militar han transformado el sistema de partidos chileno, sin que ello signifique que pueda afirmarse con certeza que se ha refundado un nuevo sistema. Estos cambios se refieren a los partidos mismos individualmente considerados, muchos de los cuales son herederos

del período democrático, a su institucionalidad, a las relaciones y coaliciones entre ellos, y a las vinculaciones entre ellos y el resto de los actores sociales.

Sin que ninguno de estos aspectos haya cristalizado definitivamente, y más allá de las consecuencias inmediatas de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, que significan el término del régimen militar y su transición a un régimen democrático con severos "enclaves autoritarios"³, es posible formular algunas consideraciones sobre cada una de estas cuestiones.

I. LOS CAMBIOS EN LOS PARTIDOS

Recordemos que el sistema partidario en Chile al momento del derrumbe del régimen democrático en 1973 estaba constituido por tres polos: la Derecha

1. Este trabajo retoma con amplias y significativas modificaciones y actualizaciones una parte del artículo "La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición" (en M. Cavarozzi y M.A. Garretón, eds. *Muerte y resurrección del Cono Sur*. FLACSO, Santiago, 1989).

2. "Reconstruir la política", cap. V. Andante, Santiago, 1987.

3. Empleamos este término (ver M.A. Garretón, *La posibilidad democrática en Chile*, Cuadernos de Difusión FLACSO, Santiago, 1989), para referirnos a las herencias institucionales, de actores sociales y ético-simbólicas, como el problema de Derechos Humanos, que deja el régimen militar para el primer gobierno democráticamente elegido y que entran en estos tres niveles la plenitud del ejercicio democrático.

(principalmente, el Partido Nacional, el Centro (principalmente, la Democracia Cristiana), y la Izquierda, principalmente los Partidos Socialista y Comunista).

a) La Derecha

La Derecha, que se había unificado en la década del 60 en el Partido Nacional y adquirido rasgos crecientemente autoritarios y antidemocráticos, se autodisuelve con el golpe militar y se funde con el régimen que ahí se inaugura. Su dirigencia pasa a ocupar en él diversos cargos oficiales individualmente.

En torno al gobierno militar se constituye un núcleo de civiles ligados a la formulación de su modelo económico-social y político desempeñando cargos en ministerios, alcaldías, consejerías, etc. Esta confluencia de quienes se definen más por el modelo de economía "a la Chicago" (los "Chicago Boys") y quienes están más preocupados por su proyección en el plano político ("los gremialistas"), se expresa en un primer momento en relaciones informales en torno a las tareas de gobierno y luego en torno a grupos de estudio y acción, como "Nueva Democracia". Esta última con un claro predominio de los "intelectuales gremialistas" y de políticos jóvenes adscritos a ellos, se transforma, al abrirse el espacio público con las movilizaciones populares en 1983, en UDI (Unión Demócrata Independiente), muy ligada al gobierno y disputando con los sectores nacionalistas, herederos de "Patria y Libertad" (Avanzada Nacional), la influencia sobre éste.

La Derecha más tradicional, que había sufrido una dispersión y de la que se había desgajado un sector reducido pero significativo que se integra a la oposición a través de la Alianza Democrática en 1983, intenta ser reagrupada, primero, a través de quien fuera Presidente del Partido Nacional en el momento de su autodisolución (Sergio Onofre Jarpa) nombrado Ministro del Interior por Pinochet en el momento más álgido de las Protestas para iniciar una muy limitada "apertura".⁴ Luego, a través de dos agrupaciones principalmente en las que se expresan dos vertientes del antiguo Partido Nacional: Unión Nacional y Partido Nacional.

El conjunto de agrupaciones derechistas, principalmente la UDI, Unión Nacional y una organiza-

ción liderada por Jarpa (Frente del Trabajo), con excepción del Partido Nacional y de los sectores nacionalistas, intenta una reunificación en Renovación Nacional, el que se inscribe como Partido legal en 1987. Las crecientes divergencias entre el sector que se ve como más directamente heredero del régimen militar y más ligado al aparato de gobierno (UDI) y el sector que busca proyectarse como el partido de Derecha democrática en el futuro, distanciándose durante el Plebiscito de 1988 de la figura de Pinochet pero manteniendo su adhesión a la opción SI (sector ex-Unión Nacional), llevan a la expulsión de los primeros de Renovación Nacional. La UDI realiza su propio proceso de legalización. Por su parte, durante la campaña plebiscitaria de 1988, el Partido Nacional, también legalizado, sufre una importante división entre quienes optan por votar contra el régimen y quienes tardamente oficializan una adhesión al SI. El grupo que se incorporó a la Oposición a través de la Concertación de Partidos por la Democracia, constituyó el Partido Alianza de Centro (PAC). El sector más gobiernista se mantiene como Partido Nacional, pero sumamente reducido en su proyección. El futuro orgánico y político de estos dos pequeños sectores se hace más crítico con las elecciones parlamentarias de 1989, donde ninguno obtiene representación, previéndose su ubicación en alguna otra colectividad.

En síntesis, lo básico que ocurre en la Derecha chilena es su división entre quienes, desde una perspectiva más "fascistizante" o más "aperturista", querían continuar lo esencial del modelo socio-económico y político de estos años, y aquellos que viendo como inevitable el advenimiento de régimen democrático buscan ocupar en él el espacio tradicional de la Derecha política. Renovación Nacional ha logrado el liderazgo de esta última posición, jugando en el período de transición el clásico papel de los "blandos", como lo demuestra el acuerdo para las reformas constitucionales logrado con la Concertación de Partidos por la Democracia.⁵ En el futuro esta

5. Ver sobre el tema "blandos" y "duros", G. O'Donnell, "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado Burocrático Autoritario" (*Desarrollo Económico*, No 86, vol. 22, Julio-Septiembre, 1982). En el mes de junio de 1989 se concretó un acuerdo para reformas constitucionales mínimas entre Renovación Nacional y la Concertación de Partidos por la Democracia, que fue aceptado por el Gobierno y que, sobre todo, tiende a flexibilizar el mecanismo de reforma constitucional en el futuro. Ello fue plebiscitado en julio de 1989, permitiendo, así, que la realización de las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de este año se efectuara bajo un marco aceptable, aunque con reparos, para la Oposición.

4. Sobre la "apertura", ver C. Huneeus, "La política de apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile" (*Revista de Ciencia Política*, vol. VII, Santiago, 1985).

Derecha intentaría ganar sectores de centro del electorado, a través de una modernización de su estilo y programa. Pero, la resolución orgánica de esta división no está definitivamente resuelta y ha estado atravesada también por cálculos y consecuencias electorales y cuestiones propias de la legalidad política vigente. En efecto, por un lado estuvo la disputa por las candidaturas presidenciales, donde el sector más ligado al gobierno (UDI) buscó la reedición de la alternativa de un independiente y Renovación Nacional postuló a su Presidente, Sergio Onofre Jarpa, para finalmente plegarse a la candidatura de H. Büchi, apoyada por la UDI. Una vez más, predominó la tendencia independentista y anti-partidaria en la Derecha, lo que haría muy difícil su estructuración como actor unificado en un futuro régimen democrático. Por otro lado, estaban las necesidades de acuerdo para las elecciones parlamentarias, dado el sistema binominal mayoritario de la ley electoral impuesta por el régimen militar, lo que culminó en un acuerdo UDI-Renovación Nacional, con exclusión de otros sectores derechistas que conformaron su propia alianza, y con predominio de Renovación Nacional, lo que contradice la postura asumida frente a las candidaturas presidenciales. El resultado de las elecciones, que no arroja conclusiones definitivas, pues no todos los partidos, por efecto de la ley electoral, llevan candidatos en todas partes (no tienen así una votación "nacional") sino que estaban obligados a pactos con otros, permite indicar que el bloque "Democracia y Progreso" en el que se incluían UDI, Renovación Nacional e Independientes, muchos de los cuales se incorporan después de las elecciones a Renovación Nacional, obtuvo el 33,35% de votos en la elección de diputados y 35,4% de los votos en la elección de senadores. Por efectos de la ley, esto significó, que este bloque, que expresa definitivamente a la derecha chilena (los otros grupos como Partido Nacional, Partido Socialista Chileno, Partido Liberal, Avanzada Nacional, Partido del Sur, Democracia Radical, obtuvieron votaciones insignificantes que significan su desaparición legal), obtuviera 48 de los 120 diputados (40%), y el 42,1% de los senadores. En el interior de la Derecha se afirma el predominio de Renovación Nacional (18,22% de los votos en la elección de diputados, y 12,4% de la votación por senadores, eligiendo 29 diputados y 6 senadores más los independientes que se incorporaron después) sobre la UDI (9,17% en

votación diputados, 5,4% de la votación senadores, lo que le permitió elegir a 11 diputados y 2 senadores).⁶

En todo caso, la reconstitución de una Derecha democrática modernizada, y renovada generacionalmente en muchos de sus cuadros dirigentes, tiene como límite probable entre un cuarto y un tercio del electorado.⁷ Ello la obliga a un papel de minoría significativa influyente; pero sin reales posibilidades de aspirar a un gobierno estable por su cuenta, a menos que lograra una división del centro político y se incorporara subordinadamente a una coalición de Centro-Derecha, lo que no parece probable en el mediano plazo. Sin embargo, la sobre representación de la Derecha en el poder legislativo, aumentada por los senadores designados⁸, le permite ejercer un veto importante. Renovación Nacional ha insistido en el carácter constructivo de su futura oposición al gobierno democrático, no así la UDI, y ha rechazado las alianzas de cualquier tipo, que no fueran las electorales, propuestas por esta última. El esfuerzo de Renovación Nacional se concentra en el fortalecimiento partidario para representar al conjunto de la Derecha y su predominio sobre los sectores más autoritarios (UDI) dependerá en parte de la capaci-

6. Datos extraídos de los resultados y análisis extraoficiales, sobre la información proporcionada por el Ministerio del Interior, que debe ser ratificada por el Tribunal Electoral probablemente en marzo de 1990, y aparecidos en los diarios *El Mercurio*, 16 y 17 de diciembre de 1989, y *La Epoca*, 16 y 25 de diciembre, y *Revista Apri* No 335, 18-24 diciembre 1989. Todos los datos electorales que aparecen en este trabajo sobre las elecciones de diciembre de 1989, han sido tomados de las mismas fuentes, por lo que no las volveremos a mencionar.

7. Por un lado la tendencia histórica así lo demuestra. Por otro lado, las encuestas post plebiscito confirmaban lo señalado, cualquiera fuera el candidato de Derecha, y aunque fuera independiente. Ver, por ejemplo, CERC, "Informe de Encuesta Nacional-Abril 1989" (Santiago, mimeo, abril 1989). Esta misma encuesta reafirmaba la preeminencia de Renovación Nacional sobre los otros partidos de Derecha, lo que no ocurría antes del plebiscito de 1988, debido a que el Partido Nacional capitalizaba la votación de Derecha, por la continuidad con el nombre del partido. Finalmente, los datos de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, que hemos presentado, ratifican lo anterior. Ello, pese a que por las distorsiones del sistema electoral, la derecha aparece sobrerepresentada en ambas cámaras.

8. Si se considera al conjunto de la oposición al régimen militar, éste alcanza una clara mayoría en la Cámara de Diputados, insuficiente sin embargo para la reforma de ciertas cláusulas constitucionales; pero contando a los senadores designados, la oposición democrática será minoritaria en el Senado.

dad que tengan los partidos que apoyen al primer gobierno democrático de establecer acuerdos que comprometan a Renovación Nacional y aislen a la UDI.

b) El Centro

El segundo polo del espectro político chileno hasta los años previos al golpe militar estaba constituido principalmente por la Democracia Cristiana, que, como hemos señalado en múltiples ocasiones, jugaba un papel de Centro muy especial, en tanto era un polo de tipo alternativista, con alto grado de ideologismo, reactivo a alianzas y coaliciones, lo que rigidizaba enormemente el conjunto del juego político y arriesgaba a su permanente polarización por desbordos o radicalizaciones tanto de la Derecha como de la Izquierda. Tácita o explícitamente, la mayoría de la militancia y las autoridades oficiales de la Democracia Cristiana, con importantes excepciones, fueron subsumidas en la estrategia de la Derecha que llevó al golpe militar. De modo que en los primeros años del régimen militar, el proceso interno de ese partido, declarado oficialmente "en receso" por el Gobierno, consistió en un viraje hacia la oposición.

Hasta el Plebiscito de 1980, la Democracia Cristiana es el partido que aparece con la más sólida estructura orgánica a lo largo del país y con los mayores grados de permisividad para actuar en cuanto partido, lo que no lo excluye de importantes olas represivas, pero le permite liderar públicamente a la oposición en ese Plebiscito en que se impuso la Constitución. Después de éste, en parte producto de la percepción de un fracaso como oposición y de la consolidación del régimen, en parte producto de la muerte de su máximo líder y del exilio de su máxima autoridad, inicia un proceso interno de renovación ideológica y de resolución de sus problemas de liderazgo. Esto favorece hacia 1983 a la tendencia más progresista que busca superar el alternativismo tradicional y establecer alianzas con otros sectores de Centro y hacia la Izquierda.

Después del inicio del movimiento de Protestas en 1983, la Democracia Cristiana encabeza la Alianza Democrática, con sectores de derecha minoritarios, de centro y de izquierda socialista, cuyo principal significado es, desde el punto de vista de la Democracia Cristiana, el establecimiento de una alianza con sectores de izquierda socialista y, desde

el punto de vista de estos últimos, su integración a una alianza sin condicionar a ello la participación del Partido Comunista. Ello no se hizo sin tensiones, pero marca, sin duda, un hito en la historia política de las últimas décadas. El desgastamiento del movimiento de Protestas, la recomposición del régimen, la búsqueda de alianzas más amplias hacia la Derecha y la Izquierda, manteniendo la exclusión de los comunistas por parte de la Democracia Cristiana, el retiro de los sectores socialistas, debilitaron definitivamente la Alianza Democrática.

En el momento de definir la inserción de la Democracia Cristiana en el marco de la ley de partidos impuesta por el Gobierno y de encauzarse el conjunto de la oposición en la lucha dentro del marco institucional para derrotar políticamente al régimen en el Plebiscito de 1988, reasume el liderazgo de la Democracia Cristiana su sector más centrista, pese a que ella participa en la coalición más amplia creada hasta entonces, cual fue la Concertación por el NO en ese plebiscito. Este predominio de los sectores centristas y también de su ala de derecha, se expresó en la búsqueda de una alianza privilegiada con otros sectores de centro (la llamada Coalición de Centro que incluía a la DC, al Partido Radical y a grupos menores) y en la búsqueda de un hegemonismo dentro de la Concertación.

Después del triunfo de la oposición en el Plebiscito, transformada la Concertación por el NO en Concertación de Partidos por la Democracia, volvieron a predominar las tendencias más proclives al hegemonismo democristiano, pese a las afirmaciones sobre la mantención de la Concertación. El debate interno en torno a la candidatura presidencial provocó hondas divisiones, que afectaron al conjunto de la Concertación y mostró claramente la existencia de dos proyectos distintos en el interior del Partido. Uno que intentaba repetir, actualizándolo, la idea del "camino propio", esta vez incorporando algunos sectores menores de centro, en la esperanza de consolidar a la larga una alianza de Centro-Derecha o exclusivamente de Centro, donde la Democracia Cristiana tuviera el liderazgo indiscutido. El otro, que recogiendo la experiencia de las últimas décadas, buscaba consolidar una alianza con la izquierda, definiendo más a su partido como de izquierda que de centro. Se impuso esta segunda propuesta, aunque esta división puede replantearse en el futuro. El debate en torno a las candidaturas

parlamentarias de la Oposición mostró también la tendencia al predominio por parte de la DC.

En síntesis, la Democracia Cristiana sigue siendo el partido más organizado y estructurado nacionalmente, con una tendencia natural al liderazgo dentro de la Oposición a la dictadura y del nuevo parlamento y gobierno democráticos. Así, fuera de elegir Presidente de la República a quien era el Presidente del Partido (Patricio Aylwin), la Democracia Cristiana obtuvo la primera mayoría relativa en las elecciones de diputados y senadores (26,14% y 32% respectivamente, eligiendo 38 diputados, es decir, 31,66% y 13 senadores, 34,2%) y tendrá la mitad de los Ministros en el primer gabinete del gobierno de Aylwin. Una mayor sensibilidad a la idea de alianzas, un menor ideologismo, la mayor rigidización de las máquinas partidarias, coexisten con viejas renuencias a entendimientos estables con la izquierda, exacerbadas en el caso comunista, pero aminoradas por el triunfo electoral democrata cristiano y su predominio político en el seno de la Concertación. Esta cómoda situación de liderazgo y de primer partido del espectro político podría verse amenazada en el futuro por una re-edición de la división en torno a los dos proyectos mencionados, unida a la persistencia de un carácter doctrinarista o ideologizante y de tendencia hegemonizante, a la competencia, por un lado, de una derecha que lograra modernizarse, y, por otro, de un partido moderno de socialismo renovado apelando tanto a electorado de centro como de izquierda.

Los otros partidos de Centro o Centro-Izquierda, algunos de ellos provenientes del antiguo Partido Radical, adquieren significación sólo en la medida que se integran a alianzas en torno a la Democracia Cristiana, pero no tienen ni la organización ni el arraigo suficientes como para jugar el papel de ejes de una política. En virtud de los pactos electorales previos con la Democracia Cristiana en el seno de la Concertación, la confluencia de radicales y social-demócratas, obtuvo una votación del 3,82% en la elección de diputados, y de 2,9% en senadores, eligiendo 6 diputados, 5% y 3 senadores, 7,8%. En el gabinete del primer gobierno democrático, radicales y social-demócratas tienen tres ministerios.

c) La Izquierda

El tercer polo del sistema partidario estaba constitui-

do por la Izquierda, cuya mayor expresión ideológico-política en las últimas décadas había sido la coalición denominada Unidad Popular, gobernante entre 1970 y 1973, y que había girado permanentemente en torno al eje Partido Socialista-Partido Comunista. En torno a este eje se habían agrupado sectores del Partido Radical y de grupos venidos de la Democracia Cristiana. La Izquierda fue la principal derrotada y víctima del golpe militar de 1973. Como tal, sufrió un proceso de represión, fragmentación, dispersión y clandestinización de especial intensidad en los primeros años del régimen militar y, en muchos casos, las dinámicas políticas se desarrollaron en el exilio.

En lo que respecta al Partido Socialista, su principal división fue en 1979,⁹ en dos grandes sectores, lo que dio origen a otros fraccionamientos. A partir de ese momento, se producen en el interior del campo socialista los siguientes procesos.

Por un lado, un proceso de renovación ideológico-política en muchos de sus intelectuales y en cuadros y militantes, que afecta en forma desigual a las diversas fracciones orgánicas. Esta renovación rescata algunas tradiciones del mundo socialista chileno junto con su auto-crítica. Así, se busca su modernización, se revaloriza la democracia política, se hace una crítica de los modelos socialistas existentes, se aparta de la tradición leninista, se deja de hacer del eje Socialista-Comunista la base de la política de la Izquierda y se busca la conformación a largo plazo de un "bloque por los cambios" junto a los sectores de Centro para realizar las transformaciones socio-económicas con mayoría socio-política.¹⁰

Por otro lado, se producen reunificaciones y recomposiciones que hasta mediados de 1989 se expresaban en dos grandes partidos socialistas (los llamados Partido Socialista de Núñez O Arrate y de Almeyda, por el nombre de sus secretarías generales). Sus diferencias históricas, el primero más proclive a la alianza con el Centro y más impregnado por la renovación socialista y el segundo con sectores ortodoxos que limitaban la presencia de "renovados" y

9. Ver sobre esto el dossier de Chile-América, "La crisis en el socialismo chileno" (Roma, junio 1979, Nos 54-55).

10. Ver entre otros, CEVAL, "La Renovación socialista" (Ediciones Valentín Letelier, Santiago, 1987) y M. A. Garretón, "Reconstruir la política..." op. cit. cap. 6.

más cercano al viejo tema de la alianza con los comunistas, se fueron diluyendo a través de todo el período plebiscitario y post-plebiscitario debido a la adopción de una misma línea política y a la presión interna por la reunificación. La reunificación de los dos partidos socialistas en un solo gran partido, facilitada por la convergencia en la misma línea política, por las presiones electorales, por la necesidad de definirse en torno a la participación en el primer gobierno democrático, por la presión de los sectores de base, por la incorporación del MAPU y de importantes contingentes de Izquierda Cristiana, cristalizó en diciembre de 1989 y aparece como uno de los puntos cruciales en la recomposición del sistema partidario post-dictadura. Sus consecuencias respecto tanto del aislamiento de los sectores más tradicionales e insurreccionales de la Izquierda, como de la flexibilización del sistema de alianzas para generar una coalición mayoritaria con el centro "progresista", como de la propia autonomía del socialismo frente a los polos de centro y de izquierda ortodoxa-tradicional, son, sin duda, de alcance histórico. En las elecciones parlamentarias de 1989, si bien el Partido Socialista no estaba unificado y sus dos sectores se presentaron en partidos "legales" diferentes, aunque con acuerdo entre ellos, el Partido Socialista obtiene en conjunto 4 senadores (3 del sector Arrate y 1 del sector Almeyda, en total 10,5%) y 19 diputados (6 del sector Almeyda y 11 del sector Arrate y 2 del MAPU incorporados al PS, en total, 15,8% de diputados), convirtiéndose así en el tercer partido del país y el segundo partido de la coalición de gobierno, lo que se expresó en 6 ministerios del primer gabinete.

En tercer lugar, coexisten grupos socialistas menores que, o se absorben en el Partido Socialista ahora unificado o desaparecerán. Lo mismo puede decirse de aquellos grupos que, venidos de la Democracia Cristiana (Izquierda Cristiana) o del viejo tronco del Partido Radical, algunos de los cuales ya se han reabsorbido, vacilan entre su incorporación al socialismo reunificado o a la persistencia en la "identidad" y "camino propios".

En cuarto lugar, cabe recordar que, antes de su unificación, los dos principales partidos socialistas habían perseguido estrategias de legalización distintas, que crearon algunos problemas a la reunificación socialista. Así, el Partido Socialista Núñez o Arrate; que había estado en la Alianza Democrática, creó junto a grupos menores de Izquierda, Centro, Dere-

cha e independientes, el Partido por la Democracia (PPD), que adquirió una enorme popularidad y arraigo durante la campaña plebiscitaria de 1988. Ello sobrepasó el carácter puramente "instrumental" que sus fundadores le habían dado y las encuestas lo ubicaban en el segundo lugar después de la Democracia Cristiana.¹¹ En las elecciones parlamentarias, el PPD obtuvo el 10,98% de la votación de diputados y el 11,9% de la votación de senadores, obteniendo 4 senadores (el 10,5%, de los cuales tres son del Partido Socialista-Arrate) y 17 diputados (el 14,1%, de los cuales 11 son del PS-Arrate), convirtiéndose 'formalmente' en el segundo partido de la Concertación por la Democracia y en el tercero en representación parlamentaria en el país. En él, el Partido Socialista es claramente hegemónico, pero su potencial electoral va mucho más allá de la capacidad de convocatoria del socialismo, en la medida que abarca grandes masas juveniles y penetra en sectores de centro que ven a la Democracia Cristiana muy ideológica o tradicional, y en sectores de izquierda modernizados.

Por su parte, el Partido Socialista Almeyda, con posterioridad al Plebiscito y presionado tanto por otros partidos de Izquierda como por sus propias necesidades de legalización ante las perspectivas de elecciones en 1989, creó y legalizó, junto al Partido Comunista, la Izquierda Cristiana y otros, el Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS). Como entidad política, se acercaba más a una federación que el PPD y, si bien resolvía el problema de la legalización de sectores socialistas y comunistas proscritos planteaba dos problemas al resto del sistema partidario. El primero era que, estando los dos partidos socialistas legalizados en diferentes "partidos instrumentales", su reunificación debía postergarse por razones técnicas y políticas. El segundo era la tentación de reproducir la Izquierda clásica (la Unidad Popular), sin tomar en cuenta que durante este período se han ido configurando en la práctica dos izquierdas, una socialista renovada que cruza partidos que estaban en ambos partidos "instrumentales" o "legales" (PPD y PAIS), y otra de corte ortodoxo-tradicional representada por el Partido Comunista. Ello dificultaba alianzas con los sectores de Centro, siempre

11. Ver CERC, art. cit. En otras encuestas, el PPD alcanza poco más del cuarto del electorado.

renuentes a relaciones con los comunistas. Pero, la unificación del Partido Socialista resolvió el destino del PAIS, condenándolo a su desaparición, al desafilarse el PS, o a convertirse en cara pública exclusivamente del PC. En cambio, como veremos, el problema de las relaciones entre el Partido Socialista y el PPD, que tiene vida propia pero está formado mayoritariamente por socialistas, está aún pendiente.

En cuanto al Partido Comunista, puede decirse que, pese a que la represión y la clandestinidad lo afectaron especialmente, logró mantener una estructura y organización a nivel nacional. Sin embargo, es, paradójicamente en relación a esta continuidad orgánica, quizás el partido que ha sufrido la más profunda transformación respecto de su línea y prácticas.¹² En efecto, hasta 1980, el PC siguió su línea clásica de partido obrero, marxista-leninista, de corte gradualista, enemigo de las tendencias "ultra izquierdistas" o militaristas, a las que culpaba de la derrota de la Unidad Popular. Consecuentemente, el PC buscaba acuerdos con el Centro, la Democracia Cristiana, en términos esta vez de Frentes Antifascistas, siguiendo acríticamente la experiencia de otros contextos.

En 1980, coincidiendo con la institucionalización del régimen a través de la Constitución impuesta en el Plebiscito de ese año, con la autocritica venida desde el exilio y la Unión Soviética respecto de la subvaloración de la estrategia militar propia, del impacto de las luchas revolucionarias en Centro América y en África y del bloqueo de transiciones democráticas en los países del Cono Sur, y la formación de nuevos cuadros, el PC inaugura su nueva línea. Ella consiste en el "uso de todas las formas de lucha", incluyendo la "rebelión popular" y la "violencia aguda". Ello implica adoptar el modelo insurreccional-militar en la lucha contra la dictadura, lo que se expresó en un acercamiento al MIR y en la constitución de su propia organización para-militar, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, que realizó diversas acciones armadas. Sin duda que este viraje planteó problemas internos en el PC, cuya militancia principalmente obrera no estaba preparada ni comprendía bien este cambio. Sin embargo, este viraje, sobre todo durante el ciclo de las Protestas entre 1983

y 1986, encontró eco en sectores juveniles, estudiantiles y poblacionales, avasallados por el régimen, sin sistematización ideológica pero proclive a un radicalismo épico y heroico. Ello permitió crecer al PC, especialmente a través de las Milicias Rodríguezistas (a medio camino entre el Frente y la organización juvenil del Partido), en un medio nuevo y ajeno a los encuadramientos ideológico-orgánicos tradicionales, lo que generó una verdadera dualización del Partido. Esta dualización se expresó en que, junto a la reivindicación de su nueva política, intentó evitar su aislamiento integrando alianzas políticas con otros partidos de izquierda, tanto a nivel político como en las organizaciones sociales.

Después del descubrimiento de arsenales de armas y del atentado contra Pinochet, ambos relacionados con el Frente Manuel Rodríguez, en agosto y septiembre de 1986, y del agotamiento del movimiento de Protestas, el conjunto de la oposición decidió enfrentar al régimen en el terreno político-institucional. Con ello, el Partido Comunista quedó sin política propia, se desligó de una parte del Frente Manuel Rodríguez y tuvo que subordinarse a la línea política de la oposición frente al Plebiscito de 1988, actuando a través de la Izquierda Unida. En el período post-plebiscitario, la dualización del PC se acentuó. Por un lado, se separó el sector más militarizado del Frente Manuel Rodríguez. Por otro lado, un pequeño sector disidente más cercano a posiciones euro-comunistas o de la renovación socialista se ha marginado.

En el interior del Partido subsiste un profundo debate en torno a la mantención de la línea más insurreccional o la integración a la institucionalidad reasumiendo el carácter tradicional del Partido. Este debate no fue resuelto con la integración del PC al PAIS y tampoco los efectos de la Perestroika se han expresado de un modo nítido. En el Congreso del Partido realizado durante 1989, se reafirmó la tesis de la "rebelión popular" y "todas las formas de lucha", al mismo tiempo que se privilegió en el corto plazo la lucha electoral y la unidad de la Oposición, y se eligió una Directiva de compromiso entre los sectores más políticos y los sectores más insurreccionales. Es decir, la ambigüedad no fue resuelta en el Congreso, lo que llevó al PC a un mayor aislamiento con respecto a los sectores socialistas del PAIS en las negociaciones por las candidaturas parlamentarias dentro de esa agrupación.

Así, junto con buscar una mínima representación parlamentaria y asegurar su apoyo al candidato presidencial de la Oposición, el PC mantuvo su discurso radicalizado. En las elecciones parlamentarias de 1989, el PC presentó candidatos a senadores y diputados en un número muy restringido de circunscripciones, alcanzando en ellas una votación superior a su promedio histórico; pero esta comparación no es válida, en la medida que en esos lugares contó con votación de muchos otros sectores de Izquierda.¹³ En todo caso, la meta postulada en este nuevo "viraje hacia lo institucional", cual era la representación parlamentaria no fue obtenida ni al nivel senatorial ni de diputados. Con posterioridad a las elecciones, el Partido ha anunciado su voluntad de inscribirse legalmente y de apoyar "sin compromisos" al primer gobierno democrático.

Cualquiera sea la alternativa futura, la conversión en un partido extra-sistema o extra-legal de tipo revolucionario, o la integración a la institucionalidad democrática en que culmine la transición, el futuro del PC parece incierto. En el primer caso, cada vez menos probable dadas las últimas tendencias de participación institucional, estaría condenado a la represión y marginalización. En el segundo, incluso aunque en torno a él giren algunos grupos más tradicionales de la izquierda, no podrá ocupar un espacio en la izquierda renovada, pues éste está copado por el mundo socialista. En tal caso, tenderá a ser el antiguo PC, pero necesariamente disminuido en su capacidad de convocatoria y crecimiento, como ha ocurrido en otros contextos históricos con el comunismo ortodoxo. Su presencia será significativa por lo que representa simbólica y socialmente, pero minoritaria y subordinada al polo socialista de la izquierda.

Además de los sectores que conformaban la Unidad Popular, pertenecía a la Izquierda el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), que corresponde a lo que se puede llamar partido "antisistema", en la medida que siempre abogó por una estrategia de lucha armada. En los años siguientes al golpe militar, cuando el MIR quiso hacer efectiva una estrategia contra la dictadura militar, fue prácticamente diezmado y marginalizado. Su línea sólo volvió a tener alguna relevancia cuando en 1980 el

Partido Comunista adoptó, como hemos visto, la estrategia insurreccional. Pero el MIR sufrió varias escisiones, y una de ellas que se inclinó tácticamente por una línea más política, se incorporó primero a la Izquierda Unida y luego al PAIS. En resumen, el MIR no fue ni es posible que sea un actor relevante en el sistema político-partidario chileno.

El único partido realmente nuevo en el espectro político partidario chileno, que no proviene de escisiones de otros o de grupos que actuaban políticamente antes del golpe de 1973, es el Partido Humanista, cuyo origen es un movimiento espiritual de ideología confusa, pero que se autodefine como de Izquierda, básicamente juvenil, y que ha aportado temas nuevos como la ecología, el feminismo, el pacifismo. Tuvo un gran éxito en su proceso de legalización al reunir firmas en campañas callejeras masivas y ha buscado en la Concertación de Partidos por el NO, luego la Concertación por la Democracia, una redefinición de los estilos políticos. Sin embargo, el peso en sus sectores dirigentes de su movimiento de origen, con sede en el extranjero, y la falta de una estructura organizacional a nivel de todo el país, lo que lo acerca más a un tipo de movimiento que de partido y lo hace muy dependiente de la alianza con los partidos fuertes, así como su reducida votación (obtuvo sólo un diputado) que lo deja sin los requerimientos legales de existencia, no permiten augurarle una significación como para alterar las relaciones entre los partidos grandes e históricos.

En síntesis, el esquema de tres polos que caracterizó al sistema partidario chileno pareciera subsistir, pero variando quizás hacia un esquema de cuatro polos. Uno, constituido por la Derecha, donde permanece la dualidad entre su papel de heredera del autoritarismo y la recuperación de un papel de Derecha democrática, esta vez modernizada y renovada. Esta dualidad se expresa en una interrogante sobre el número y tipo de partidos que la conformarán, existiendo hoy dos que expresan las tendencias mencionadas, y las relaciones entre ellos. El segundo, por la Democracia Cristiana, y otros partidos de Centro, cuya problemática consiste en reproducir la alternativa del "camino propio" del Centro, que la llevaría a posiciones de Centro-Derecha con el riesgo de división interna, o de establecer una sólida alianza hacia sectores de izquierda, como se ha esbozado en los últimos años y en la coalición del primer gobierno democrático. El tercero, por la Izquierda Socialista,

13. Las encuestas daban al PC un apoyo de entre 7 y 10%

cuya interrogante consiste en la capacidad de constituir una fuerza política unificada real, una vez formalizada su unificación, homogeneizada en torno al fenómeno de la renovación y autonomía del polo de Centro y de la Izquierda Comunista. El cuarto, la Izquierda Comunista, en torno a la cual girarán grupos menores de origen socialista, cuya problemática radica en su definición como sector "extra-sistema", condenado a su desaparición, o su integración al sistema político subordinado a la hegemonía de la Izquierda Socialista. Es evidente que este cuadro está atravesado tanto por la cuestión de partidos legales que no se identifican con partidos históricos (PPD y, en menor medida, PAIS), que puede introducir variaciones en el sistema partidario a través de los procesos electorales, como por la cuestión de las coaliciones entre estos polos, a lo que nos referiremos más adelante. La Concertación de Partidos por la Democracia, resultado final y exitoso de múltiples intentos de agrupación orgánica de la Oposición a la dictadura basados erróneamente en criterios de afinidad o exclusión ideológicas, puede jugar un papel crucial en la redefinición de este esquema de pólos, al reproducir un sistema no formalizado de confrontación política entre dos grandes bloques, la Derecha y la alianza de Centro e Izquierda.

II. LA INSERCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS

Con el régimen militar, y como parte del proceso de institucionalización política, previo al Plebiscito de 1988, los partidos fueron sometidos a una determinada legislación que implica severas restricciones, controles y exclusiones. Ella obliga a complejos procesos para adquirir el reconocimiento jurídico que les permitiera actuar en política. Sin embargo, por primera vez se tuvo una institucionalidad que rige para los partidos políticos y que, pese a todos sus defectos, permitió la inscripción de partidos de oposición que pudieron acceder a la Televisión obligatoriamente y realizar todo tipo de actividades de control para el Plebiscito. Por otro lado, en la ley electoral impuesta por el gobierno se buscaba establecer un sistema mayoritario binominal. La oposición ha criticado tanto la ley de partidos como la ley de distritos electorales que buscaba asegurar un Parlamento controlado por el régimen.

No discutiremos aquí ni las características de la legislación ni las propuestas opositoras alternati-

vas ni tampoco los cambios que puedan darse en el futuro en ambos aspectos. Nos limitaremos a señalar las consecuencias que esta institucionalidad ha tenido y puede tener en el mediano plazo para el sistema de partidos, por cuanto cualquiera sea su legitimidad de origen ha tenido ya efectos con que hay que contar y no podrán borrarse fácilmente, especialmente si se considera que el primer parlamento fue elegido bajo esta legislación.

En primer lugar, la inscripción significó un proceso de repolitización de la sociedad, en la medida en que había que tener un alto número de firmas para ello (30.000). Esto significó romper relativamente el aislamiento de los partidos respecto de la sociedad y alcanzar un grado mayor de visibilidad y reconocimiento, sin que aún se dieran procesos electorales. Por otro lado, la ley obliga a un sistema de elecciones internas que favorece una cierta democratización y expresión de las bases de los partidos, lo que tiende a equilibrar un tanto la opinión "simpatizante" con la "militante".

En segundo lugar, tanto la institucionalidad del régimen para los partidos, como las propuestas opositoras, tienden a favorecer un sistema de partidos grandes o medianos y eliminar los chicos. En la perspectiva del gobierno se trata casi de llegar a un sistema bi-partidario, sobre la base de un sistema electoral parlamentario de tipo mayoritario, binominal, lo que es absolutamente irreal y ahistórico en el caso chileno. Así, sin llegar a extremos como el bi-partidismo, pareciera que en el futuro tenderá a primar un sistema de partidos grandes y medianos, en el que la cuestión central será el de las coaliciones mayoritarias a las que nos referiremos luego.

En tercer lugar, se ha producido una doble realidad político partidaria. Por un lado, están los partidos legales reconocidos que sin la expresión jurídica de partidos históricos (Democracia Cristiana, Partido Radical, Partido Nacional) o de partidos creados bajo el régimen militar (UDI, Avanzada Nacional, Renovación Nacional, Humanistas, Radical Socialista Democrático), pero que corresponden exactamente a los partidos de origen, aun cuando muchos de ellos debieran desaparecer debido a los resultados electorales. Por otro lado, están los partidos legalizados que son distintos a sus partidos de origen o matrices, como el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS). El núcleo del primero fue el Partido Socialista-Núñez/Arrate, y cuenta con otros partidos pe-

queños y sobre todo, con fracciones de partidos y muchos independientes. El segundo aparece más como una federación de partidos de Izquierda, donde los dos partidos más significativos son el Partido Socialista-Almeyda y el Partido Comunista y en él participan, además partidos pequeños como la Izquierda Cristiana y otros.

Esta situación permitió la legalización de sectores que de otro modo estarían proscritos. Pero, por otro lado, plantea ciertas interrogantes sobre el futuro del sistema partidario, que no pueden sino enunciarse, pues se trata de procesos en curso. En primer lugar, la unificación del Partido Socialista implica el retiro y virtual desaparecimiento del PAIS, al quedar éste reducido al PC y grupos muy menores como la Izquierda Cristiana y el MIR. En segundo lugar, en el caso del PPD se plantea un problema más serio, pues no se trata de una simple federación de partidos, sino de un amplio espectro convocado desde el Partido Socialista, pero sin que le pertenezcan. Al legalizarse el Partido Socialista, se presenta una dualidad efectiva en relación al PPD, que es el partido que aparece con representación parlamentaria. ¿Será tan fácil en un régimen democrático futuro terminar con ese partido "instrumental" que ha mostrado una gran capacidad de convocatoria precisamente por su novedad y porque se aleja del tipo de partido ideologizado y se acerca más al tipo de partido "programático"? El mismo esquema de polos del espectro partidario al que nos hemos referido, ¿no queda cuestionado con la existencia de un partido como el PPD, que aparece con un alto grado de reconocimiento en las encuestas de opinión, y que no puede ser clasificado fácilmente como de Centro o de Izquierda, pero que ciertamente abarcará el electorado de ambos lados?¹⁴ Asimismo, ¿la tradicional hegemonía de la Democracia Cristiana en el Centro y, por lo tanto en una coalición futura de Centro-Izquierda, no queda desafiada por la existencia del PPD? Finalmente, ¿es posible pensar en fórmulas legales que, siendo aceptadas por la opinión pública del PPD, transformen a éste en un movimiento que

actúa políticamente nutriendose principalmente del Partido Socialista, pero no impidiendo la existencia legal de éste, sino su complementación?

III. LAS RELACIONES Y COALICIONES ENTRE LOS PARTIDOS

El esquema partidario chileno, llamado de "los tres tercios", y que como hemos visto correspondería mejor llamar de los "tres polos", se caracterizaba por la rigidez en el sistema de alianzas, excepto al interior de cada polo. También, por privilegiar tendencias centrifugas y polarizantes que llevaban a gobiernos minoritarios con proyectos globales de gran envergadura que desataban oposición parlamentaria mayoritaria y que no contaban con el respaldo sociopolítico para llevarse a cabo. Finalmente, por reproducir subculturas partidarias excluyentes y de alto grado de ideologización, todo lo cual si bien no afectaba la representatividad y estabilidad de los partidos, amenazaba a la larga la estabilidad de todo el sistema político.

Bajo el régimen militar, este esquema de tres polos aparentemente subsiste, si uno examina la existencia de una Derecha no desligada totalmente del régimen, un Centro Demócrata Cristiano semejante al que existía antes del golpe militar de 1973 y una Izquierda con un socialismo recientemente unificado y un Partido Comunista radicalizado.

Supongamos que uno de los polos, la Derecha, se mantendrá en cuanto tal, independientemente de sus expresiones orgánicas y de su modernización y adaptación al régimen democrático. Pese a ello, hay varios factores que coadyuvan a modificar este esquema de tres polos excluyentes y que pueden llevar a flexibilizar el sistema de relaciones y alianzas entre los partidos.

En primer lugar, la simple necesidad de reconstruir un sistema institucional para hacerlo verdaderamente democrático, puede llevar a un pacto *fundacional* entre todos los partidos, incluida la Derecha, con reglas del juego consensuales y que acota el marco de los conflictos. Los acuerdos entre Renovación Nacional y la Concertación de Partidos por la Democracia para modificar algunos aspectos de la actual Constitución en 1989, lo que se expresó en el Plebiscito de julio de 1989, y el acuerdo para modificar otros aspectos en el futuro primer parlamento, son un ejemplo de ello.

14. En las encuestas el PPD aparece en segundo lugar después de la Democracia Cristiana, y es identificado por la opinión pública como un partido de centro-izquierda, disputando un electorado con la DC. Esta aparece con una puntuación promedio de 4,6 en un espectro de 1 izquierda a 10 (derecha) y el PPD con un promedio de 4. En tanto los Partidos Socialistas aparecen bordeando el promedio 3. Los datos sobre la significación del PPD en las elecciones parlamentarias de diciembre de 1989 ya fueron examinados.

En segundo lugar, y más allá de este primer aspecto fundamental y relativamente obvio, el régimen militar y su proyecto político de institucionalización a través del Plebiscito, generaron una situación de bi-polaridad inédita, que puede tener grandes repercusiones en el futuro. En este sentido, la Concertación de Partidos por el NO, convertida en Concertación de Partidos por la Democracia, puede ser el germen de una coalición histórica de gobierno mayoritario, con liderazgos alternativos en su seno.

Si, como se sabe, el conjunto de Partidos que forman la Concertación, pero especialmente sus ejes, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, constituyen el primer gobierno democrático con un programa no sólo de institucionalización democrática, sino también de cambio social y de realización de aspiraciones populares, se habrán resuelto tres problemas históricos simultáneamente.¹⁵ Por un lado, el drama chileno de gobiernos enfrentados a grandes tareas. Por otro lado, el drama de las transiciones en que unos partidos administran las transiciones y los otros se convierten en administradores de las demandas sociales o populares. Ello lleva o al regreso del populismo y la inestabilidad, o, como sería en el caso chileno, nuevamente al esquema de tres polos, repitiendo el ciclo 1958-1973. Finalmente, se resuelve el problema de la línea "extra sistema" contra una alianza de Centro e Izquierda, sino que estaría obligado a una oposición legal o a una alianza tácita con la coalición gobernante. Un acuerdo entre Centro e Izquierda de este tipo, con competencia regulada por el liderazgo periódico, debiera ir mucho más allá de un simple "gobierno de transición" e inauguraría una nueva etapa de la historia política y, por supuesto, del esquema partidario. Uno de los factores que ayuda a

esta posibilidad es la existencia de una "franja generacional", marcada por la misma experiencia histórico-política y que atraviesa a todas estas fuerzas políticas impulsando a su convergencia, más allá de sus pertenencias partidarias.

Es evidente que los proyectos de alianzas de Centro-Derecha o de Centro sólo, que algunos sectores de la Democracia Cristiana impulsan, se ubican en las antípodas del significado profundo de la Concertación por la Democracia. Además, en la práctica significan volver al esquema de tres polos y de gobiernos minoritarios, con la consiguiente amenaza a la estabilidad democrática y a la repetición del ciclo Centro/Derecha-Centro-Izquierda-golpe militar.

En tercer lugar, ya hemos dicho que las transformaciones en el campo socialista y su reunificación en una sola fuerza política, rompen el eje tradicional de la política de Izquierda cual era la relación PC-PS. Ello pone como cuestión central la capacidad autónoma de esta fuerza, combinando apelación épico-simbólica con eficiencia y responsabilidad instrumental, para buscar alianzas entre el Centro y la Izquierda, subordinando a las otras fuerzas de Izquierda a este proyecto. En este sentido, el esquema de cuatro polos a que nos hemos referido, no sólo no es contradictorio con lo indicado en el párrafo precedente, sino que es complementario y, quizás parte de sus condiciones de viabilidad. Obviamente que si se quiere empujar a la Democracia Cristiana a una posición de Centro-Derecha para encontrar la identidad socialista en un proyecto social-demócrata de corte europeo dentro de un irreal esquema bipartidario, se produciría la ruptura de la DC y el desborde de la Izquierda más tradicional, provocando el efecto exactamente inverso al buscado y la explosión del sistema.

En cuarto lugar, el surgimiento de una nueva fuerza con potencial electoral para sobrepasar la división entre Centro e Izquierda, desafiando la hegemonía de ambos, como es el Partido por la Democracia, plantea otra interrogante respecto del viejo esquema de "tres polos" y abre nuevas posibilidades de acuerdos y alianzas. Su capacidad de disputar el liderazgo en ambos campos, puede también hacerlos converger, combinando modernidad con justicia social, invocación simbólico-ideológica con capacidad programático-instrumental, y, por lo tanto, convocatoria generacional y social diversifi-

15. Este acuerdo ha sido de compleja y larga gestación y supuso el acuerdo de un candidato presidencial único, que cristalizó en torno al Jefe de la Democracia Cristiana, Patricio Aylwin, en un programa de gobierno sobre el cual también se ha producido consenso y un acuerdo electoral parlamentario. Este último es el que más problemas ha presentado, por la escasez de cupos para un número grande de partidos concertados y una clase política amplia y sin otros canales de participación. Sin embargo, ello se produjo a través de un sistema de listas concertado, con los resultados que ya hemos señalado. El problema más grave, a mi juicio, es posterior y doble: cómo se resuelve la relación entre Presidente y la coalición gobernante en un sistema presidencialista que no consagra mecanismos para ello y cómo se resuelve la combinación entre concertación y competencia por el liderazgo dado que los partidos, junto con constituir gobierno propio les permite postular competitivamente en la siguiente elección presidencial y parlamentarias.

cada. Ello, no está exento de dificultades como hemos señalado, también va en el sentido de la tendencia a una coalición de Centro e Izquierda de largo plazo, aunque introduce algunas variantes en la cuestión del liderazgo de tal compromiso o acuerdo histórico.

IV. LOS PARTIDOS Y LA SOCIEDAD

Ya hemos indicado que el tipo de relación entre los partidos y el resto de actores sociales que caracterizó a la sociedad chilena en las últimas décadas del período democrático fue de *imbricación* entre ambos con débil autonomía de los segundos. Recordemos que el régimen militar dislocó esta relación y que el espacio y las funciones que cumplían los partidos fueron, en un primer momento, sustituidos por otros actores sociales como la Iglesia. Por otra parte, hemos aludido al hecho que la campaña plebiscitaria, la legalización de partidos a través de campañas masivas de firmas y la campaña presidencial y parlamentaria, permitió un cierto re-encuentro entre partidos y sociedad. En general, todo ello puede expresarse en los siguientes cambios que parecen experimentarse en la relación entre el sistema de partidos y el resto de los actores sociales.

En primer lugar, es evidente, según todas las encuestas de opinión, que había hasta 1987 una generalizada desconfianza y bajo reconocimiento en la sociedad respecto de los partidos políticos. Ello formaba parte de una crisis mayor de desconfianza respecto de toda institución, pero se asentaba especialmente en el de los partidos políticos. Paradojalmente, cuando del sistema de partidos emanan mensajes claros y unificados que apelen a sentimientos comunes, no hay actores que canalicen mejor las acciones colectivas, como lo mostraron el Plebiscito de 1988 y las elecciones de 1989 y el aumento de desconfianza o credibilidad social en ellos después de ese evento, según todas las encuestas.¹⁶ Ello significa que la opinión pública sigue reconociendo el papel, en general, que deben jugar los partidos y lo considera insustituible, pero que no le otorga una

confianza incondicional ni que acepta ya tan fácilmente su injerencia en campos que no sean el estrictamente político. Al mismo tiempo, esto significa que los partidos no pierden su lugar como tales en la sociedad, pero dejan de ser los únicos canales o actores, lo que también expresa una demanda por participación fuera del marco partidario y una exigencia de democratización al interior de los partidos.

En segundo lugar, en relación a los actores y movimientos sociales, se ha complejizado la relación con los partidos. Los primeros no son más una correa de transmisión de los segundos; pero tampoco parecen haberse constituido actores totalmente autónomos. Así, en el campo sindical, estudiantil, gremios profesionales, las opciones programáticas y electorales parecen seguir las líneas de afiliación partidaria y sus liderazgos siguen siendo parte del respectivo liderazgo partidario. Pero ello es fruto de un proceso mucho más duro de lucha por autonomía o independencia *al interior* de los partidos, los que deben ceder parte de esta autonomía para no arriesgar su presencia en esos ámbitos. Donde la autonomía de movimientos y actores sociales parece ser mucho más grande es en aquellos campos o espacios nuevos que se han abierto como parte de la lucha contra la dictadura militar: los movimientos de Derechos Humanos, los sectores intelectuales, los movimientos de mujeres, los grupos y movimientos culturales. Ello no quita que en todos ellos, y generalmente en su fundación, hayan participado militantes y dirigentes partidarios. Pero, progresivamente éstos tienden a definirse más como "militantes" del movimiento respectivo y prescindir de la dirección partidaria. Por supuesto que ello es diferente para cada partido y movimiento o actor social y que puede tener variaciones según las relaciones que se establezcan a través de los partidos, entre el gobierno democrático y los sectores y organizaciones sociales. En general, el discurso de la "autonomía de los movimientos sociales" tiende a transformarse en un sentido común relativamente operativo.

En tercer lugar, como síntesis, más que haberse fundado una nueva relación entre partidos y sociedad civil, asistimos al paso transicional de un modelo de "imbricación" entre liderazgo partidario y liderazgo social, a un modelo de "tensión" entre partidos y actores sociales. Ello, con la tendencia a una mayor, aunque relativa y desigual, autonomía de éstos. Los

16. También llama la atención en las encuestas, comparándolo con otros países, el alto grado de conocimiento sobre los partidos y sobre su ubicación en el espectro político.

fenómenos de descentralización, transferencia de poder a instancias intermedias y participación, que debieran acompañar el proceso de construcción democrática, deberían fortalecer esa tendencia. Esto obliga a una profunda revisión de los esquemas de acción de una clase política adaptada al modelo de "imbricación", en conflicto de una nueva generación que ha vivido más intensamente la experiencia de "tensión" y mayor autonomía.

CONCLUSIONES

El proceso de aprendizaje de los actores políticos sobre la naturaleza del régimen militar, la experiencia pasada y el carácter particular de los procesos de transición y consolidación democrática, así como las transformaciones ocurridas bajo el régimen militar han tenido consecuencias para el sistema de partidos y su proyección en el futuro.

Los aspectos más significativos a este respecto son:

a) Cambios en los diversos puntos del espectro político. Una bifurcación entre una Derecha heredera del régimen militar y una que quiere jugar un papel *modernizado en el nuevo régimen democrático*. Una Democracia Cristiana que mantiene su rol preponderante y que oscila entre la vieja tendencia al "camino propio", que la llevaría al Centro-Derecha, y la alianza con la Izquierda, predominando esta última opción al menos en el corto plazo. Y una Izquierda que se bifurca entre un socialismo renovado, que logra finalmente resolver el problema de su unidad y un comunismo tradicional que oscila entre una tendencia "extra-sistema" y su tradición de su partido obrero, gradualista e integrado al sistema institucional.

b) El surgimiento de una institucionalidad de los partidos que ha llevado a la creación de partidos "legales" que no siempre coinciden con los partidos "de origen" o "legales" y que entran a competir por el liderazgo electoral tanto con el Centro como con la Izquierda, planteando problemas para cuando se modifique esta institucionalidad en términos de la relación entre estos dos tipos de partidos.

c) La flexibilización del sistema de alianzas a través de la constitución de la coalición que derrotó al

régimen en el Plebiscito de 1988 y que se constituirá en el primer gobierno democrático mayoritario de las últimas décadas, como alianza de Centro e Izquierda. Esto se ve favorecido por el posible paso de un esquema partidario de "de tres polos" (Derecha, Centro, Izquierda) a uno de "cuatro polos" (Derecha, Centro, Izquierda Socialista, Izquierda Comunista) y por la existencia de estos "partidos instrumentales" o legales, que no se identificaron con sus partidos "de origen" aunque se "nutran" de ellos, lo que tiende a bajar el grado de adhesión religiosa y de ideologismo de otras épocas.

d) La transformación de las relaciones entre partido y sociedad, donde se combinan la desconfianza hacia los partidos y la búsqueda de nuevos canales de expresión y participación, con el respeto al papel específico de los partidos como agentes de representación política. Además, parece pasarse de la "imbricación" tradicional entre partido y movimiento social a una "tensión" entre ambos y posible mayor autonomía de los segundos, sobre todo en los ámbitos de lucha originados durante el régimen militar. Es claro que estos cambios tienen que ver con este complejo aprendizaje que ha debido hacerse sobre cómo se enfrenta un régimen militar de estas características y cómo se encara un proceso de transición. Los fracasos de largos años han hecho que este proceso de aprendizaje haya sido desigual, contradictorio y que no haya terminado aún, pudiendo ser revertido en el futuro. No cabe aquí hacer proyecciones, sobre todo si se considera que en una transición efectiva y en un régimen democrático futuro, el rol de los actores actuales cambia significativamente. Con todo, puede predecirse que, pese a mantenerse tendencias centrífugas, hay un núcleo sólido en quienes constituirán el primer gobierno democrático, cuyo aprendizaje sobre el tipo de lucha y de transición posible en estos regímenes no será revertido. Así, también puede indicarse que en este proceso de constitución de un sujeto-actor de oposición al régimen militar, hay gérmenes de constitución de una mayoría socio-política que combine adhesión democrática y cambio social en un futuro régimen democrático.

EL DEBATE EN TORNO A LA CONCERTACION SOCIAL Y ECONOMICA

Eugenio Rivera
Mario Alburquerque
Investigadores de CETRA-CEAL

El debate sobre la concertación económico-social ha seguido un largo itinerario. Este artículo analiza el estado de la cuestión desde 1982 hasta ahora, las iniciativas realizadas en esa materia y los posibles consensos entre empresarios y trabajadores en el período de reconstrucción democrática.

El supuesto es que la estabilidad democrática descansa en lograr ese entendimiento.

INTRODUCCION

La década de los ochenta en Chile estuvo marcada por la lucha contra la dictadura y por la búsqueda de mecanismos y acuerdos que permitieran crear las condiciones de una democracia estable. Existe creciente conciencia entre los actores políticos y sociales que una democracia duradera, una economía dinámica y estable, son viables sólo si están basadas en grandes y sólidos consensos. En el período comprendido entre las elecciones de diciembre de 1989 y la toma de posesión del nuevo gobierno se observan múltiples iniciativas tendientes a construir acuerdos en las diferentes áreas.

Este clima es el resultado de un largo proceso de discusión y acercamiento entre los actores políticos y los principales sujetos sociales. Se entiende que la convivencia social estable requiere un reconocimiento recíproco de los respectivos espacios de los distintos grupos sociales en los ámbitos económico, social y político. Requiere además, el establecimiento consensual de mecanismos que permitan la canalización y superación de los conflictos de intereses propios de una sociedad pluralista.

La discusión sistemática sobre la concertación surgió durante la grave crisis económica que afectó al país en 1982, al plantearse la posibilidad del

colapso de la dictadura frente al fracaso ostensible de su proyecto. Se puso a la orden del día el tema de la estabilidad de un futuro régimen democrático y la construcción de mecanismos que evitasen la repetición de la experiencia traumática vivida en 1973.

La discusión fue protagonizada, en un primer momento, por intelectuales vinculados a la Democracia Cristiana y al área socialista. En el curso del debate fue quedando en evidencia que era condición indispensable de la reconstrucción democrática el acercamiento entre esos sectores políticos, por una parte, y entre los trabajadores organizados y las organizaciones empresariales por la otra. Se delinean así, dos procesos: el de la concertación política y el de la concertación económico-social.

La concertación política supuso la convergencia de democratas-cristianos y socialistas en torno a un sistema político pluralista y a una economía mixta preocupada crucialmente de la equidad. A este proceso debería incorporarse, de forma distinta, en algún momento, una expresión democrática de la derecha. La concertación política es planteada como un requisito esencial de la concertación económico-social pues, a lo largo de la historia, las tendencias conflictivas en este campo tuvieron como trasfondo el carácter, muchas veces virulento y confrontacional, de las relaciones entre los actores políticos.

La concertación política recorrió sinuosos caminos, desde la constitución de la Alianza Democrática, pasando por la Concertación de Partidos por el No, hasta la Concertación de Partidos por la Democracia. Se desarrolló con el compromiso de levantar un candidato único a la Presidencia, un programa de gobierno y un acuerdo parlamentario. Alcanzó una nueva dimensión con los consensos en torno a las reformas constitucionales, las conversaciones con Renovación Nacional y el proceso electoral de 1989 que permitió el acceso al poder de un gobierno elegido democráticamente.

La concertación entre trabajadores y empresarios por su parte resulta ser en buena medida dependiente de la resolución del conflicto entre dictadura y democracia. Posiciones políticas intransigentes primero, y luego la violencia ejercida durante la dictadura contra los trabajadores y sus organizaciones levantaron un muro que impedía una relación de cooperación. Para que la concertación cristalice es necesario superar las profundas desconfianzas existentes entre ambos actores sociales. De ahí que el acercamiento fuera lento y engorroso.

Los éxitos económicos del régimen desde 1984 en adelante y la capacidad que demuestra para imponer su diseño institucional obligan a la oposición a reformular las ideas existentes respecto de la concertación.

El movimiento sindical se ve compelido a aceptar un modelo de economía donde el empresariado juegue un papel mucho más importante que el que se le asignaba en plena crisis.

Los intelectuales opositores a su vez, habían esbozado un modelo de sociedad y economía concertada profundamente influido por la experiencia europea y su Estado de Bienestar edificado sobre la base de un acuerdo, más o menos explícito, entre los trabajadores organizados, los empresarios y el Estado. Ellos van a adecuar la idea de la concertación a las exigencias de una economía abierta a la competencia internacional, a un Estado que ya no dispone de los instrumentos necesarios para constituirse en el espacio preferente de la concertación social y a una exigencia de mayor protagonismo de la sociedad civil, donde los principales actores buscan concertarse por sí mismos debiendo el Estado más bien sancionar y apoyar los acuerdos.

El empresariado por su parte, va a tender a aceptar la idea de la concertación, al ser derrotados,

primero, el intento de Pinochet de eternizarse en el poder con el plebiscito y, luego, al ganar Patricio Aylwin las elecciones presidenciales.

El programa de la Concertación de Partidos por la Democracia recoge este clima, y junto con manifestar la intención de mantener una importante continuidad en materias económicas afirma su decisión de restablecer el equilibrio entre trabajadores y empresarios como fundamento de la nueva economía. Es así como el comienzo de la recuperación democrática hace posible iniciar conversaciones formales entre los organismos más representativos de trabajadores y empresarios para dar vida al proceso de concertación económico-social.

El presente trabajo tiene como objetivo revisar el debate en torno al tema de la concertación, enfatizando en la dimensión socio-económica de ésta, en relación con el curso de los acontecimientos políticos.

Con este objetivo el trabajo se ha dividido en tres partes. En la primera, se sintetiza el debate inicial para entender la manera cómo la oposición enfocó el tema de las condiciones de una democracia estable en Chile que orientó buena parte de las iniciativas tendientes a impulsar la concertación en el país. En la segunda parte, el análisis se concentra en el seguimiento del proceso de acercamiento entre los actores sociales que tuvo lugar entre 1984 y 1988. En la tercera se analiza el cambio en el enfoque del tema de la concertación que orienta la propuesta política de la Concertación de Partidos por la Democracia y las iniciativas tendientes a lograr acuerdos entre trabajadores y empresarios que tiene lugar en el período comprendido entre el plebiscito de 1988 y las elecciones de diciembre de 1989.

1. EL PLANTEAMIENTO DEL TEMA DE LA CONCERTACION EN CHILE

1.1 LA RECONSTRUCCION DEL CONSENSO COMO CONDICION DE LA RECONSTRUCCION DEMOCRATICA

El régimen militar actúa desde el principio de una manera brutal para terminar con las fuerzas políticas que sostenían el proyecto de transformación socialista de la economía. La acción restauradora va acompañada de una política económica que evoluciona con presteza hacia un proyecto de refundación del

capitalismo. Su impulso supone, al menos en la transición, condiciones en extremo excluyentes que justifican la continuación de la política represiva hasta que, según esperaban sus propulsores, el dinamismo económico permitiera integrar al sistema a los grupos excluidos en esa transición. Esta posibilidad constituye la principal fuente potencial de legitimidad para la sociedad refundada.

La crisis económica de 1982 puso fin, temporalmente, a las esperanzas que implicaba esta propuesta. Al desaparecer el fundamento económico de su legitimidad y estar, aparentemente, agotado el recurso a la violencia, el colapso del régimen parecía inminente. Las protestas iniciadas en mayo de 1983 daban la sensación de confirmar el destino inevitable de la dictadura de Pinochet.

En este contexto, se inicia el debate en torno a la concertación¹. Alejandro Foxley al intentar interpretar el momento que vivía el país, señalaba:

"El fracaso económico dificulta el avance en dirección de los consensos a partir del proyecto autoritario, porque la crisis castiga severamente a una gran mayoría de la población. Además, pierde vigencia la tesis central de la 'liberalización desde arriba': la de que el éxito económico es un requisito para la transición. Como consecuencia, el modelo económico se desarticula, el proyecto político de transición se dificulta y la construcción de consensos queda postergada para un distante futuro. La sociedad chilena se reencuentra una vez más con el problema fundamental que entraba su desarrollo: su incapacidad de generar consensos estables en torno a un proyecto nacional compartido." (Foxley, 1982 p. 144)

Con la afirmación de que es el rompimiento de los consensos el origen de la crisis nacional, Foxley revisa la concepción historiográfica tradicional, que creía verla en un desfase entre el desarrollo económico y el desarrollo político que promovía el crecimiento desproporcionado de las demandas sociales.

Sobre la base de este diagnóstico innovador, Foxley precisa la tarea que tiene por delante el país para superar la ya larga crisis que lo afecta. Se trata de hacer surgir un nuevo consenso, en torno de un nuevo modelo de desarrollo, que se extienda más allá de sus límites previos, desde los grupos más pobres, los cesantes hasta los empresarios sobre la base de reconocer los respectivos espacios y permitir un desarrollo dinámico de todos los grupos de la sociedad. No basta, sin embargo, con precisar los espacios pues podría ser, simplemente, la redefinición de la arena en que se reanudarían los conflictos que llevaron al colapso al sistema democrático. Es necesario, además, que el proyecto de democratización "encare directamente el problema de hacer compatibles estos conflictos, inherentes a la sociedad, con un fortalecimiento, y no la destrucción de los incipientes procesos de democratización. Para ello se hace absolutamente imprescindible un acomodo entre las principales partes en conflicto, las que no sólo renuncian a la aniquilación de la otra parte, sino además acuerdan en conjunto procedimientos para institucionalizar sus disputas" (Foxley, 1982 pp.147 y ss.)

Se trata, plantea el autor, de un pacto a largo plazo, revisado periódicamente "pero que compromete a las principales corrientes políticas democráticas y a las asociaciones que representan los principales intereses corporativos en pugna... los acuerdos deben representar... una nueva forma de hacer política. La concertación no es un acto jurídico... es también un proceso, el que se desarrolla gradualmente y que se implementa permanentemente... pueden ser informales o altamente formalizados, pero tienen que reflejar una voluntad de acuerdo real en algunas materias centrales" (id. pp. 164-165)

1.2. PACTO SOCIAL O PROYECTO NACIONAL POPULAR

Para Aníbal Pinto el elemento central que permite transitar a la democracia es de carácter político y consiste en la avenencia entre la izquierda y el centro, representado en particular por la Democracia Cristiana. Para él, el problema crucial es "¿Cómo congeniar esos dos proyectos, distintos y competitivos, en un modus vivendi que vaya más allá de la oposición al régimen actual?" (1983, p. 115). Para el autor, resolver positivamente esta cuestión permitiría la construcción de una democracia estable. Lo central

1. Afirmar un presunto comienzo resulta sin duda un tanto arbitrario. Es difícil identificar el comienzo de un debate. De hecho, los trabajos a que iremos haciendo mención en esta sección se refieren a una discusión anterior en marcha. No obstante, es posible señalar que existe un cambio de énfasis desde la discusión en torno a las causas del colapso de la democracia hacia la reflexión sobre su reconstrucción.

era que ambas fuerzas reconocieran la soberanía popular como el árbitro que define aquellos ámbitos en los que existen disensos en el espacio democrático popular. Este reconocimiento se hace posible pues como detalla el autor existe una convergencia fundamental entre los dos proyectos.

Subyacente en el análisis estaba la idea de que el acuerdo entre ambas corrientes políticas en torno a un proyecto democrático y popular constituya, en lo fundamental, condición suficiente para una democracia estable. Planteado en esos términos, la proposición contradecía la propuesta de Foxley, para el cual lo fundamental era el pacto social o la concertación, en los términos definidos más arriba, entre trabajadores y empresarios.

El debate se desarrolla en torno a la presunta² oposición entre la idea de pacto y la de proyecto. Flisfisch había asociado la idea de *pacto* a posturas demócrata-cristianas y la de *proyecto* a posiciones de izquierda. Este autor, junto con afirmar que, como en toda controversia, están en juego conflictos de intereses políticos inmediatos, identidades colectivas etc., busca desentrañar el contenido específico del debate. Para él, la idea de pacto descansa en la visión de una modalidad *autorregulada* del movimiento de lo que él denomina "Sistema de Conflictos Económicos Corporativos" (SCEC), lo que es reforzado por la acción de la sociedad política (1984, p. 13). Por su parte, la idea de *proyecto* descansa en la visión de una *regulación política* del movimiento del SCEC, a través de una coalición mayoritaria estable, con capacidades transformadoras. Mientras que esta posición, según el autor, supone que "la distribución de intereses en el conjunto de ciudadanos es tal como para que su agregación a través de algún sistema razonable genere una mayoría clara y estable", la del pacto social parte de la presunción que el SCEC se regula a sí mismo, en recíproca determinación con la acción política a partir de un acuerdo garantizado por el balance de un mutuo temor (Flisfisch, 1984 pp. 14 y ss.).

La diferencia teórica entre ambos conceptos remite a temas cruciales de la renovación de la izquierda. En su proyecto tradicional, su objetivo de

construir el socialismo implicaba imponerle a los grupos empresariales un modelo de sociedad en que si bien se les asignaba un espacio, éste era subordinado tanto en lo político, en la medida que se planteaba la hegemonía popular, como en lo económico por la existencia de un sector público dominante.

Eugenio Tironi reubica la discusión sobre este tema. Para él, no se trata de negar la vigencia de la lógica del proyecto ya que su presencia, sus rasgos utópicos y carismáticos son indispensables en la constitución y desarrollo de los actores sociales y políticos. Sin embargo, afirma Tironi, si se ha de preservar la democracia, la relación sistemática entre ellos debe estar regulada, no por su propia lógica sino por la del pacto (Tironi, 1984 p. 32). Esto significaba que la convivencia democrática requería renunciar a proyectos que, aún por medios democráticos, se propusieran terminar con otros grupos sociales. La aceptación por parte de la izquierda de la lógica del pacto social implicaba reconocer, como señalaba Foxley, la *legitimidad de los espacios del empresariado*. Más aún, implicaba la necesidad de buscar acuerdos sobre algunos temas cruciales que no podían ser puestos en cuestión por mayorías circunstanciales.

La aceptación del predominio de la lógica del pacto social va a requerir, de parte de la izquierda, de un largo proceso. Pese a encontrar grandes obstáculos, se va a terminar imponiendo tanto entre los actores propiamente políticos del sector como entre los actores sociales. Más difícil, sin embargo, va a resultar para el empresariado la aceptación de ésta lógica. En efecto, van a ser necesarias las derrotas en el plebiscito de 1988 y en las elecciones de 1989 para que acepten que los trabajadores pueden ser interlocutores en igualdad de condiciones.

1.3 LA CONCERTACION POLITICA

Clarificado lo anterior, para Tironi era necesario reformular el concepto de Foxley sobre el pacto social, ya que resultaba demasiado restringido a lo económico corporativo. Según él, el país confrontaba una crisis más global caracterizada por "la existencia de una sociedad extremadamente fragmentada, inorgánica y en el límite de la anomia, donde no se levantan actores sociales que puedan dar cuenta de toda su diversidad y entrar en interlocución y arreglos" y por "una trayectoria histórica que muestra la

2. Flisfisch en su artículo "El dilema pacto o proyecto. Notas para una discusión" se pregunta extensamente sobre la naturaleza del problema. (1984, pp. 5 y ss).

incapacidad del sistema político chileno para preservar y renovar los conceptos básicos de la Nación, deteniendo su erosión y el desplome de la institucionalidad democrática" (id. p. 31). Surge, en consecuencia, la necesidad de otorgar a la dimensión política cultural una "preponderancia bastante alta" (id.)

Sobre esta base, Tironi contribuye a precisar el tema de la *concertación política* identificando tres dimensiones distintas. En primer lugar, el *pacto fundacional* que debería traducirse "en un texto constitucional que se limite a establecer las reglas básicas de la vida política y que regule aspectos tan fundamentales como las garantías individuales, la estructura del Estado, las competencias de los distintos poderes, el régimen electoral, el sistema de partidos" (id. p. 35). A este nivel, resulta insuficiente la convergencia, sólo de la oposición y, por tanto, debe participar una mayoría abrumadora de la nación. El segundo nivel destacado por el autor se refiere al *bloque histórico por los cambios* que denota un consenso no institucionalizado sobre valores específicos y contenidos políticos, económicos, sociales y culturales entre fuerzas distintas que buscan imprimir un curso determinado a la sociedad (id. pp. 35 - 36). Finalmente, un tercer ámbito de entendimiento está constituido por las *coaliciones de gobierno* entendidas como acuerdos transitorios entre partidos en función de un determinado programa de gobierno (id. p. 36).

La contribución de Tironi ayuda a aclarar el debate en torno a la concertación política al precisar la existencia de dimensiones de consenso distinto, que el proceso político ulterior va a dejar en evidencia, aunque, obviamente, eso lleva a no considerar suficientemente la dimensión económico corporativa.

1.4 CONCERTACION POLITICA Y CONCERTACION ECONOMICO SOCIAL

Boeninger va a abordar el tema buscando establecer la relación entre estas dos dimensiones de la concertación. Retoma el concepto de sistema de conflictos económico corporativos y precisa el de sociedad política de Flisfisch, con el término de sistema de conflictos ideológico-político (SCIP). Este último sistema, en que están presentes las ideologías y los proyectos políticos, está relacionado con el primero,

pero disfruta de una autonomía parcial. Sobre esta base, Boeninger resalta una dimensión particular de lo que fue la crisis del consenso que precedió el colapso del régimen democrático: la polarización de la sociedad chilena fue provocada por la radicalización ideológica y los conflictos políticos consiguientes más que por las insuficiencias de la estrategia de desarrollo. En ese sentido, sigue afirmando el autor, las élites políticas habrían sido las que se opusieron e impidieron la concertación política, en contraste con el comportamiento moderado y reformista de los actores sociales, que sólo se radicalizaron a partir de 1972 (Boeninger, 1984 pp. 7 y ss.). En consecuencia, concluye Boeninger, la naturaleza, la intensidad y la evolución de la confrontación económico corporativa de intereses se encuentra determinada en buena medida por la élite intelectual del sistema de conflicto ideológico-político.

Rescata también la discusión en torno al pacto y al proyecto señalando que son dos niveles de consenso indisolublemente unidos. En el caso de países subdesarrollados y políticamente inestables como Chile, la democracia puede ser estable sólo en caso que el acuerdo democrático³ se complemente con elementos de un proyecto compartido (id. p. 15).

Foxley parece reflexionar sobre las condiciones para el consenso democratizador, a partir del mutuo reconocimiento de los espacios respectivos de los distintos actores. Los partidos políticos están presentes pero su importancia en la concreción es más bien secundaria. Tironi resalta la dimensión política cultural, pero es Boeninger quien precisa, como el problema central, el tema de la convergencia de los proyectos políticos, para la consolidación de la democracia, ya que ellos inciden, a veces decisivamente, en la forma en que asume la confrontación económica de intereses.

1.5 EL DEBATE EN TORNO A LA CONCERTACION Y LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN CHILE

La idea de que la dictadura se encontraba cerca del colapso, indujo a que el debate se concentrara en las

3. El acuerdo democrático en su sentido más convencional sería según Boeninger, la aceptación general de procedimientos o 'reglas del juego' que consagran una convivencia con conflicto regulado sobre la base de la competencia de una pluralidad de ideologías y partidos a los que no se exige ninguna concordancia sustantiva. (1984, p. 15).

condiciones de una democracia estable. A partir de la constatación de que la raíz del quiebre democrático, estaba en la crisis del consenso, se orientó la reflexión, con un claro tinte estructuralista, hacia el análisis de las condiciones necesarias para una convivencia regulada de empresarios, trabajadores y Estado. En el curso de la discusión va quedando en evidencia, no obstante, que el ámbito de lo político juega un papel fundamental en el carácter que asume la confrontación económica de intereses.

El debate sobre las condiciones de una democracia estable conducido de esta manera, permitió iluminar el tema de la transición a la democracia. La constitución de una alianza antidictatorial supone un acuerdo simultáneo tanto en torno a la democracia como a un proyecto nacional. El tránsito a la democracia requiere conciliar la justicia con la prudencia, asignar un papel trascendente a cada uno de los actores sociales y distribuir equitativamente los costos y beneficios. Sobre esa base es posible la concertación, siempre que las élites políticas e intelectuales le den su apoyo. Junto a ello, los actores políticos al converger ideológicamente podrán inducir en los actores sociales un comportamiento razonable que lleve a conciliar intereses, que parecerían irreductiblemente contrapuestos (Boeninger, 1984 pp. 33 - 34).

Del debate realizado se desprende la necesidad de impulsar dos tipos de iniciativas para transitar a la democracia. Por una parte, es fundamental la convergencia entre las principales fuerzas políticas de la oposición en torno a la aceptación de reglas comunes de convivencia democrática y a una propuesta programática que busque conciliar el crecimiento económico y la equidad y que, al mismo tiempo, asegure el reconocimiento de los espacios propios de los diferentes actores sociales.

Por otra parte, es indispensable buscar el acercamiento entre los actores económicos, los trabajadores, los empresarios, el Estado y los grupos que conforman el sector informal o marginal de la economía. No obstante, estos sectores, al constituir simultáneamente actores políticos y al poder incidir significativamente en la lucha entre dictadura y democracia van a hacer depender sus relaciones como actores económicos de la marcha del proceso político.

Es así como estos procesos se condicionan recíprocamente pero, como se verá gozan de relativa autonomía y se desarrollaron de manera desigual en

el marco de la lucha por la reconquista de la democracia.

2. ESFUERZOS DE CONCERTACION SOCIAL EN CHILE HASTA EL PLEBISCITO

El seguimiento de los intentos de concertación entre los actores sociales en Chile, permite establecer dos períodos distintos que determinaron en buena medida la manera en que se relacionaron entre sí. El primer período es el comprendido entre 1983, año en que se desata el movimiento de protesta contra el régimen de Pinochet, y 1986 que culmina con la constitución de la Asamblea de la Civilidad, el descubrimiento de los arsenales en el norte y el atentado a Pinochet. El segundo período es el que transcurre entre fines de 1986 y principios de 1988. En las páginas que siguen se analizan algunas de las iniciativas de concertación entre actores sociales que tuvieron lugar en cada uno de estos momentos, poniendo énfasis en aquellas que por su carácter público es más fácil registrar.⁴

2.1 EL PROCESO DE CONCERTACION ENTRE 1983 Y 1986

Este período se caracterizó por una frontal lucha opositora contra la dictadura, en la que se incluye el movimiento sindical, y por el intento del régimen de recomponer su dominio mediante la rearticulación de su base de apoyo. En ese contexto se produce primero una cierta desorientación del empresariado pero luego, al ponerse en riesgo el régimen de Pinochet, el gran empresariado cerró filas en torno a la dictadura buscando imponer la rearticulación del modelo económico. La existencia de claras y contradictorias opciones políticas por parte del movimiento sindical y del empresariado, tuvo como consecuencia que el tema de la concertación en este período, incidiera escasamente en la confrontación política en el país. El debate en torno a la concertación se concentró en sus precondiciones políticas y en su dimensión económico-social. Los trabajadores organizados, en particular el Comando Nacional de Tra-

4. No se pretende por tanto, que lo que sigue sea un registro exhaustivo y completo de esa clase de iniciativas, dado que el objetivo de este trabajo es, sobre todo, dar cuenta de un debate, más que describir los procesos reales que se han desarrollado en este campo.

bajadores, la concebían como el acuerdo de los sectores sociales que buscaban transitar a la democracia.

El planteamiento del tema de la concertación como mecanismo que permite la consolidación del proceso de democratización, se ubicaba en el centro del debate que desarrollaba la intelectualidad política opositora. El tema es complejo y por tanto el concepto puede ser entendido de múltiples maneras. Más aún, si se considera que el debate académico se traslapaba con el debate político, enfrentado con dos temas centrales que, por estar estrechamente interrelacionados, oscurecían el debate. Como véamos, la preocupación de Foxley apuntaba a abordar el tema de las condiciones para una democracia estable lo que lo llevaba a enfatizar el gran acuerdo social. No obstante, estaba también a la orden del día el cómo transitar desde la dictadura hacia la democracia.⁵

La discusión del tema de la concertación, como condición de una democracia estable no puede ser postergado para luego del advenimiento de la democracia. Su efectiva y oportuna cristalización requiere, como prerrequisito de factibilidad, que sea debatido profusamente por los actores sociales y políticos. Más aún, el establecimiento de acuerdos previos puede ayudar a reducir las incertidumbres propias de la transición. En otras palabras, los nuevos consensos debían comenzar a ser construidos durante la transición. La dificultad radicaba, sin embargo, en que los compromisos para la democracia constituyen tomas de posición respecto de la transición y son, por tanto, recibidos como tales por los otros actores. De ahí que estando en discusión muchos temas de la transición, se hacía extremadamente complejo para los actores establecer acuerdos antes de que se lograra la resolución del problema planteado por la persistencia del régimen dictatorial.

a) *El conflicto político y el debate en torno a la concertación en el período comprendido entre 1984 - 1986.*

En el marco del CED tuvo lugar a fines de 1984 un importante encuentro entre representantes de los

trabajadores y de los empresarios. La iniciativa buscaba introducir el tema de la concertación en el debate de los actores sociales y contribuir de esa manera a establecer lazos entre ellos. Intelectuales de alta participación política habían desarrollado un amplio debate, sobre las condiciones de la estabilidad democrática. Las conclusiones que se habían extraído, llevaban a formular una clara advertencia visible en una convocatoria que señalaba que "la democracia no llegará a consolidarse...si la confrontación prevalece sobre la concertación" (Boeninger, 1985 p. 5).

Con ese objeto se presentaron algunos trabajos que buscaban dejar en evidencia los imperativos del momento. El primero, de Angel Flisfisch, argumentaba que no bastaba constatar la existencia de un grave peligro para que los actores sociales actuaran de una manera racional para evitarlo. Utilizando el concepto de racionalidad imperfecta se señalaba como plausible un comportamiento en que, pese a percibirse el peligro, se actuara de una forma, que desde la dicotomía entre racionalidad e irracionalidad, resultara incomprensible. Esto está relacionado con que, en el capitalismo contemporáneo, aun cuando la estabilidad de la economía parece basarse en un núcleo duro de relaciones cooperativas, en particular al nivel de la sociedad política, desde el punto de vista de cada actor individualmente considerado el comportamiento estratégico no es cooperativo sino de presión social. En consecuencia, frente a situaciones de extrema gravedad, en que es necesaria la concertación para evitar el colapso, no es posible esperar de los actores sociales un comportamiento consecuente con esa situación a no ser que despliegue una estrategia que haga imposible, llegado el momento propicio, recurrir a la presión social. Ello implica abdicar a la opción entre ejercer presión social y no ejercerla, evitando así el resurgimiento autoritario (Flisfisch, 1985).

El segundo trabajo, de Ernesto Tironi, describe un sistema de organización económico-social democrático fundado en la concertación. Este sistema, que es denominado como *economía mixta de concertación* no desconoce la existencia de intereses divergentes. Se caracteriza porque ningún agente económico significativo en la sociedad deja de participar continuamente y en forma activa en todas las instancias de decisión que afectan de manera clara sus intereses (1985, p. 35). Condición de funciona-

5. En el artículo que analizamos no queda claro si Foxley se concentra en el tema de las condiciones de una democracia estable pues presupone que al ser inevitable el colapso de la dictadura el tema de la transición no es lo prioritario, o si por el contrario, el establecimiento del gran acuerdo es justamente el problema de la transición.

miento de este sistema es que los actores más importantes, es decir, los trabajadores, los empresarios y el Estado tengan un poder parecido en materias que afectan la marcha global de la economía.

Los trabajos descritos generan la impresión de que las iniciativas de los intelectuales antes mencionados, tenían su origen en la creencia de que los actores no veían con claridad la situación que se estaba viviendo: una fuerte confrontación política y social que de seguir por el camino en que se desenvolvía terminaría en una catástrofe. La experiencia histórica ya había dejado en evidencia que ese era el camino del colapso. Se hacía necesario, en consecuencia, buscar influir en los actores sociales, mostrando que era posible una forma distinta de convivencia, de sociedad y de economía y, convocarlos a un diálogo que permitiera limar desconfianzas.

Ese diálogo, sin embargo, no se generó. La hipótesis es que en la primera fase, el debate teórico, agudo respecto del diagnóstico global y de la conceptualización de las condiciones para una democracia estable, perdía de vista el problema político táctico.⁶ El mismo nivel del debate, referido a los largos períodos de construcción y colapso de los consensos históricos dificultaba pensar el proceso político concreto.⁷

La capacidad de acción y de articulación política del régimen no se consideraban relevantes, ya que se seguía pensando que lo más probable era su derrumbe. No se veía en consecuencia que, si bien la desconfianza empresarial frente a una amenaza a la propiedad privada, o frente a un movimiento sindical

político constituyeran elementos importantes, no eran los más relevantes desde el punto de vista de los empresarios. La cúpula empresarial tenía objetivos más ambiciosos que el de alcanzar una sociedad en que derechamente se compartiera el poder con los trabajadores, como explícitamente señalaba el modelo de concertación. Los empresarios estaban empeñados en lograr un giro en la política económica del régimen y habían logrado de hecho importantes éxitos⁸ y sobre esa base buscaban la rearticulación política en torno al gobierno de Pinochet.

Con este objetivo, la dictadura había puesto en marcha diferentes políticas en relación con los sectores medios, y respecto de los grupos más pobres se implementaban masivos programas de empleo y se levantaba una amplia red social de emergencia. Para los empresarios era claro que su futuro aparecía negro si se buscaba la concertación desde una posición de derrota total del régimen. Esta situación queda en evidencia en la no participación de los grupos decisivos del empresariado en el debate del CED y en lo poco dispuestos al diálogo que aparecen en la reunión con el Comando Nacional de Trabajadores en julio de 1985.

Los trabajadores, por su parte, percibían el sentido del comportamiento empresarial, y por tanto, demandaban lo indispensable para el diálogo: el compromiso empresarial con la reconquista de la democracia: "Para los trabajadores el objetivo central de una mesa de concertación es la recuperación de la democracia" (Díaz, 1985 p. 223). En ese sentido, la concertación con los empresarios tiene como condición el claro rechazo de éstos del modelo económico y del régimen político que lo sustenta (id.). Corrigiendo implícitamente a Ernesto Tironi, representantes de los trabajadores en el seminario del CED afirmaban que el pueblo chileno tenía dos grandes desafíos: terminar con la dictadura y reconstruir la institucionalidad democrática. En concreto, "el primer objetivo de la concertación social es definir el camino y las tareas para terminar con el Gobierno Militar, usando todas las vías pacíficas a nuestro alcance" (Ruiz di Giorgio y Ruiz dos Santos,

6. Indicativo de esta situación es que Ernesto Tironi, al mencionar los cinco desafíos principales que tiene Chile, a saber, el establecimiento de un modo de convivencia nacional que asegure la paz social, la conquista de la justicia social, el ofrecimiento de oportunidades de empleo digno y estable para todos los trabajadores, el logro de un crecimiento económico suficiente para sostener el progreso ordenado de todos los grupos sociales y la vigencia de una democracia política estable, no menciona el tema de la derrota de la dictadura y la reconquista de la democracia (1985, p. 33).

7. Guillermo Campero deja en evidencia con gran claridad las dificultades de la concertación económico-social: "Las digresiones anteriores no han conducido a una respuesta categórica para la pregunta si es posible la concertación social en Chile. A nuestro juicio, dicho proceso es, en último término, tributario de la concertación política. Mientras ésta no ocurra sólidamente y abra perspectivas ciertas de que se dispone de un camino alternativo a la situación actual, los procesos propiamente sociales podrán presionar, pero es improbable que lleguen a materializarse por su cuenta" (1985, p. 73).

8. Esto se refleja en la declaración conjunta de la Confederación de la Producción y el Comercio, de la Sociedad Nacional de Agricultura y de la Cámara Chilena de la Construcción en que señalan: "La orientación económica es adecuada... el gobierno está avanzando en la consolidación del sector privado" (cit. por Campero, 1989 p. 38).

1985 pp. 238 - 239) Más aún, los autores citados señalaban que era esencial alcanzar un compromiso formal de todos los concurrentes al pacto, para aportar los máximos esfuerzos en la movilización social, principal elemento de presión contra el Gobierno. (id. p. 239)

Es así como en noviembre de 1984, el CNT da a conocer un documento en que define su posición frente a la concertación social y llama a "constituir...una Mesa de Concertación Social, formada por representantes de todos los sectores sociales...Las metas centrales...serán recuperar la libertad y la democracia, reestablecer el Estado de derecho, reconstruir la economía nacional e impulsar el desarrollo integral del país con justicia y paz social" (1984, p. 3). La concertación social es concebida con una finalidad orientada básicamente a la esfera política y busca reunir al mundo social en su lucha antidictatorial.⁹

Es en este contexto en que es necesario insertar el análisis de las relaciones directas entre dirigentes sindicales y empresariales en el período. En diciembre de 1984 y luego en enero de 1985 se sostuvieron reuniones privadas al más alto nivel. En la primera de ellas, se elaboró una agenda de temas a ser discutidos, que incluía el tema de la cesantía, la política salarial, aspectos jurídicos en los que estaba comprendido la negociación colectiva y la estabilidad laboral, la política arancelaria, la deuda privada, el problema de los recursos financieros y las perspectivas económicas para 1985. En la segunda reunión, con base en documentos presentados por el Comando Nacional de Trabajadores, se discutieron los temas de la cesantía y la política salarial. Las relaciones entraron en una fase de estancamiento y no fue sino hasta mayo de 1985 que el CNT envió una carta a Jorge Fontaine y a Eugenio Heiremans, de la Confederación de la Producción y el Comercio invitándolos a continuar el diálogo.

La carta de invitación denotaba una clara ambivalencia. Se partía señalando la necesidad de continuar discutiendo la agenda señalada. No obstante, lo que preocupaba a los trabajadores era el

tema más general de un "acuerdo sobre las bases políticas, económicas y sociales que deben guiar el período de transición, así como la democracia futura" (CNT, 1985 p. 2)

A la reunión asisten una gran cantidad de dirigentes sindicales y empresariales de primera línea¹⁰. Los dirigentes empresariales, a través de Fontaine, dejan inmediatamente sentado los límites que le asignan a la reunión: "Nos interesa continuar el diálogo con organizaciones sindicales representativas, con personalidad jurídica. Queremos excluir temas conflictivos, en el sentido de que se pueda pensar que vamos más allá de lo que nos corresponde" (CNT - Confederación, 1985 p.1). En forma breve, se rechaza la idea del CNT de discutir temas políticos, e incluso de manera casi descortés se desahucian las conversaciones con el CNT, que como se sabe, no tenía existencia jurídica.

Por su parte, Manuel Bustos reafirma la convicción del CNT respecto de que "debe haber acuerdo social, pero con un gobierno democrático que pueda articular los tres estamentos: trabajadores, empresarios y gobierno" (id.). En el mismo sentido Enrique Mella va a señalar: "entiendo que estemos iniciando una relación, por lo que es prematuro pedir resultados inmediatos. Pero hay urgencias que no podemos eludir. El CNT plantea la recuperación de la democracia pronto; antes de 1989. Para esto nos interesa buscar acuerdos con los empresarios" (id. p.6). Pese a que Fontaine cierra la reunión señalando su gran optimismo, no se volverían a tener reuniones sino hasta 1989.

La idea de una Mesa de Concertación para terminar con la dictadura y para establecer "un plan de emergencia, un programa común que permita al país reconstruir su institucionalidad, hacerlo en paz, hacerlo también en justicia" (José Ruiz di Giorgio en Asamblea de la Civilidad, p.3) se concreta en la constitución de la Asamblea de la Civilidad convocada por el CNT. Se trata en las palabras de Ruiz di Giorgio de convertir a la oposición en un poder real

9. La idea de la Mesa de Concertación Social, como instrumento de lucha antidictatorial tiene como antecedente el llamado de Tucapel Jiménez a la unidad sindical y de otros actores sociales como condición para terminar con la dictadura.

10. Por la Confederación de la Producción y el Comercio asisten, Jorge Fontaine, Eugenio Heiremans, José Zavala, Ignacio Courinho, Gustavo Vicuña, Fúad Garib, José Luis del Río, Eliodoro Matte, José Moeno y José Antonio Tocomal. Por el CNT asisten, Manuel Bustos, José Ruiz, Federico Mujica, Arturo Martínez, Sergio Troncoso, Ángel Quintanilla, Enrique Mella y Enrique Vergara. Asisten además los asesores siguientes: Nicolás Flaño, René Cortázar y Eugenio Díaz.

que tenga capacidad de movilización, de paralizar totalmente al país y negociar con el poder que tiene al frente. La concertación, en ese contexto, se entiende como el necesario consenso para constituir un gobierno de unidad nacional en el cual asuma responsabilidades el conjunto de la comunidad organizada y no organizada.

La escasa reacción que encuentra la detención de casi toda la dirigencia de la Asamblea de la Cívica en julio de 1986 y la represión que se desata luego del hallazgo de los arsenales en el norte y el atentado contra Pinochet, van a llevar a replantear esta modalidad de lucha contra la dictadura.

b) *Los contenidos del debate sobre concertación económica social en el período*

En la sección anterior quedó en evidencia que existían dificultades políticas profundas que impedían el avance de la concertación social. No obstante, el propio contenido del debate deja traslucir con claridad que existen posiciones tan divergentes que hacen casi imposible el diálogo.

Es así como un personero del mundo empresarial con una actitud más abierta respecto de la oposición partía descartando la idea de una economía mixta concertada. En efecto, para Léniz "existen en esencia sólo dos sistemas alternativos: o uno dictatorial, que en el caso del mundo moderno aparece justificable únicamente en términos de eficiencia económica relativa, en el caso de regímenes marxistas; o el esquema de mercado y de propiedad privada" (1985 p. 51)

La concertación es considerada como el lujo, que sólo pueden darse países de mayor desarrollo, de crecer con más lentitud y satisfacer así aspiraciones de mayor equidad (id. p. 50) y, complementario con lo anterior, como el acuerdo entre una gran confederación sindical y otra igualmente poderosa organización empresarial a costa del conjunto del país (id. p. 52).

Sobre esa base, el empresariado planteaba como indispensable el pleno respeto de la propiedad privada de los medios de producción, el reconocimiento de que el sistema económico se debe basar en la empresa privada y que el sindicalismo estuviese libre de influencias políticas como las que experimentó en el pasado (CNT - Confederación, 1985 p. 3). En ese sentido, la concertación social no debería

involucrar una discusión sobre esquemas alternativos de organización productiva (Ojeda, 1985 p. 77).

Como contrapartida, un sector significativo del mundo sindical reafirmaba la necesidad de vincular la defensa de los intereses económico - sociales de los trabajadores con la lucha por la construcción de un nuevo orden sociopolítico que cambie integralmente el modo de dominación capitalista (Díaz, 1985 p. 219). Incluso la reconstrucción económica frente a los estragos que había causado la crisis, por ser "la expresión del fracaso del empresariado privado en cuanto a motor único del desarrollo económico" (id. p. 222) debía encararse sobre bases distintas a las del sistema capitalista (id. p. 224). Esta postura no implicaba negar la propiedad privada existente ni su papel en la futura economía. La propuesta apuntaba más bien a un desarrollo futuro basado en una combinación pluralista de diversas formas de propiedad y gestión sobre la base de las empresas estatizadas que el propio modelo neoliberal había generado.

El planteamiento fue recibido de manera extremadamente crítica por los empresarios participantes en el evento. Ricardo Claro señaló que tal postura dificultaba o incluso hacía imposible el diálogo con otros sectores de la sociedad, el fracaso del modelo no era el de los empresarios y descalificó como camino de salida a la crisis la "entelequia de la propiedad pluralista, de la que tanto se oyó hablar durante el régimen de la Unidad Popular" (1985 pp. 256 y ss.). Zegers precisó su total desacuerdo con que la razón de ser de los sindicatos fuera "cambiar integralmente una sociedad basada en el capital" (1985, p. 260) y Rádice interpretó el planteamiento como el llamado a un diálogo en que serían las presiones sindicales las que dirimirían, las diferencias insalvables (1985, p. 263).

Los representantes de los trabajadores y empresarios tomaron posición en torno a temas más específicos como los de la institucionalidad laboral, la deuda social, la participación e incluso respecto de mecanismos institucionales para la concertación social. No obstante, el punto de partida era tan divergente que estos temas no resultaban relevantes en ese momento.

c) *La concertación en la empresa*

En junio de 1986, tuvo lugar un seminario auspiciado por el Instituto de Sociología de la Universidad

Católica y la Vicaría Pastoral Obrera con el tema de la concertación en la empresa. Es interesante analizar esta iniciativa pues esta dimensión de la concertación iría ganando progresiva importancia en el planteamiento de, al menos algunos sectores de la Concertación de Partidos por la Democracia, y del sindicalismo bajo el concepto de nuevas relaciones laborales. Antecedente importante de esta discusión fue sin duda el debate realizado al principio del régimen militar en torno al estatuto social de la empresa en momentos en que el general Nicolás Díaz Estrada era Ministro del Trabajo. No obstante, lo específico del evento era que se buscaba resaltar el papel del sindicato en este ámbito.

La iniciativa partía de la constatación de que el país se encontraba bloqueado, en un impasse caracterizado por una "situación de empate... en la cual nadie avanza ni podría avanzar más allá" (Falabella en VPO, sin fecha, p. 9).¹¹ Tomando la situación política como un dato, los autores de la idea buscaban "una negociación entre sindicato y empresa que sea una extensión de la negociación colectiva llevada al terreno de la producción y el empleo, y por ello de la inversión y expansión de la empresa... planteamos un nuevo espacio de negociación y acuerdo, basado en la confianza mutua para beneficio de todos" (id. p. 11). Con base en la experiencia japonesa se señalaba que este espacio podría estar constituido por los círculos de calidad que permitiría a los empresarios identificarse al tiempo que el esquema permitía a los trabajadores sentirse cómodos.

Como en relación con la discusión anterior, cabe señalar que más allá de la iniciativa concreta, resultaba discutible la proyección política que parecía asignársele. En efecto, se señalaba, "un proyecto de concertación como el que aquí insinuamos supone la negociación y eventual acuerdo entre empresarios y trabajadores a partir de un reconocimiento de sus puntos de contradicción y conflicto... supone avanzar hacia nuevas formas de relación entre capital y trabajo que, sin pretender ignorar o suprimir legítimos intereses de las partes, sea capaz de potenciarlos hacia ciertos logros compartidos que tienen

como base inicial un proyecto de desarrollo de la empresa luego la rama y en último término del país" (Wormald en VPO (sin fecha) pp. 73 - 74). Más específicamente, se trata de "comenzar a transitar por un camino (que)... significaría hacer posible un mañana mejor, de diálogo, encuentro y conflicto autorregulado que, al desatar un proceso de desbloqueo y creatividad en muchas fábricas del país, ayude a hacer innecesaria la situación actual de dictadura" (Falabella en VPO (sin fecha) p. 10).

Los sindicalistas reaccionaron señalando que en todo el período los empresarios se habían negado a siquiera conversar con los trabajadores. Miguel Vega describía la incompreensión con que las asociaciones empresariales habían recibido los llamados a diálogo de las diferentes confederaciones y federaciones sindicales (VPO (sin fecha) pp. 17 y ss). Guillermo Campero, por su parte, hacía ver que en Chile, el tema de la concertación estaba planteado más como un tema político que económico social, por tanto no resultaba factible pensar en concertación económica social en la empresa sin definir la posición de cada uno de los sectores sociales frente al régimen político¹² (id. p. 23).

2.2. LAS MULTIPLES BUSQUEDAS DE CONCERTACION. EL PERIODO ENTRE FINES DE 1986 Y EL PLEBISCITO DE 1988

El presente período se caracteriza por una clara recomposición del régimen, por una notable recuperación de la economía y por el progresivo convencimiento de que la transición será negociada. Es posible percibir dos concepciones fundamentales respecto de la concertación, en el marco de dos estrategias que compiten por dominar en la transición: la que busca proyectar el régimen y la que busca una real transición a la democracia. La primera, de las cúpulas empresariales, que buscan cooptar a grupos de trabajadores, sobre la base de una renovada fe en el

11. No deja de llamar la atención hablar en 1986 de empate, teniendo en cuenta la situación desmoronada en que se encontraban los trabajadores en todo ámbito en 1986. El propio autor relativiza la afirmación, aunque de manera insuficiente.

12. Campero señalaba la necesidad de partir discutiendo el futuro político del país. El gran desafío derivaba justamente de que ya a ese nivel comenzaban los problemas. En efecto, mientras que para los trabajadores el concepto de democracia era entendido como un sistema para poder recuperar derechos perdidos durante la dictadura, para los empresarios democracia debía ser un sistema capaz de ofrecerles garantías. (VPO (sin fecha) pp. 23-24).

modelo económico, para su proyecto de sociedad. La otra, de la oposición que persigue construir un consenso negociado en torno a la democracia y una economía equitativa construida sobre la base del equilibrio entre trabajadores y empresarios.

a) La reunión de Jahuel

Entre el 14 y el 16 de mayo de 1987 tuvo lugar un encuentro organizado por la Confederación de la Producción y el Comercio en el que participó una gran cantidad de los más altos dirigentes de las principales organizaciones empresariales y algunos dirigentes sindicales adictos al régimen. El desequilibrio entre la representatividad de los dirigentes empresariales y los dirigentes sindicales asistentes constituye una primera indicación del carácter del encuentro.¹³ El documento final señalaba que se había llegado a conclusiones que de ser asumidas asegurarían a la empresa la posibilidad de constituirse en el motor del progreso y del crecimiento de Chile (Documento de Jahuel, 1987 p. 1). Se hacía caso omiso tanto de la grave situación política como de la demanda democrática de las principales organizaciones de trabajadores como condición necesaria para nuevas relaciones laborales.

Se trataba de generar apoyo sindical a la economía de mercado, en la versión impulsada por el régimen militar, en el marco de lo que se denominó "batalla de las ideas" (Feliú, 1988 cit. por Campero, 1989 p. 42). Como ha señalado Campero, los empresarios se sentían actores protagonistas de la recuperación económica después de la crisis de comienzo de la década. Buscaban impulsar una campaña que les permitiera constituirse en un actor importante de la

actividad social y política del país, apareciendo como motor del desarrollo económico y social y como activos promotores de la armonía social (id.).

En lo sustantivo, el documento señalaba que la empresa, entendida como la comunidad integrada por trabajadores y empresarios, motor del progreso y crecimiento del país requiere un marco de relaciones estables entre las partes. Este marco debiera permitir una mejor convivencia en las empresas donde la información, a través del diálogo en un elevado plano técnico, conduzca a la superación de un conflicto considerado anacrónico. Así se daría paso a una negociación responsable de intereses distintos, pero interdependientes, y que inevitablemente convergen en beneficio de la empresa y de sus partes. Aun cuando se le otorgaba al trabajo, formalmente, una posición prominente respecto del resto de los factores productivos, el interés central apuntaba a obtener el reconocimiento de que un tipo particular de empresa, la empresa privada tradicional constituía "la célula básica del sistema productivo en una sociedad que reconoce y promueve el derecho a emprender libremente" (Documento de Jahuel, 1987 p. 4).

Sobre la base señalada el documento buscaba comprometer a los trabajadores con su manera de comprender la economía y la sociedad. Se garantizaba el derecho a emprender y la libertad de trabajo, pero no el derecho al trabajo. Se imponía la idea del rol subsidiario del Estado, sin recoger las enseñanzas que había dejado la crisis económica del 81 y 82 ni las necesidades de los empresarios pequeños y medianos. Se exigía un reconocimiento a priori y general del "mercado libre" como mejor y más eficiente asignador de los recursos económicos sin considerar sus limitaciones en relación con los bienes públicos, con los recursos naturales y con los problemas sociales.

En materias de derechos de los trabajadores aun cuando se reconocía el derecho a la organización no se relevaba el tema del sindicato, se omitía toda referencia a las organizaciones sindicales supraempresarial y nada se decía respecto de las restricciones que afectaban a muchos trabajadores en materia de organización sindical y de derecho a huelga. Un elemento positivo era que se reconocía el derecho de los trabajadores a una remuneración justa, en flagrante contraposición con las posturas que en el debate público aducen que no debe existir un salario mínimo, pues afectaría el nivel de empleo y asignación

13. Participaron y suscribieron el documento, entre otros, los siguientes personajes: Manuel Feliú Justiniano, Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio; Fernando Agüero García y Pedro Lizana Greve, Presidente Subrogante y Vicepresidente de la Sofosa; Jorge Bronfman Horowitz, Presidente Cámara Chilena de la Construcción; José Moreno Aguirre y Raúl García Astaburuaga, Presidente y Secretario General SNA; Sergio Markmann Dimistein, Presidente Asociación de Bancos e Instituciones Financieras; Guillermo Valenzuela Figari y Raúl Riesco Neira, Presidente y Consejero de Sonamí; Darío Vial Herrera, Presidente Cámara Nacional de Comercio. Contrasta con el nivel de los participantes a nombre de los empresarios el hecho que participaran por la parte laboral sólo dirigentes de sindicatos individuales como Pedro Briceño Molina, Director Sindicato Nº 1 de CAP; Hugo Estivaldes Sánchez, Presidente Sindicato Nº 2 Codelco Andina, etc.

óptima de los recursos. En relación con los derechos de los empresarios se les garantizaba la posibilidad de dirigir con autonomía su empresa, sin considerar la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

Al definir los principios que deben orientar las relaciones entre trabajadores y empresarios, junto a observaciones propias de cualquier relación humana, se destacaba la necesidad de fortalecer las instancias de participación e integración pero sin hacer referencia al papel de los sindicatos en esas instancias. Finalmente, se señalaba en forma imperativa, que las organizaciones gremiales debían asegurar la total prescindencia de la intervención o influencia política partidista.

En suma, se trataba de un intento de cooptación de algunos sectores laborales y no un intento serio de concertación con el mundo laboral del país que tenía organizaciones representativas nacionales como el CNT e incluso la CDT y que como veremos a continuación tenían un interés real de dialogar con el mundo empresarial, representado en sus organizaciones cupulares.

b) Los encuentros organizados por el CED y el CIASI

El Centro de Estudios de Desarrollo (CED), el CIASI y la Unión Social de Empresarios y Ejecutivos Cristianos (USEC) impulsaron la idea de reunir en el curso de 1987, a empresarios y a trabajadores en talleres en que se tratara de lograr un cierto acercamiento entre ambos sectores sociales. Se constataba que en los últimos años se había hablado mucho de concertación, pero era poco lo que se había avanzado, en buena medida, por la falta de interés del régimen para impulsar una política de concertación y también debido a que no parecían claros los beneficios que la concertación podría traer dentro de los plazos previsibles (Tironi, 1987 p. 51).

Los empresarios no estaban mayormente interesados en una concertación que fuera más allá de lo planteado por el encuentro de Jahuel, tanto porque habían recuperado cierto optimismo respecto de las posibilidades de proyección del régimen como porque temían enemistarse con él en circunstancias que enfrentaban elevados niveles de endeudamiento (López, 1987 p. 32). Eran, sin embargo, evidentes las limitaciones del documento de Jahuel, ya que cualquier análisis racional de las perspectivas políticas

del país llevaba a la conclusión de que no era posible descartar una transición distinta a la delineada por el régimen.

Ya hemos visto que los trabajadores consideraban como paso previo a la concertación el compromiso de los empresarios con la democracia. No obstante, la insistencia por impulsar estos diálogos se justificaba con el argumento de que si bien el escepticismo de los trabajadores era fundado, era necesario considerar que la sociedad a que se accedería luego del régimen militar dependería también de las estrategias del sector empresarial. En ese sentido, dicha estrategia no era simplemente un dato que el movimiento sindical debía registrar, sino que éste debía tener la capacidad de precisar la medida en que podía incidir en el comportamiento de los empresarios. (Flisfisch, cit. por López, 1987 p. 26)

Luego de un largo proceso preparatorio,¹⁴ en julio de 1987 el CED, el CIASI y la USEC dirigieron una invitación a un gran número de dirigentes sindicales y empresariales a participar en la iniciativa con el objeto de "lograr un clima de buena voluntad, tender puentes, acercar posiciones, generar confianza recíproca y, en último término, llegar a acuerdo en torno a algunas materias esenciales" (Correa, Boeninger y Zabala, 1987 p. 1) La convocatoria logró una buena acogida de parte de ambos sectores lo cual se reflejó en el gran número de participantes y su elevada representatividad.¹⁵ El temario preveía la discusión de las políticas económicas pertinentes a las relaciones laborales y el tema de la legislación laboral, derechos de los trabajadores y problemas institucionales de las relaciones laborales. En térmi-

14. La idea se empezó a considerar en la segunda mitad de 1986 a instancias del CED. El tema fue tratado en el seminario "Avances, condiciones y perspectivas de la Concertación" en que participaron entre otros Edgardo Boeninger y Ernesto Tironi por el CED; Hemol Flores de la CDT; Miguel Vega, presidente de la Confederación de Trabajadores Textiles y miembro del CNT; Pedro Lizama, vicepresidente de la SOFOA; Gustavo Ramdohr, presidente de la Asociación de Industriales Metalúrgicos y José Zavala, presidente de la USEC. La iniciativa fue propuesta al CNT en la reunión que sostuvo con la USEC el 18 de diciembre de 1986 (CNT-USEC, 1986 p. 11).

15. Por el lado de los trabajadores participaron Eduardo Ríos, Hemol Flores de la CDT y Enrique Vergara del CNT. Por el lado de los empresarios participaron, María Elena Ovalle de la Confederación de la Producción y el Comercio; Fuad Garib, Daniel Platowski de la Cámara de Comercio; Raúl García de la SNA; Jorge Müller, Guillermo Pérez Cotapos y Arturo Domínguez.

nos organizativos, el trabajo se estructuraría en torno a un taller de dirigentes sindicales y otro de dirigentes empresariales que discutirían primero por separado, y luego, conjuntamente, el temario propuesto.

Desde el punto de vista de los logros del taller, no se logró discutir la parte jurídica, no fue posible la realización de los talleres conjuntos previstos, ni lo que algunos participantes esperaban en cuanto a lograr acuerdos de tipo piloto que pudieran proyectarse, posteriormente, a nivel nacional. Sin embargo, los talleres fueron positivos, ya que se logró un amplio contacto entre los futuros dirigentes de la Concertación de Partidos por la Democracia y dirigentes y asesores, tanto del mundo sindical como también empresarial. Resultó valorable el que los empresarios pudieran percibir que las demandas y propuestas más sustantivas de los trabajadores eran fundamentadas razonablemente.

Del análisis de las actas queda en evidencia una clara diferencia en el modo de acercamiento al tema. Mientras que los trabajadores, rápidamente, produjeron un documento con el título "Concertación social y los problemas económicos de los trabajadores" que fue entregado a los empresarios; estos últimos se reunieron mucho más profusamente y si bien demoraron en articular sus posiciones tuvieron la posibilidad de homogenizar sus posiciones frente a un tema que habían discutido bastante poco.¹⁶ Influyó fundamentalmente en esto, que la participación empresarial en los talleres formaba parte de una estrategia de segundo óptimo, que pasaría a jugar un papel privilegiado, sólo en tanto fracasara su apuesta política. En efecto, la concertación económica social en que estaban interesados los empresarios en ese momento era la diseñada en el Encuentro de Jahuel, la que apuntaba a legitimar el proceso de proyección del régimen.

En el documento de los trabajadores se reiteraba la necesidad de un compromiso común con la democracia, único marco en el cual se podría dar la concertación social. Se afirmaba la imposibilidad de

negar los conflictos existentes entre los grupos sociales, pero se destacaba que de lo que se trataba era establecer acuerdos en relación con los mecanismos e instancias de tratamiento, mediación y resolución civilizada de los conflictos. Se insistía en la necesidad de modificar el rol del Estado e introducir modificaciones en el modelo económico, en particular, en el terreno laboral. Se destacaba que no se ponía en cuestión ni la propiedad privada ni el papel del mercado sino que se proponía la elaboración conjunta de criterios y mecanismos que permitieran proponer políticas que aseguraran la distribución del ingreso y el crecimiento económico.

El documento privilegiaba el acuerdo directo entre las partes, pues favorecía la autonomía de la sociedad civil, sobre la base de condiciones mínimas establecidas y garantizadas por el Estado. Como objetivos del diálogo se establecía uno máximo que permitiría generar un conjunto de políticas concordadas en relación con el empleo, las remuneraciones, la inversión y la estrategia de desarrollo. Como objetivo mínimo, proponían acordar instancias y formas de análisis y resolución de los conflictos y discrepancias. Se reiteraba la necesidad de la negociación por rama y se exigía el pleno reconocimiento empresarial de las organizaciones sindicales.

En una segunda parte, se planteaban las principales reivindicaciones de los trabajadores y finalmente, en la tercera, se planteaban los temas en torno a los cuales se proponían acuerdos, a saber el ingreso mínimo, la recuperación de las remuneraciones y los mecanismos de negociación, el empleo, la inversión, las políticas respecto del sector informal, la modernización, la concentración de la propiedad y la organización social (CED - CIASI - USEC (1987 C)).

Del documento, quedaba en evidencia una clara evolución en relación con los planteamientos formulados en el contexto del seminario del CED de 1984. La idea de una economía y sociedad basada en la concertación aparecía mucho más asimilada y asumida. Se notaba un intento de comprender las demandas empresariales y la necesidad de llegar a acuerdos profundos.

Los empresarios se mostraron básicamente de acuerdo con el documento, aunque señalaron que muchos temas no eran posibles de ser tratados pues correspondían a políticas del gobierno. Ordenaron los temas en función de cuatro categorías, aquellos en torno a los cuales existía franca coincidencia,

16. Francisco López, en su trabajo sobre el estado de situación y las perspectivas de la concertación en Chile de fines de 1986, constata que el tema había sido mucho menos discutido por los empresarios, afirmando incluso que existía un lamentable vacío acerca del tema de la concertación (1987, p. 31).

aquéllos en los que se anticipaba la posibilidad de un entendimiento básico, aquéllos en los que existieran fuertes discrepancias pero serían posibles de soslayar en la transición y los temas en los cuales existía un claro desacuerdo. Los temas relativos al compromiso con la democracia; la negociación por ramas; la cuestión de las privatizaciones; la tregua empresarial entendida como el término de los despidos en señal de buena voluntad, y la creación de un fondo de inversión de los trabajadores, se ubicaron en la tercera categoría.

Pese al presunto acuerdo, los talleres no volvieron a funcionar en marzo de 1988, fecha en la cual se había pensado que los dirigentes sindicales respondieran el documento de los empresarios y se discutieran los temas jurídicos e institucionales que habían quedado pendientes. La dinámica propia del plebiscito jugó sin duda un papel en que no se reanudarán las conversaciones. Jugó un papel también el desahucio de los talleres que hizo Eduardo Ríos, a nombre de la CDT, por la actitud poco dialogante, que a su juicio había expresado la parte empresarial en el contexto de Enade 1987. No obstante, es probable que la causa principal de que no se continuara con la iniciativa fuera el que no se resolviera el problema político en el que ambos sectores asumían posiciones contradictorias.

c) El diálogo en torno a la concertación en el contexto del Plebiscito

El trabajo de los talleres del CED no pudo ser continuado. Sin embargo, las ideas de la concertación ya habían calado en diferentes actores sociales y políticos, lo que los llevaría a tomar una serie de iniciativas durante 1988.

Manuel Bustos, a nombre del Comando Nacional de Trabajadores envió, en mayo de 1988, una carta a Manuel Feliú, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio adjuntando observaciones del CNT respecto del Documento de Jahuel, e invitando a la Confederación a iniciar un diálogo para buscar puntos de acuerdo y mecanismos para resolver los desacuerdos. Para el CNT, la iniciativa resultaba de importancia por lo que significaba entrar en una relación directa con la máxima organización empresarial en el Chile del pre plebiscito.

En concreto se proponía una agenda precisa que incluía sólo tres temas: el rol de la organizacio-

nes sindicales y empresariales y sus relaciones; el tema de la negociación por rama y de los ingresos mínimos y el de la negociación colectiva (Bustos, 1988). A esa altura del proceso político, sólo podía tener sentido el establecimiento de acuerdos sustantivos, que ayudaran realmente a la búsqueda de nuevas formas de convivencia. Para discutir el tema se proponía que asistieran 10 dirigentes sindicales y 10 empresariales, representativos de sus respectivos gremios. La iniciativa, sin embargo, no fue acogida por la Confederación de la Producción y el Comercio.

El Episcopado, a un año de la visita del Papa a Chile, buscó reestablecer las relaciones de los actores sociales que se habían reunido con el Jefe de la Iglesia Católica. Para ello designó una comisión¹⁷ que elaboró un documento destinado a ser suscrito por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Después de largos debates, se emitió el documento "Concertación, desarrollo y democracia" al cual adhirió el CNT, la CDT y la USEC. Las organizaciones empresariales más representativas decidieron no adherir, probablemente porque temían que la suscripción del documento pudiese ser interpretada como un distanciamiento respecto del régimen en plena campaña plebiscitaria.

El documento manifestaba el compromiso de los adherentes con la erradicación de la pobreza, aun cuando no entraba en detalles en relación con el monto del ingreso mínimo ni el carácter que debían asumir las políticas sociales; con el desarrollo del país, enfatizando el papel principal de la iniciativa privada, con la cual se expresaba un compromiso específico y la necesidad de buscar políticas concertadas; con el trabajo estable y bien remunerado; con iniciar una serie de encuentros encaminados a buscar acuerdos en torno a la futura institucionalidad laboral; con el papel subsidiario del Estado; con la democracia política y con la defensa y promoción de los derechos humanos. Finalmente se manifestaba la disposición de crear una 'instancia de concertación' que procuraría acuerdos específicos sobre las materias (CNT - CDT - USEC (1988).

El relativo fracaso de estas iniciativas dejaba en evidencia que los actores sociales esperaban el

17. La comisión fue integrada por Alberto Etchegaray como coordinador, José Aguilera de la Vicaría Pastoral Obrera, José Zabala de la USEC, Javier Luis Egaña y Sergio Molina.

resultado del plebiscito, que definiría el marco político de la concertación, para avanzar en el tema. No obstante, como veremos, sería necesario esperar hasta diciembre de 1989.

3. EL PROBLEMA DE LA CONCERTACION SOCIAL ENTRE EL PLEBISCITO Y LAS ELECCIONES DE DICIEMBRE DE 1989

Con el triunfo del movimiento opositor por el NO del 5 de octubre de 1988 se inicia una nueva fase del proceso político chileno. La aspiración del régimen y del empresariado de construir una economía y sociedad sin tomar en cuenta las opiniones de la oposición, en particular del movimiento sindical, había sido derrotada. La oposición había aceptado el marco institucional delineado por la dictadura, pero con el triunfo reorientaba la trayectoria diseñada hacia una efectiva transición a la democracia. Se hacía posible imponer al régimen y al empresariado, pasando por la elección del 14 de diciembre de 1989, un escenario democrático y pluralista.

El período comprendido entre octubre de 1988 y marzo de 1990, fecha esta última en que debe asumir el gobierno democrático, constituía en lo fundamental un interregnum. Para la dictadura su fin se perfilaba en el horizonte y aun cuando podía aprovechar el período para tomar iniciativas que dificultaran la acción del gobierno democrático, la proyección del régimen se hacía imposible. La oposición por su parte contaba con un apoyo mayoritario pero no lo podía hacer efectivo pues la trayectoria institucional prevista aún no lo permitía. En este contexto, al cual el evento electoral introducía una cierta cuota de incertidumbre, era difícil que cristalizaran las iniciativas de concertación económica y social. Para ello, faltaba precisar la correlación de fuerzas que resultaría de la elección. No obstante, en el período cristalizaría una reforma constitucional consensualmente aceptada, se establecerían contactos iniciales entre sindicatos y empresarios y se explicitarían las propuestas políticas con que los distintos actores abordarían la transición.

Junto con lo anterior el período post-plebiscito es importante, porque empieza a quedar en evidencia que existe interés tanto por parte del movimiento sindical como de sectores importantes del empresariado en iniciar contactos para buscar nuevas formas de relaciones laborales. Problemas coyunturales como

la relegación de Bustos y Martínez no hicieron posible que se iniciara un proceso oficial de concertación social. No obstante, el período estuvo lleno de iniciativas a niveles diversos.

El año 1989 es particularmente importante pues se formularon las propuestas políticas de la Concertación de Partidos por la Democracia, de la CUT y de los empresarios lo que permitió vislumbrar el tipo de debate que tendrá lugar en el período de reconstrucción democrática.

3.1 EL NUEVO CONSENSO POST-DICTATORIAL Y LA CONCERTACION ECONOMICO-SOCIAL

Con el triunfo del 5 de octubre de 1988 se inicia definitivamente el camino a La Moneda de los partidos concertados por el NO, constituidos desde entonces en la Concertación de Partidos por la Democracia. Desde febrero de 1988 se habían dado una serie de pasos. La constitución de la Concertación de Partidos por el NO, fue no sólo el momento de la unidad de la oposición para rechazar la proyección del régimen de Pinochet sino que, además, expresó la convergencia del centro político con el socialismo en torno al compromiso de reconstruir la democracia. Se hizo realidad el proceso de convergencia que muchos autores consideraron como una condición fundamental del proceso de democratización. Sobre esa base, luego del plebiscito se estableció el compromiso de ofrecer al país un candidato presidencial, un programa y un acuerdo parlamentario que hiciera posible la transición.

a) *El nuevo escenario*

Entre 1982, en que como vimos se comienza a discutir el tema de la concertación y el año 1989, el país cambia radicalmente de faz. El nuevo escenario aparece caracterizado al menos por los siguientes elementos.

En primer lugar, la crisis económica de 1982 y 1983 se había superado en lo fundamental, aun cuando persistía el problema de la deuda externa y otras secuelas de la crisis. En 1989, la economía crecía por sexto año consecutivo con un promedio anual superior al 5%, con una inflación baja, en particular comparada con los países vecinos. Aun cuando el valor de las exportaciones se habían visto favorecidas por el alto precio del cobre de los últimos

años y una elevación general de los términos del intercambio, su alto dinamismo era indudable. El desempleo alcanzaba niveles normales e incluso mejores que en otros países; mientras que los salarios, aunque lentamente, experimentaban mejoras. La inversión, que había crecido con lentitud, alcanzaba niveles cercanos a los satisfactorios.

La evolución señalada podía ser interpretada en términos de que para el equipo económico de la Concertación de Partidos por la Democracia el desafío no era, en estas circunstancias, cambiar el modelo para superar la crisis sino mantener algunos lineamientos fundamentales en materia económica, introduciendo cambios significativos pero graduales en las relaciones entre los actores sociales y en la política social.

En segundo lugar, el nuevo escenario se caracteriza por la rearticulación del modelo económico, que en un momento apareció definitivamente agotado, y que se muestra hoy con un alto dinamismo. El mercado, ahora con ciertas regulaciones, presenta una gran eficiencia en la asignación económica de los recursos. Desde los países vecinos se busca aplicar ciertas orientaciones hasta ahora propias del modelo chileno. Frente al fracaso de la heterodoxia en materia de política de estabilización aparece la ortodoxia de Büchi como más exitosa. Las políticas de privatización son impulsadas con entusiasmo en Argentina, e incluso el populismo de Alan García se orienta en el mismo sentido. En varios países se emprenden medidas en favor de la desregulación estatal de la economía. Para el futuro equipo económico no resulta racional introducir de buenas a primeras cambios en un sistema que funciona, menos aun, cuando están siendo abandonados en otras partes. La evolución de las sociedades socialistas no hace sino acentuar lo que se percibe como la crisis del estatismo y el triunfo de la economía de mercado.

En tercer lugar, el empresariado, que había enfrentado una grave situación en el contexto de la crisis económica, aparece ahora seguro de sí mismo y en pleno crecimiento. Para muchos, la propia crisis no era sólo expresión de la crisis del modelo sino que de los propios empresarios. Lo anterior se expresaba en la intervención de la banca, el endeudamiento generalizado etc. No obstante, en la recuperación de la economía el empresariado juega un papel protagónico, se fortalece económicamente, aumenta su asociación con el capital externo, enfrenta con éxito la

competencia internacional, en fin, se asiste a un momento en que la empresa privada goza de una gran legitimidad.

b) La concertación económico-social en el contexto de un nuevo consenso

En el nuevo contexto reaparecen los temas que desde 1982 se habían venido discutiendo profusamente.¹⁸ El desafío de crear las condiciones para una democracia estable era un tema central de la agenda del gobierno de reconstrucción democrática, pero presenta significativos cambios, asociados algunos de ellos a las características del nuevo escenario descrito más arriba.

Frente a Enade 88, Alejandro Foxley expuso lo que a su juicio eran los principios fundamentales que debían guiar la reconstrucción democrática en materia económica y social. En su opinión era posible en Chile el consenso político y el consenso económico-social. En relación con este último, afirmaba, se debe construir a partir de las experiencias del país en los últimos años y contempla los siguientes elementos. Es necesario partir desde donde el país se encuentra, es decir, una economía abierta con un proceso de modernización importante, con éxitos en el plano exportador, con una economía regulada básicamente por el mercado y el mecanismo de precios y, con un sector privado libre de todo temor respecto de prácticas expropiatorias. Un segundo elemento que forma parte del consenso es la convicción de que la economía no puede funcionar sin un grado razonable de equilibrio macroeconómico, entendido tanto en un sentido estático (déficit fiscal manejable y baja inflación) como en un sentido dinámico (crecimiento estable). El tercer elemento se refiere a la necesidad de recuperar un grado mínimo de equilibrio social, que implica un salario mínimo que cubra las necesidades de una vida digna, la lucha seria contra la pobreza y una economía capaz de generar empleos estables y de calidad. (Foxley, 1989 pp. 178 - 180)

18. Esto no es extraño pues en la coalición de gobierno aparecen jugando papeles de relevancia personeros, que como Edgardo Boeninger o Alejandro Foxley (entre otros), habían impulsado el debate sobre la concertación.

Sobre esta base, Foxley plantea cuatro propuestas para profundizar el consenso. En primer lugar, si se quiere mantener la estabilidad es indispensable entender que se entra en una nueva fase de desarrollo "que en lo fundamental confíe el dinamismo y el esfuerzo de incrementar sistemáticamente la productividad, a un sector privado movilizado por la creatividad" (id. p. 180). Es necesario, además, alargar el horizonte para la toma de decisiones de inversión, para lo cual la tarea que compete al gobierno es diseñar una política económica coherente.

En segundo lugar, se requiere llegar a un acuerdo de que en una economía moderna los trabajadores tienen que desempeñar un rol central. El tema principal es cómo lograr incrementos sostenidos de productividad y desarrollar relaciones equitativas de trabajo sin ahogar la creatividad empresarial. Esto debe ser discutido entre trabajadores y empresarios, no obstante, un acuerdo debería incluir una corrección significativa del salario mínimo, modificaciones a la reglamentación del derecho a huelga, organizaciones sindicales fuertes en equiparidad de condiciones en relación con la parte empresarial y un acuerdo que concilie de manera aceptable una cierta estabilidad en los empleos, que junto con proteger a los trabajadores beneficie a los empresarios pues induce aumentos en la productividad con una cierta flexibilidad en los salarios (bonos de producción).

La tercera propuesta, es aceptar la concertación social, entendida como una forma de descongestionar el aparato del Estado y por tanto, un ejercicio cuidadoso, gradual y permanente: un espacio entre trabajadores y empresarios que muestran una capacidad de diálogo entre sí. La cuarta propuesta es restablecer el equilibrio social extraviado (id. pp. 180 y ss.).

De la propuesta de Foxley resalta la aceptación de que la empresa privada es el fundamento principal del crecimiento económico, la disposición a asumir el modo de funcionamiento actual de la economía como marco de referencia fundamental y la omisión de toda referencia al papel del Estado con excepción de mantener una política económica coherente. La propuesta que consideramos constituye un cambio respecto de lo que debe ser la labor del Estado,¹⁹ que deriva no sólo de que la situación de

crisis de 1982 habría exigido tareas distintas, sino además de que asistimos a un quiebre "de lo que fue el gran consenso keynesiano - socialdemócrata... que incluía mecanismo keynesianos de regulación de la economía y el 'estado de bienestar' en lo social" (Cortázar, 1989 p.190).

Esta última afirmación de Cortázar permite calibrar el giro en el planteamiento de Foxley que es mucho más profundo de lo que se puede pensar en el primer momento. En efecto, a lo señalado en el párrafo anterior se agrega un cambio drástico en relación con lo que ha de entenderse por concertación. En el trabajo de 1982, que hemos citado reiteradamente, para Foxley, el concepto de concertación estaba asociado con el desarrollo de mecanismos de participación en las decisiones sobre las políticas económicas (1982 p. 160). En su libro, *Chile y su futuro*, señalaba la necesidad de innovar en las formas de organización de la macroeconomía y, particularmente, en el rol y el tipo de relación del Estado con los agentes económicos. Más concretamente, el nuevo modelo de desarrollo tendría que descansar en una institucionalidad económica tal, que permitiera una concertación de esfuerzos a nivel macroeconómico y sectorial. Junto con lo anterior, se destacaba un ámbito microeconómico en el que había que crear las condiciones institucionales para aprovechar la contribución de lo que hasta ahora se había tendido a desperdiciar, los recursos humanos, para lograr así un proceso continuo de innovación y creatividad (Foxley, 1987 pp. 76 y ss.). Más aún, tomando la experiencia de Japón y de otros países asiáticos, Foxley destacaba que en esos países se había puesto énfasis en el papel orientador del Estado en la economía y la articulación de éste con las fuerzas productivas privadas y públicas. En esos ejemplos, el Estado identificaba un perfil productivo posible para el país, para luego iniciar un proceso de consultas entre los agentes económicos privados, mixtos y estatales en lo que constituiría un verdadero juego de planificación estratégica (id. p. 78).

Desde lo expuesto, Foxley pasa a considerar la concertación como un mecanismo para "descongestionar el aparato del Estado" (1989 p. 184), que pone

"Reconstrucción económica para la democracia", escrito en 1983 en el apogeo de la crisis del modelo. Los cambios no se refieren sólo al papel del Estado, sino que también al enjuiciamiento del grado de apertura de la economía al exterior (p. 15) y de las capacidades reguladoras del mercado.

19. Los cambios experimentados en el planteamiento del autor, que por lo demás no son propios de él, sino de toda la oposición, incluido el movimiento sindical, quedan en evidencia en el libro de Foxley et. al.,

énfasis en el contacto directo entre trabajadores y empresarios, sin la intervención estatal. Esta visión se complementa con lo señalado por Cortázar que, al distanciarse del consenso 'keynesiano socialdemócrata' y al hablar de ciertos elementos de continuidad que existirían entre gobiernos tipo Thatcher y tipo Felipe González, plantea la existencia de un nuevo consenso impuesto por las exigencias que plantea la inserción de los países en la nueva economía mundial y, una nueva forma de concebir las relaciones laborales.

Pareciera en definitiva plantearse una ruptura con el modelo de regulación tradicional 'keynesiano socialdemócrata' que tuvo en América Latina una expresión particular en el modelo cepalino basado en un fuerte intervencionismo estatal. En éste, las presiones de los grupos organizados regulaba políticamente las variables económicas fundamentales lo cual era factible por estar el modelo de desarrollo orientado 'hacia adentro'. Al abrirse la economía al exterior las exigencias de la competencia internacional restablecen el predominio del mercado en la regulación económica, debiendo el proceso político adecuarse a ello.

El cambio en el discurso de Foxley respecto de la concertación está determinado por este cambio fundamental. Al hablar de concertación en 1982, en medio de la crisis económica que aparecía como la crisis del modelo, Foxley estaba proponiendo un mecanismo de regulación alternativo al modelo neoliberal basado en el establecimiento de un acuerdo fundamental entre los actores sociales principales y el Estado. De ahí que no era extraño que sus puntos históricos de referencias fueran los países europeos y los momentos elegidos aquellos en que se constituía, luego de la segunda guerra mundial, el consenso keynesiano socialdemócrata.

Es importante anotar que este modelo incluye un tipo de relaciones laborales cooperativas al interior de la empresa que rompen, en cierto modo, las tradiciones de la clase obrera europea de la pleguería. No obstante, en él lo fundamental radica en "la ampliación del Estado..." a partir del momento donde el propio sistema político sirve de marco y de dirección del desarrollo económico, el Estado no comprende sólo las instituciones públicas anteriores. El se amplía no solamente a la esfera de la reproducción, apoderándose de sectores antes privados de la gestión y manutención de la fuerza de trabajo (la

escuela, la salud, la familia...). El deviene en sí mismo el lugar de las alianzas y compromisos institucionales permanentes, lugar que va más allá del campo del bloque en el poder para alcanzar el conjunto de las relaciones sociales, incluida la relación salarial" (Buci-Glucksmann y Therborn, 1981 p. 119)

Lo anterior nos permite precisar la modificación en el planteamiento de Foxley. El tema de la concertación sigue siendo crucial. No obstante, su cristalización no tiene lugar en el marco de una ampliación del Estado, en el ámbito político institucional sino que en la propia sociedad civil que recupera la gestión de una serie de ámbitos que habían caído bajo la influencia del sector estatal en el contexto del Estado benefactor y el modelo desarrollista.

Este es el sentido profundo de "descongestionar el aparato del Estado" y es en relación con esta dimensión privatizadora que es posible identificar una clara continuidad con el régimen militar. Al mismo tiempo, sin embargo, existe una clara ruptura al postularse el establecimiento del equilibrio de fuerzas entre las organizaciones sindicales y el mundo empresarial y, por tanto, un modo de relación distinto, que se superpone complementando el intercambio individual a través del mercado. Se trata de una nueva forma de regulación extra mercantil, no más a través del Estado que distribuye favores, legislación laboral proteccionista o aranceles protectores de la actividad fabril nacional, sino que mediante la creación de una red de solidaridad al interior de la empresa y más allá de ella en función de una inserción en la economía internacional.

La participación exitosa en la competencia internacional pasa a depender de la capacidad de comprometer la creatividad de los trabajadores en ese esfuerzo. Ese compromiso aparece como posible sólo en el marco de nuevas relaciones laborales que expresan un acuerdo fundamental, un nuevo tipo de pacto social establecido, ahora, directamente por sus protagonistas directos, trabajadores y empresarios.

Esta visión constituiría efectivamente un nuevo consenso en la sociedad chilena, que sin embargo sólo puede ser asumido por el empresariado cuando Pinochet es derrotado en octubre de 1988 y cuando triunfa la oposición en diciembre de 1989. Las bases programáticas de la CPPD reconocen a los trabajadores y sus organizaciones así como a los empresa-

rios y las suyas, el carácter de actores titulares fundamentales de las relaciones laborales. Más aún, se insiste en promover el mayor protagonismo posible de los actores sociales por sí mismos en las tareas de consolidación y profundización de la democracia, como del desarrollo económico, social y cultural del país. Central en la propuesta es, sin embargo, la participación de los trabajadores al interior de la empresa. Todo lo anterior supone que ambas partes tengan organizaciones autónomas, fuertes y participativas.

¿Cuál es en este contexto el rol asignado al Estado? Le cabe, en primer lugar la tarea de modificar la institucionalidad laboral que se hereda de la dictadura, pero sobre la base del acuerdo logrado en el proceso de concertación entre trabajadores y empresarios. La condición es que asegure un equilibrio de fuerzas entre las partes, lo cual aparece como el fundamento de su legitimidad y como condición de estabilidad de la democracia.

Es interesante observar que en alguna medida esta visión aparece compartida por la CUT. En la Propuesta para la transición a la Democracia se señala la necesidad de "acentuar los mecanismos de entendimiento directo entre las organizaciones sociales, de modo de no recargar de demandas a un *gobierno central que tendrá muchas debilidades y restricciones*" (1989, p. 7). La CUT pone igualmente gran énfasis en el desarrollo de nuevas relaciones en la empresa y manifiesta su clara disposición para involucrarse plenamente en las tareas de la empresa (id. p.21). La CUT reconoce la función de la propiedad privada²⁰ y subraya que no se trata de hacer borrrón y cuenta nueva. Por el contrario, es necesario profundizar el esfuerzo exportador buscando incorporar mayor valor agregado a las exportaciones.

Los empresarios, por su parte, venían sosteniendo desde hace tiempo el modelo exportador con predominio del mercado en su regulación. El problema radicaba en el tema del equilibrio entre las organizaciones sindicales y empresariales, lo cual implicaba el reconocimiento del acuerdo social como mecanismo adicional de regulación. En el contexto del triunfo político opositor, la búsqueda de la con-

certación económico social dejaría en evidencia la aceptación de este imperativo.

Es importante tener en consideración que lo que hemos denominado el nuevo consenso, se refiere a un acuerdo aún muy global, en proceso de construcción y que admite formulaciones muy diversas según los distintos actores sociales y políticos. Será justamente en torno a las distintas interpretaciones posibles que se organizará la actividad política en el nuevo contexto democrático y que guiará la concertación entre trabajadores y empresarios.

3.2 *LOS INTENTOS DE CONCERTACION ECONOMICO SOCIAL EN EL PERIODO*

Con el triunfo del NO en el Plebiscito quedó en evidencia que se respiraban nuevos aires en el país. En el período van a tener lugar una serie de experiencias tendientes al entendimiento entre el sindicalismo y el empresariado. En todas éstas va a quedar en evidencia la existencia de acuerdos que, pese a las diferencias, tienden a mostrar la aparición del nuevo consenso en los términos señalados en la sección anterior.

No obstante, la presencia del régimen de Pinochet y el hecho que importantes sectores empresariales se jugaron por la candidatura de Hernán Büchi,²¹ ha impedido que tales iniciativas cristalicen en un acuerdo en torno a una nueva institucionalidad laboral y a nuevas relaciones laborales que den forma a un consenso como el mencionado.

El 17 de noviembre, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Manuel Feliú invitó a la CUT y a la CDT a "iniciar formalmente los procedimientos públicos, dirigidos a un entendimiento con los trabajadores, con admisión de opinión y participación de otros sectores de la sociedad chilena" (Feliú, 1988 B) En el documento adjunto a la carta, se precisaban los objetivos buscados:

21. Esta opción de un sector del empresariado significó buscar, de manera tardía, la proyección del régimen, a través de la candidatura de un civil, alejado de la derecha que intentaba ganar un espacio en el nuevo escenario democrático. Por lo tanto el fracaso de esa candidatura, significará seguramente una modificación en la valoración que el empresariado haga de la derecha representada por Renovación Nacional y del rol que le asigne en el futuro. Sin embargo, el "episodio Büchi" revela la existencia de un núcleo recalitrante que puede alterar los procesos de construcción de consensos.

20. En relación con este tema, la CUT propicia el pluralismo en las formas de propiedad, en todas las cuales buscará la participación de los trabajadores (CUT, 1989 p. 21).

estimular una relación directa, conocer las opiniones de ambos sectores, fomentar la mutua comprensión, explorar la posibilidad de llegar a un marco general para las relaciones laborales en Chile y decidir el establecimiento de una instancia permanente de concertación.

La CDT aceptó participar en los encuentros previstos en que ambas partes, frente a una nutrida concurrencia de empresarios y sindicalistas, presentaban sus proposiciones. La CUT rechazó la invitación aduciendo que no era posible hablar de concertación estando relegados sus dos principales dirigentes, Manuel Bustos en Parral y Arturo Martínez en Chañaral. Por el peso de la CUT dentro del movimiento sindical chileno, su no participación restó importancia a la iniciativa.

Posteriormente, en marzo de 1989 la CUT solicitó una reunión con la Confederación con motivo de la crisis frutícola que afectó al país, al prohibir Estados Unidos el consumo de fruta chilena, al descubrirse dos granos de uva envenenada en uno de los embarques. La reunión tuvo lugar el 16 de marzo²² y expresaba el convencimiento de la CUT de que "el sector frutícola es importante para el conjunto de la economía del país; la decisión adoptada por Estados Unidos afecta al conjunto de la economía nacional; los efectos de la decisión recaerán, especialmente sobre los trabajadores y demás sectores populares. Por consiguiente, es necesario que reaccionen concertadamente el conjunto de las organizaciones sociales y políticas que expresan al pueblo chileno. Los problemas que afectan a los trabajadores del sector deben plantearse, porque su situación es muy injusta, pero debe priorizarse la solución de la emergencia, cautelando los intereses de los trabajadores en ella" (Díaz, 1989 p.1) Resultado del encuentro fue la declaración pública de la Confederación de la Producción y el Comercio en que rechazaba las acusaciones que ciertos personeros habían hecho a la CUT de tener algo que ver en el problema; y, el llamado de la Central al gobierno de los Estados Unidos a que

levantara la medida (id. p. 2). Quedó, igualmente, en evidencia la disposición de ambos sectores a buscar acuerdos, aun cuando se reconocía que problemas coyunturales lo hacían difícil en ese momento.

Entre los intentos de entendimiento sindical-empresarial, es importante señalar que la comisión que, a un año de la venida del Papa, había designado la Iglesia Católica había seguido funcionando. Sus miembros²³ junto con dos técnicos de la Confederación de la Producción y el Comercio (Raúl García y Raúl Riesco), dos dirigentes de organizaciones vinculadas a la CUT (Enrique Vergara y Federico Mujica) y un dirigente de la CDT, crearon un Comité de Iniciativa que convocó entre mayo y junio a dos reuniones de las cuales surgió una minuta de acuerdo (Díaz, 1989 B)

En la minuta se deja constancia que los cambios que se desea introducir en la institucionalidad laboral debieran orientarse por tres objetivos generales: que sea equitativo y posibilite la participación de los trabajadores; que permita compatibilizar la protección de los derechos de los trabajadores con la necesidad de flexibilidad de la empresa y; finalmente, que reflejen el consenso entre los distintos sectores sociales. En función de lo anterior se abordaron tres temas específicos en torno a los cuales fue posible arribar a importantes coincidencias: organizaciones sindicales, estabilidad del empleo y negociación colectiva (Etcheagaray, 1989)

La minuta fue firmada por todos los participantes, con la excepción de los técnicos de la Confederación de la Producción y el Comercio.

Resultaba, en todo caso evidente desde hacía ya tiempo que existían dos líneas dentro del empresariado, una que buscaba un acuerdo efectivo con los trabajadores y otra que continuaba intentando la cooptación de los trabajadores para un modelo definido unilateralmente por los empresarios.²⁴

22. A la reunión asistieron seis personas del comité ejecutivo de la CUT y los presidentes de las máximas organizaciones campesinas afiliadas a la central, con participación de todas las tendencias políticas presentes en la CUT. Por parte de la Confederación asistieron doce dirigentes que representaban a 8 ramas de la producción incluido Manuel Feliú y los representantes máximos de los sectores más directamente afectados (Díaz, 1989 Informe).

23. La comisión estaba integrada por Alberto Etcheagaray (coordinador), José Aguilera, José Zabala, Javier Luis Egaña y Sergio Molina. En las reuniones a las que convocaría el Comité de iniciativa asistían además Miguel Luis Amunátegui y Francisco Pérez de Renovación Nacional, René Cortázar y Guillermo Campero, Coordinadores de la Comisión Laboral de la CPPD, Francisco Walker y Alfredo Valdés (este último ex Director del Trabajo de Pinochet), Jorge Morales asesor de la CDT, Juan Cavada de la Vicaría Pastoral Obrera y Eugenio Díaz asesor de la CUT.

24. Clara expresión de esta última posición es el documento que distribuyó a los distintos gremios afiliados la Sociedad de Fomento Fabril, bajo el título de "Relaciones de Trabajo en la Empresa" (SOFIFA, 1989).

De crucial importancia serían las iniciativas impulsadas por la comisión programa de la Concertación de Partidos por la Democracia. En efecto, frente a ciertas manifestaciones de preocupación principalmente en la CUT, de que se estuviese elaborando el programa laboral sin la participación de los trabajadores, se decidió crear una comisión conjunta Concertación-CUT y otra Concertación-CDT con la tarea de colaborar en esta materia. La comisión Concertación-CUT se reunió frecuentemente durante varias semanas, lo que permitió que la CUT diese su aprobación en general al texto que quedó incorporado en las Bases Programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Posteriormente, la comisión conjunta Concertación-CUT continuó trabajando en lo que se llamó la fase de profundización programática referida ahora a toda las materias incluidas.

El texto en materia laboral, se ubicaba plenamente en el marco del consenso descrito más arriba. El principio de acuerdo alcanzado era muy importante en términos de su contenido. No obstante, lo principal era que había creado un mecanismo de consultas entre el futuro gobierno democrático y la principal central sindical del país.

En los días cercanos a la elección se han acelerado los contactos. La CUT de Valparaíso ha iniciado serias conversaciones con el COREM llegando a una declaración conjunta que subraya la existencia de amplios acuerdos (COREM - CUT, 1989). La Confederación de Trabajadores de la Construcción, por su parte, ha desarrollado conversaciones con la Cámara de la Construcción que auguran variadas posibilidades de acuerdo. Más importante aún, al terminar de escribir el presente trabajo se amplían conversaciones formales entre la CUT y la Confederación de la Producción y el Comercio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBURQUERQUE, M.

1986 *El empresariado chileno en la transición democrática*, Proyecto Democracias Emergentes, mimeo, Santiago. CLACSO-ONU.

ANONIMO

1988 "Concertación trabajadores empresarios. ¿El pacto social es posible?" en *Cambio* No 8, Santiago.

ARELLANO, J.P.

1989 "Política de remuneraciones y democratización" en *Revista de CIEPLAN* No 15, Santiago.

ARRIAGADA, G.

1988 *Los empresarios y la concertación social*, Santiago. PREALC.

BITAR, S. et. al.

1986 *Chile y la economía mundial. Diálogo economistas sociales y empresarios*, Santiago. AES-CED.

BOENINGER, E.

1984 *La concertación política y social: problema y exigencia de la consolidación democrática*, Documento de Trabajo No 9, Santiago. CED.
1987 *Avances y perspectivas de la concertación social en Chile*, Documento de Trabajo No 32, Santiago. CED.

BREZZO, L., VISPO, E.

1988 *Experiencia de la concertación de políticas de ingresos en el Uruguay*, Santiago. PREALC.

BUCI-GLUCKMANN, C., THERBORN, G.

1981 *Le défi social-démocrate*, París. Francois Maspero.

CALDERON, H.

1988 "El empresariado frente a la transición. Hipótesis sobre posibles conflictos y concertaciones con otros sectores sociales", mimeo, Santiago.

CAMARGO, J. M.

1988 "Inflación, congelamiento de precios y etatismo sindical". Borrador de discusión del Seminario-taller sobre políticas antiinflationarias y mercado de trabajo, Santiago.

CLARO, R.

1985 "Comentario a la Exposición de Eugenio Díaz y a la de José Ruiz di Giorgio y de José Ruiz dos Santos", en *Dos Santos*, Mario et. al.

CAMPERO, G.

1985 "Trabajadores, empresarios y concertación social", en *Dos Santos*, Mario et. al.
1989 "Los empresarios chilenos en el régimen militar y en el post-plebiscito", mimeo, Santiago.
1989 "Chile: el movimiento sindical en la transición", en *Proposiciones* No 17, Santiago. SUR.

- CAMPERO, G., CORTAZAR, R.
1985 "Lógicas de acción sindical en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 18, Santiago.
1988 "Actores sociales y transición en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 25, Santiago.
- CANTROT, A., FOXLEY, A., LAGOS, R.
1984 "Orden económico y democracia", *Documento de Trabajo* No 11, Santiago. CED.
- COBAS, E.
1988 "Concertación y políticas de ingreso en Uruguay", en *PREALC*, Santiago.
- CORREA, E.
1984 "Modificaciones cuantitativas en la clase obrera. (Período 1971-1980 1980-1982) *Materiales para Discusión* No 58, Santiago. CED.
- CORTAZAR, R.
1983 "Políticas de reajustes y salarios en Chile: 1974-1982", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 10, Santiago.
1983 "Salarios nominales e inflación: Chile 1974-1982", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 11, Santiago.
1986 "Empleo y remuneraciones: modelos alternativos de corto plazo para América Latina", en *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana*, Santiago. CIEPLAN.
1988 "Incomes Policies Concertation: some Reflections on Chile, *Notas Técnicas* No 124, Santiago.
1989 "Enfoques económicos de las relaciones laborales", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 26, Santiago.
- CRUZ, J. M.
1988 "La fruticultura de exportación: una experiencia de desarrollo empresarial", en *Colección de Estudios CIEPLAN* No 25, Santiago.
- DÍAZ, E.
1985 "La concertación social desde una perspectiva sindical de izquierda" en *Dos Santos, Mario et al.*
- DOS SANTOS, M.
1985 "Acuerdos sociales y procesos de transición", en *Dos Santos, Mario et al.*
1985 Concertación social y desarrollo, Santiago. CED.
- ECHEVERRÍA, F.
1988 "Empresarios y trabajadores ¿Es posible la concertación? *Documento de Trabajo* No 95, Santiago. SUR.
- FELIU, A.
1985 "Comentario a la Exposición de Eugenio Díaz y a la de José Ruiz di Giorgio y de José Ruiz dos Santos", en *Dos Santos, Mario et al.* Santiago.
- FELIU, M.
1988 *La empresa de la libertad*, Santiago. Ed. Zig-Zag.
- FILGUEIRAS, C. H.
1988 "Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay, en *PREALC*.
- FLAÑO, N., JIMENEZ, G.
1988 *Empleo, política económica y concertación ¿Qué opinan los empresarios?*, Santiago. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- FLISFISCH, A.
1984 "Consenso, pacto, proyectos y estabilidad democrática" *Documento de Trabajo* No 8, Santiago. CED.
1985 "Reflexiones algo oblicuas sobre el tema de la concertación", en *Dos Santos, Mario et al.*
- FOXLEY, A.
1982 "Algunas condiciones para una democratización estable: el caso de Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 9, Santiago.
1984 "Formas de la política después del autoritarismo", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 15, Santiago.
1987 *Chile y su futuro. Un país posible*, Santiago. CIEPLAN.
1989 "Bases para el desarrollo de la economía chilena: una visión alternativa", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 26, Santiago.
- FOXLEY, A. et al.
1983 *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago. Ed. Aconcagua.
- FRENKEL, R., DAMILL, M.
1988 "Política económica de emergencia y tentativas de concertación", en *PREALC*, Santiago.
- GARCÍA, ALVARO
1987 "Acuerdo social para superar la crisis: una perspectiva económica" *PREALC*/294, Santiago
1987 "Chile: ajuste estructural y deuda social" *PREALC*/297, Santiago.
- GARCÍA, N.
1987 "La caída del empleo manufacturero: Chile 1979-1983, *PREALC*/298, Santiago.
- GATICA, J., ROMAGUERA, P., ROMERO, L.
1987 "Un índice de la escala única de remuneraciones del sector público chileno: 1974-1986, *PREALC*/296, Santiago.
- GÓMEZ, M. S., MALLEA, A. M.
1984 "Gremios y asociaciones en el período 1973-1983", *Materiales para Discusión* No 55, Santiago. CED.
- GROSSI, M., DOS SANTOS, M., VAN KLAVEREN, A.

1984 "Mecanismos de concertación social para la democracia", *Documento de Trabajo* No 12, Santiago. CED.

HURTADO, C.

1976 "Planificación, mercado y concertación social", *Materiales para Discusión* No 137, Santiago. CED.

INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

1984 Transcripción de las ponencias al Seminario "Los consejos económicos y sociales", Santiago.

1988 *Economía social de mercado y concertación social*, Santiago.

JADRESIC, E.

1985 "Formación de precios agregados en Chile: 1974-1983" *Colección Estudios CIEPLAN* No 16, Santiago.

1986 "Evolución del empleo y desempleo en Chile, 1970-1985. Series anuales y trimestrales", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 20, Santiago.

LENIZ, F.

1985 "El difícil consenso económico" en *Dos Santos*, Mario et. al.

LOPEZ, F.

1987 "La concertación en Chile: estado de situación y perspectivas", en *Boeninger*, E. et. al.

MAC-CLURE, O.

1989 *La acción reivindicativa sindical en Chile*, Santiago. CEDAL.

MELLER, P.

1982 "Las diferencias (económicas) entre el mercado de trabajo y el mercado de las papas", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 0, Santiago.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y PREALC

1988 *Uruguay: los desafíos del crecimiento equitativo*, Montevideo.

MOLL, K.

1988 "Ideas para una presentación sobre concertación social". Mimeo.

MORANDE, F.

1983 "Factores determinantes de los precios internos de bienes transables en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 11, Santiago.

MUÑOZ, OSCAR

1982 "La economía mixta como camino al pleno empleo. Lecciones de un cuarto de siglo", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 9, Santiago.

1986 "El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 20, Santiago.

1988 "El Estado y los empresarios: experiencias comparadas y sus implicancias para Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 25, Santiago.

PEREZ, G.

1985 "Sindicalismo y redemocratización: posibilidades y alcances de la concertación social", en *Dos Santos*, Mario, et. al.

PINTO, ANIBAL

1983 "Consensos, disensos y conflicto en el espacio democrático-popular", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 10, Santiago.

1985 "Estado y gran empresa: de la pre-crisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 16, Santiago.

POLLACK, M., UTHOFF, A.

1987 "Pobreza y mercado de trabajo en el gran Santiago, 1969-1985", *PREALC* 299, Santiago.

PREALC

1988 *Política económica y actores sociales. La concertación de ingresos y empleo*. Santiago.

RADICE, N.

1985 "Comentario a la Exposición de Eugenio Díaz y a la de José Ruiz de Giorgio y de José Ruiz dos Santos, en *Dos Santos*, Mario, et. al.

RIAL, J.

1988 "Estado y política de ingreso en Uruguay", en *PREALC*.

ROMANIS BRAUN, A.

1986 *Wage Determination and Incomes Policy in Open Economies*, Washington. International Monetary Fund.

RUIZ-TAGLE, J.

1982 *La participación de los trabajadores en la empresa: sus fundamentos, factores que inciden en ella*, Santiago. PET.

SAEZ, R. E.

1988 "La selectividad en la política industrial: las experiencias de Japón y Francia", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 25, Santiago.

SILVA, ALFONSO

1984 "La concertación social vista desde el punto de vista de los empresarios" *Materiales para Discusión* No 49, Santiago. CED.

SILVA, P.

1988 "Estado y concertación de políticas de ingresos y empleo", en *PREALC*, Santiago.

SOLIMANO, A.

1986 "Opciones de política salarial y de empleo bajo distintos regímenes macroeconómicos. Los casos de

- Brasil y Chile", en *Modelos de empleo y política económica. Una década de experiencias de PREALC*, Santiago. PREALC.
- 1988 "El impacto macroeconómico de los salarios mínimos en Chile", PREALC/322, Santiago.
- 1988 "Políticas macroeconómicas y reglas de formación de salario", en PREALC, Santiago.
- 1988 "Política de remuneraciones en Chile: experiencia pasada, instrumentos y opciones a futuro", en *Colección Estudios CIEPLAN* No 25, Santiago.
- TIRONI, EUGENIO**
1984 "Clases sociales y acuerdo democrático", *Documento de Trabajo* No 14, Santiago. CED.
- TIRONI, ERNESTO**
1985 "Una economía mixta de concertación: ¿alternativa para Chile?", en *Dos Santos, Mario* et. al.
1987 "Democracia y aumento de remuneraciones", *Materiales para Discusión* No 178, Santiago. CED.
- VICARIA PASTORAL OBRERA**
(sin fecha) "Acuerdo y conflicto en la empresa hoy", *Documento de Trabajo* No 63, Santiago.
- ZEGERS, G.**
1985 "Comentario a la Exposición de Eugenio Díaz y a la de José Ruiz di Giorgio y de José Ruiz dos Santos", en *Dos Santos, Mario* et. al.
- DOCUMENTOS (orden cronológico).**
- CED**
1982 Estado y concertación social: requerimientos para la eficacia de una sociedad democrática. Santiago.
- COMANDO NACIONAL DE TRABAJADORES**
1984 (Posición frente a la concertación social. Santiago (noviembre)
1985 (mayo) Carta invitación a Jorge Fontaine y Eugenio Heiremans, borrador. Santiago.
1985 Minuta reunión con dirigentes empresariales.
- CNT-CONFEDERACION DE LA PRODUCCION Y DEL COMERCIO**
1985 Actas de la reunión efectuada el martes 30 de julio. Santiago.
- ASAMBLEA DE LA CIVILIDAD**
1986 Mesa redonda: paro nacional y concertación social, Ceta-Ceal. Santiago.
- CNT-USEC**
1986 Notas de reunión realizada el 18 de diciembre. Santiago.
- BOENINGER, E.**
1987 "Concertación social problemas y perspectivas en Boeninger et. al. Avances y perspectivas de la concertación social en Chile" *Documento de Trabajo* No 3, Santiago. CED.
- TIRONI, ERNESTO**
1987 "Los porqués de un avance insuficiente", en Boeninger et. al. Santiago.
- FLORES, HERNOL**
1987 Intervención del Secretario General del CDT, en Boeninger et. al.
- LIZANA, PEDRO**
1987 Intervención del Vicepresidente de la SOFOFA, en Boeninger et. al.
- RAMDOHR, GUSTAVO**
1987 Intervención del presidente ASIMET, en Boeninger et. al.
- ZABALA, JOSE**
1987 Intervención presidente de la USEC, en Boeninger et. al.
- CED-CIASI-USEC**
1987 Proyecto: concertación social y democracia. Programa de actividades para 1987. Santiago.
- DOCUMENTO DE JAHUEL**
1987 Documento final del Encuentro de trabajadores y empresarios, Jahuel 16 de mayo.
- CORREA, ENRIQUE; BOENINGER, E. Y ZABALA J.**
1987 Carta invitación a talleres de sindicalistas y empresarios para discutir en torno a la concertación social. Santiago 13 de julio.
- CED-CIASI-USEC**
1987 Concertación social y los problemas económicos de los trabajadores. Documento del taller de trabajadores, Santiago 3 de septiembre. Última versión es del 22 de septiembre.
1987 Talleres de concertación sindical empresarial. Actas de reunión de empresarios.
- 11 de agosto
- 27 de agosto
- 3 de septiembre
- 9 de septiembre
- 24 de septiembre
- 29 de octubre
- 12 de noviembre
- 3 de diciembre
1987 Comentarios al documento "Concertación social y los problemas económicos de los trabajadores". Documento del taller de empresarios. Santiago, noviembre.
1987 Talleres de concertación sindical empresarial. Actas de reunión de sindicalistas. Santiago 26 de noviembre.

CNT-USEC

1988 Acta reunión. Santiago 28 de enero.

CNT

1988 Pauta para el diálogo sindical empresarial. Santiago 5 de mayo.

1988 Observaciones al documento final del Encuentro de trabajadores y empresarios realizado en Jahuel los días 14, 15 y 16 de mayo de 1987, convocado por la Confederación de la Producción y el Comercio, Santiago, mayo.

BUSTOS, MANUEL

1988 Carta a Manuel Feliú, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio invitando a un diálogo sindical empresarial. Santiago, mayo.

CNT-CDT-USEC

1988 Concertación, Desarrollo y Democracia. Texto definitivo. Santiago 11 de agosto.

FELIU, MANUEL

1988 Carta a Diego Olivares y a Nicanor Araya, Presidente Subrogante y Secretario General de la CUT, invitando a diálogo sindical empresarial. 17 de noviembre.

SOFOFA

1988 Relaciones de trabajo en las empresas, mimeo. Santiago 22 de diciembre.

CAMPERO, G.

1989 "Trabajadores y empresarios ¿Es posible el pacto social?", en CAUCE No 216, Santiago 24-30 de julio.

ETCHEGARAY, A.

1989 Posibles coincidencias de las Jornadas de concertación, efectuadas en Tomás Moro. Santiago 25 de julio.

DÍAZ, E.

1989 Informe. Reunión de la CUT con la Confederación de la Producción y del Comercio. Santiago, 16 de marzo.

1989 Informe sobre concertación sindical-empresarial. Santiago, noviembre.

COREM-CUT

1989 Declaración conjunta, Viña del Mar, 11 de diciembre.

FUERZAS ARMADAS Y DEMOCRACIA

Augusto Varas
Investigador de FLACSO

La inauguración del período democrático abre un espacio privilegiado para lograr una redefinición de las relaciones cívico-militares. Este artículo analiza las condiciones castrenses necesarias para operar en esta nueva realidad y las condiciones suficientes que a juicio del autor, están dadas en el positivo estado de avance de esta redefinición.

I. LA DEMOCRACIA FRENTE A LAS FUERZAS ARMADAS

La combinación de elementos políticos y militares que se estructuran en torno al tema de las Fuerzas Armadas y Democracia es crucial para entender la trayectoria de los institutos armados, así como para enfrentar su redefinición en un marco democrático.

Una breve caracterización de la actual situación nos muestra a unas instituciones armadas finalizando un ciclo en el plano profesional, y en el político, así como también en su evolución ideológica.¹ No obstante, en estos años que han sido soporte del régimen se han generado nuevas situaciones al interior de las FF.AA.

Profesionalmente, las FF.AA. han alcanzado los mejores niveles históricos de equipamiento, aun cuando éstos presentan algunas dimensiones críticas. Sin embargo, el nivel de profesionalización se ha visto entorpecido, a causa de la coexistencia de las actividades políticas y de las funciones castrenses.

Especial importancia reviste el efecto de su involucramiento político sobre la modernización de sus institutos. Si bien éstos han adquirido material moderno, las instituciones como tales han visto retrasada su modernización como *conjunto disuasivo*.

Este retraso se manifiesta en una concepción tradicional, de la función de defensa, que aún no ha integrado o registrado las nuevas y modernas dimensiones espaciales y submarinas de la defensa. Igualmente, se ha quedado en la bipolaridad de los cincuenta, sin redefinirse en función de las nuevas realidades estratégicas mundiales. La cruzada fundamentalista antisoviética y anticomunista ha privado a las FF.AA. locales de entender las nuevas realidades internacionales, impidiéndoles una proyección regional de otro tipo.² Las funciones políticas y policiales internas han bloqueado de manera importante su profesionalización. Esto se manifiesta en una policía militarizada, unos militares policializados, y una Fuerza Aérea con tecnología en rápida obsolescencia.³

1. "Un estudio de las FF.AA. en el presente siglo", en Varas, Augusto, Agüero, Felipe y Bustamante, Fernando, *Chile, democracia y Fuerzas Armadas*, FLACSO, Santiago de Chile, 1980. Ver también: Varas, Augusto y Agüero, Felipe, *El proyecto político militar*, FLACSO, Santiago de Chile, 1978; Fröhling, Hugo; Portales, Carlos y Varas, Augusto, *Estado y Fuerzas Armadas en el proceso político chileno*, FLACSO, Santiago, 1982; Quiroga, Patricio y Maldonado, Carlos, *El prusianismo en las Fuerzas Armadas chilenas*, Documentos/Estudio, Santiago, 1988.

2. Una visión innovadora al respecto en: Orrego, Francisco, *La proyección extracontinental de Chile*, Instituto de Chile, Academia de Ciencias Sociales, Editorial Universitaria, Santiago, 1984. También ver: Varas, Augusto, (editor), *Hacia el siglo XXI. La proyección estratégica de Chile*, FLACSO, Santiago, 1989.

3. Un estudio de las FF.AA. en el período del gobierno militar, en Varas, Augusto, *Los militares en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile, 1973-1986*, FLACSO-Pehuén, Santiago de Chile, 1987; y, Arriagada, Genaro, *La política militar de Pinochet*, Aconcagua, Santiago de Chile, 1986.

Así, un primer aspecto que ha de ser profundizado en términos de las nuevas relaciones cívico-militares es el de la necesaria modernización castrense en el marco de nuevos conceptos para la defensa del país. En términos sociológicos, es preciso rescatar el potencial "anómico" que actualmente muestran las FF.AA. de revisión de sus fines y medios institucionales, para el logro de definiciones que expresen el interés nacional en estas materias. En la medida que su dispersión ideológica, política e institucional les impide una tarea de esta magnitud, es necesario que la civilidad democrática se percate a tiempo del papel que puede jugar, y ocupe la posición de dirección de estas instituciones.

Un segundo elemento característico del momento actual, es el papel hipertrofiado de las FF.AA., que contrasta con los reducidos instrumentos políticos a su disposición para actuar como elemento activo. En efecto, las FF.AA. aparecen como entes homogéneos, pero en lo fundamental se diferencian internamente. Sus mandos están bloqueados, por una parte, por el núcleo de dirección castrense (el Ejecutivo-alto mando) y, por la otra, se encuentran presionados por una generación de jóvenes uniformados que no habiendo tenido experiencia democrática, son fuerza de apoyo para intentos de proyección del régimen más allá de 1989. Sus mandos son fundamentales en la dictación de leyes, pero no tiene la plena libertad de legislar, en la medida que están sometidos totalmente al Ejecutivo. Desempeñan un papel político central en la transición democrática, pero no tienen interlocución permitida con las fuerzas políticas alternativas. En suma, se encuentran políticamente sitiadas. El parapeto del Consejo de Seguridad Nacional, no resolverá los problemas de interacción con las fuerzas democráticas civiles.

Un tercer elemento de importancia es la falta de convicciones democráticas, existente hoy en día, al interior de los cuarteles. Si ésta era grande durante el período republicano, con mayor razón lo es en la actualidad. Este déficit afecta de manera aguda el nivel de tolerancia de las FF.AA. a la diversidad política. Más allá del rechazo de las estériles actividades armadas, de insurrección de masas, o de formas "agudas de violencia", las FF.AA. exigen a las fuerzas políticas mayores niveles de credibilidad y convergencia. Para las FF.AA. aceptar un control político como el requerido, por parte de quienes no

constituyen para ellas fuerza legítima como alternativa de gobernabilidad, es un importante obstáculo a ser superado.

Este aspecto es decisivo puesto que dice relación con la capacidad civil de realizar no sólo tareas políticas democratizadoras, sino de definir los objetivos políticos castrenses que las propias FF.AA. no están, nunca han estado, ni podrán estar en condiciones de proveer a sí mismas. En la medida que esta tarea no se logre, se incrementará la capacidad de veto de las FF.AA. tanto en una transición negociada (tal como ha pasado en relación al estatuto orgánico de las FF.AA. incluido en las reformas constitucionales plebiscitadas), como en el sistema democrático futuro. El problema surge del hecho de que esta tendencia a mantener una alta capacidad de veto es una respuesta instintiva de cualquier institución armada frente a un futuro poco predecible. Con todo, esta lógica reacción institucional debería ser equilibrada a partir de una respuesta civil, en la medida que ella es la única contraparte solvente que puede integrar en un todo coherente la función castrense con el conjunto del perfil social, económico político que se intenta recrear. Esto es, el objetivo consiste en integrar la función militar de administración del disuasivo bélico al interior del interés nacional democráticamente definido.

Finalmente, pero no menos importante, aún está pendiente el tema de la investigación y sanción de las violaciones masivas a los derechos humanos cometidas por las FF.AA. En estas materias, más que eludir el problema, las instituciones armadas requieren de una política pública, unívoca y clara. Se podrá avanzar en el logro de acuerdos si esta política manifiesta explícitamente que se trata de casos individuales, que no habrá juicio político y que se respetará la ley de amnistía de 1978.

Al respecto, es necesario considerar que en el caso chileno no corresponde el juicio político a los altos mandos golpistas, toda vez que la crisis política que dio origen al golpe militar fue fundamentalmente generada por la civilidad, opositora y gubernamental. El componente armado, sólo fue proporcionado al final del proceso cuando ya no había fórmulas viables de solución de la crisis. Así, en el caso de optarse por un juicio político de uniformados, también habría que incluir a un número a lo menos equivalente de civiles.

El problema, en consecuencia, no se ubica a nivel de las responsabilidades políticas, sino de las penales. Aquí es necesario indicar que la fórmula argentina de juicio al alto mando y desconsideración del resto ha resultado el peor de los dos mundos. Su opción indudablemente ha herido a las instituciones armadas, creando nuevas fisuras, y al mismo tiempo ha dejado intacto el segmento golpista más comprometido con la violación masiva de los derechos humanos.⁴

En nuestro caso, debemos considerar que dado el proceso de segregación creciente de las responsabilidades gubernamentales y de la especialización funcional que cada rama siguió después del golpe —sin perjuicio de las responsabilidades morales que cada actor deberá asumir en su conciencia— las instituciones como tales no formularon ni aplicaron la política represiva. Esta se circunscribió a la DINA, CNI, comandos variados que habrá que investigar, y casos específicos de asesinatos y torturas. Es en torno a estas instituciones, sus responsables directos e indirectos, donde se deberá centrar la investigación y sanción de las violaciones masivas de los derechos humanos. E incluso allí se deberá procesar y sancionar a los responsables individuales —directos e indirectos— de los mismos. Las pruebas acumuladas y por obtener, constituyen elementos suficientes para que a través de la aplicación de la ley penal por parte del Poder Judicial efectivamente independiente, se cierren las profundas heridas dejadas por la insensata política represiva.

II. UNA POLÍTICA PARA LA TRANSICIÓN

Por las razones anteriormente señaladas, una política democrática hacia las FF.AA. para el período de transición debería considerar y registrar sus necesidades políticas e institucionales. Particularmente importante es la comprobación de que resulta imprescindible una retirada pactada y de que existe la oportunidad para negociarla. La transición pone pues de relieve los principales temas de este proceso específico, el que no cabe confundir con los requerimientos de largo plazo de profundización y consolidación del sistema democrático.

Una primera postura que se requiere adoptar se refiere a la política frente a la violación masiva de los derechos humanos. Según vimos recién, existen suficientes elementos y antecedentes como para homogenizar una posición frente a este tema. En síntesis, penalización de responsables individuales por parte de tribunales competentes, previa investigación amplia de cada denuncia.

Un segundo aspecto que requiere especial atención es la fórmula específica de transición. Considerando que la puesta en vigencia de la Constitución de 1980 no representó una transición efectiva en la medida que permitía su propia transformación, las cuatro ramas que conforman actualmente el Poder Legislativo, apreciaron la oportunidad y necesidad de una negociación. Las tendencias hacia una retirada pactada se fortalecieron al encontrar una fórmula efectiva de transición que a su vez fue homogénea al arco opositor, convertido en interlocutor válido para estas materias. En la medida que tal propuesta surgió de este último, las instituciones armadas han respondido consecuentemente.

Un tercer aspecto, íntimamente ligado con el anterior, se refiere al papel de las FF.AA. en el ordenamiento institucional. En la medida que se ha aceptado una propuesta de transición democrática, este tercer tema deberá enfrentarse directamente en función de los requerimientos de esta etapa. Así, la fórmula transicional reflejada en la reforma constitucional ha puesto mayor énfasis en la posibilidad de generar nuevas normas para reformas constitucionales. En consecuencia, el papel de las FF.AA. en el marco institucional ha terminado supeditado a estas mismas reformas. Si bien es importante entonces señalar que el actual papel de las FF.AA. en la Constitución no es aceptable, también lo es diseñar una transición de éstas a otro papel.

Durante la vigencia del régimen democrático de transición, que se prolongará por cuatro años, la propia Constitución observará cambios importantes. Así, la retirada pactada supone un proceso que se inicia en el período de transición, pero que inevitablemente se prolongará más allá del mismo.

Un cuarto tema central es el referido a los recursos asignados a defensa. A pesar del aspecto principalmente económico que adquiere el problema, éste es mucho más amplio.

4. Ver análisis del caso argentino en: Varas Augusto, "La reforma militar en Argentina", *Documentos de Trabajo*, FLACSO, Santiago de Chile, 1985.

Es preciso destacar que no se repetirán los errores del pasado, esto es, no circunscribir el problema del gasto en defensa a la mera disputa por el uso alternativo de los recursos del Estado. En la medida que lo que se juega es mucho más que dineros fiscales, es imprescindible partir de una redefinición del rol castrense en la defensa nacional, el que requiere una relegitimación con posterioridad al régimen militar.

Así, partiendo de la afirmación de que la función de defensa es multidimensional, es posible identificar el papel castrense al interior de un complejo que abarca desde la administración del dispositivo disuasivo hasta la cooperación militar regional,⁵ todo lo cual debería expresarse en un proceso de modernización de las instituciones armadas. Cabe señalar aquí que esta modernización implica una reconceptualización del papel estratégico del país y la adecuación de los procesos castrenses y recursos asignados, a fin de incorporarlas a una nueva era, en la cual su papel en defensa de la estabilidad y la paz mundial puede ser de importancia.

Por último, y aun cuando éste no es un requisito propiamente profesional, desde el punto de vista de las FF.AA. es imprescindible contar con una contraparte civil coherente, con credibilidad en cuanto alternativa gubernamental. Este imperativo surge de dos fuentes distintas. La primera, del requerimiento castrense de traspasar el poder del Estado a quienes efectivamente puedan administrarlo, y que puedan por medios políticos evitarlo, en caso de emergencia, contener y reducir las fuerzas antisistema. La segunda, surge de la necesidad de contar con una contraparte confiable que otorgue seguridad de que todos los acuerdos y perspectivas de futuro comunes serán respetados. El nivel de responsabilidad política de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD) y los acuerdos logrados en su seno aseguran esta condición.

Debemos considerar que la transición democrática muestra a unas FF.AA. con una alta capacidad de control mediante el uso de las armas, pero al mismo tiempo están carentes de perspectivas y de fuerza ideológica y política capaces de proyectar al

país hacia nuevos horizontes. En esta "poderosa marginalidad" las FF.AA. o bien encuentran una sintonía civil que les proporcione el nuevo rumbo que buscan, o éstas mantendrán en jaque al país, dejando al conjunto en punto muerto. A diferencia del "equilibrio catastrófico" en que ninguna de las partes quiere desestabilizar un sistema en crisis, una transición sin interlocutor válido y confiable consolidarla una peligrosa orfandad, que puede ser antecedente de peso para la emergencia de nuevas alternativas de carácter antidemocrático. Con esto estamos afirmando que la disponibilidad de las FF.AA. para una retirada pactada tiene sus propios tiempos, pasados los cuales puede disminuir su necesidad, perderse la oportunidad, o ambas cosas simultáneamente.

III. CONSOLIDACION DEMOCRATICA

La transición a la democracia no resolverá todos los problemas de las relaciones cívico-militares, pero sí va a ser el período en el cual habrá que redefinirlas en su conjunto.

Hemos visto durante el presente siglo que las relaciones entre FF.AA. y sociedad han sido, a lo menos, complicadas. Sin embargo, en el origen de esta complicación se encuentra la gran dificultad del conjunto de la civilidad y del Estado para integrar a instituciones que actualmente ya no tienen la misma función que la desempeñada en el siglo XIX. En la medida que la formación del Estado y el perímetro nacional se han estabilizado, y no se visualizan para el futuro previsible grandes peligros externos, intra o extrarregionales equivalentes a los observados en el pasado, la función militar tiende a quedar excéntrica respecto del resto del país.

El problema surge cuando estas FF.AA. se proyectan sin considerar plenamente las nuevas condiciones internacionales, suscitándose una disonancia entre su desarrollo real y la función potencial posible. Históricamente se procuró resolver esta tensión mediante un despliegue interno, tanto al interior del Estado como en la sociedad. Esta extensión del papel de las instituciones armadas ha mostrado sus rasgos más agudos desde 1973 en adelante, en la medida que han carecido de contrapeso efectivo al interior del país.

La hipertrofia de lo militar en relación al desarrollo efectivo del Estado y las capacidades productivas nacionales vuelve a plantear el problema

5. Una nueva revisión de los temas de seguridad, en Augusto Varas, "De la competencia a la cooperación militar en América Latina", en Augusto Varas (editor), *Paz, desarme y desarrollo en América Latina y el Caribe*, RIAL-GEL, Buenos Aires, 1987.

de la función militar en el seno de una sociedad que al menos en el futuro previsible no se proyectará como una nueva potencia regional de alcance global.

Desde el punto de vista de una definición negativa, podríamos decir que las FF.AA. debieran reducir sus funciones al interior del Estado y la sociedad. Sin embargo, esta reducción, dadas las variaciones del contorno internacional, no podría limitarse a un retorno a los niveles del pasado. Se plantea así el doble problema de cómo redefinir la función de las instituciones castrenses en un marco diferente al del pasado.

En consecuencia, una política democrática hacia las FF.AA. debe considerar estos dos aspectos. Primero, la desmilitarización del Estado y la sociedad. Segundo, la redefinición del papel y función militar en el marco de la nueva inserción internacional del país.

a) Desmilitarización del Estado

En este ámbito se plantea la serie de transformaciones que las FF.AA. deben acometer para asegurar su adecuado desarrollo profesional. La primera de ellas está asociada a la responsabilidad castrense, que es su función exclusiva en tanto administradoras del dispositivo disuasivo militar del país. La función de defensa dice relación con muchas otras instituciones: las FF.AA. participan de ella como una parte especializada, al interior de la gestión gubernamental. Es esta última la que proporciona coherencia y organicidad al conjunto de la política defensiva. Tal gestión se apoya en las relaciones exteriores y todo tipo de iniciativas de cooperación no-militar en la región y el mundo. La responsabilidad de ejecutar la dimensión castrense de la disuasión queda exclusivamente en manos de las FF.AA.

Esta perspectiva supone que ellas se concentran en aquellas funciones propiamente militares asociadas con la defensa del país. De esta forma, se racionalizarían sus institutos y los esfuerzos volverían a concentrarse en sus unidades operativas, liberando recursos para su necesaria modernización. En la medida que el énfasis apunte más a los medios bélicos que al personal, el compromiso de futuro que esta política representa sería mucho menor que el exigido por el esquema actual.

Una segunda tarea que ha de ser emprendida de común acuerdo con las FF.AA. es la desmilitari-

zación del orden público y la "despolicialización" de sus institutos. En la medida que sus ramas han desempeñado la función represiva, con todas las deformaciones internas consiguientes, debiera procurarse la modernización y profesionalización de las FF.AA. mediante una política de orden interno que las redimensione.

Habitualmente se piensa en las FF.AA. como el último recurso para la preservación del Estado. En consecuencia, se tiende a confiarles funciones policiales internas en situaciones difíciles. Sin embargo, un análisis más cercano del problema del orden interno nos muestra que éste se halla contenido entre dos cotas fundamentales: el acuerdo político civil, y el consenso antimilitarista de la sociedad. Hasta este momento hemos mostrado suficientes elementos como para concluir que el orden interno es función del acuerdo político. Cuando éste es insuficiente, ni las propias FF.AA. pueden restaurarlo, según podemos comprobarlo en la actualidad. En consecuencia, su función, sea negativa o positiva, no es la habitualmente pensada. Por otra parte, la protección del Estado se encuentra acotada por la cultura antimilitarista local, la que *nunca* ha generado un consenso mayoritario estable por hacer del uso de la fuerza el argumento de resolución permanente de las disputas en el país. El hecho de que el actual régimen haya durado tanto tiempo muestra sólo que el consenso mencionado es suficientemente poderoso como para aislar, en los hechos, todas las respuestas militaristas a la propia dictadura militar. En suma, el problema del orden público puede y debe resolverse a través de medios políticos, judiciales y policiales que la civilidad tiene a su disposición, asegurando así una desmilitarización del Estado y la política.

En tercer lugar, debe protegerse a las instituciones armadas de un recargo de funciones no militares que conspiran contra su profesionalización y modernización. Así, el conjunto de vínculos que éstas deben establecer con otras actividades de la vida nacional en función de su nuevo rol -tal como veremos más adelante- debiera precaver una ampliación abusiva de sus responsabilidades.

De esta forma, su necesaria vinculación con la ciencia y la tecnología tendría que manifestarse, más que en un desarrollo de tales funciones dentro de las FF.AA., a través de un fluido sistema de relaciones con aquellas instituciones especializadas. Más que hacer de las FF.AA. entes multiuso o multifunciona-

les, su racionalización consistiría en que desarrollarían su capacidad de aprovechamiento del conocimiento y técnica generados en organizaciones igualmente especializadas en sus respectivas áreas de competencias, evitando una expansión horizontal de las actividades militares hacia ámbitos civiles, pero facilitándoles su mutua vinculación.

Una cuarta tarea que se desprende de este requerimiento es la necesidad de evitar una expansión vertical de la función castrense. Nos referimos, por ejemplo, a la industria militar estatal, la que en un marco de transparencia debería estar en manos del Estado, pero en ámbitos civiles. Empresas estatales eficientes debieran ser las proveedoras de las FF.AA. en aquellos rubros de uso exclusivamente bélico susceptibles de ser producidos localmente en forma competitiva. En estas materias es necesario evitar la autosuficiencia militar, puesto que ello es una aspiración imposible, que ni siquiera las superpotencias pueden cumplir.

Finalmente, una efectiva democratización del Estado supone que ninguna organización del mismo, escape a la práctica democrática. En la medida que por razones de servicio es impensable y sería altamente inconveniente tanto un democratismo interno como la participación política de las instituciones castrenses, es necesario asegurar fuera de los cuarteles la igualdad de derechos políticos de todos sus miembros, tal como la actual Constitución lo dispone. Es ésta una de las iniciativas del gobierno militar que se debe mantener en un futuro democrático.

b) Nuevo papel castrense

Una desmilitarización del Estado no agota las necesidades de política por parte de las FF.AA. En la medida que lo anterior sólo se traduce en una simple vuelta a los cuarteles, con el peligro de que se reproduzca nuevamente toda la evolución aquí descrita, será preciso romper este círculo vicioso, dando cuenta de las nuevas realidades externas.

El mundo ha incorporado otras dimensiones a la seguridad, más allá de la territorialidad. Las FF.AA. chilenas deben pues enfrentar su nueva función en términos modernos y adecuar sus medios a esta nueva realidad.

Un primer cambio del medio internacional lo constituye la dimensión regional que ha adquirido el concepto de la territorialidad. Hoy día la función de

defensa de la soberanía no puede como en el pasado ser vista bajo la forma de la mera protección de la frontera nacional. Ahora, la territorialidad se inserta en un marco militar mundial y asume dimensiones continentales, espaciales, submarinas y de comunicación que antes no existían.

Internacionalmente, Chile y América Latina no tienen capacidad para entrar en forma alineada en la polaridad Este-Oeste, aunque así lo quisieran.⁶ De esta forma, no tienen otra opción que insertarse en la estructura militar global, con una función de pacificación y estabilización de las relaciones estratégicas mundiales. Difícilmente pueden realizar esta función por sí solas, por lo que la cooperación militar continental constituye, nuevamente, un requisito fundamental. De la misma forma, es también muy difícil que las necesidades geopolíticas de control del "hinterland" continental y nacional, así como el espacio y fondos submarinos, puedan satisfacer individualmente. Ello ofrece una razón adicional para la cooperación científica y tecnológica castrense a nivel regional.

De esta demanda de cooperación surge un conjunto de redefiniciones susceptibles de ser utilizadas en la priorización de gastos y en el diseño de políticas institucionales. El cambio de las relaciones internacionales, de planes y programas, de esquemas de aprovisionamiento de las FF.AA., así como las modalidades de integración de la tecnología y los avances científicos son todos temas nuevos que tienen que ser analizados y compartidos entre civiles y militares en la nueva tarea de redefinición de la función de defensa del país.

Esta redefinición debiera lograr una consonancia entre el nivel efectivo de desarrollo del Estado, de las capacidades productivas, de la democracia interna, con las funciones posibles de las FF.AA., tanto al interior como fuera del país.

Lo específico de la función militar en el Chile democrático del siglo XXI no puede ser otra cosa que la defensa de su soberanía en el nuevo contexto definido por los problemas reales de la estructura de poder global. Lo específico de la función militar en el próximo siglo estará determinado

6. Gral. George Brown (US Army), Joint Chiefs of Staff, "United States Military Posture for 1979", Departamento de Defensa, Washington, D.C., 1978.

por las respuestas que demos hoy día a la forma en que queremos que el país se inserte en esta nueva realidad estratégica mundial.

Una inserción del tipo de la esbozada aquí responderá no sólo a los problemas contemporáneos de la defensa con conceptos igualmente contemporáneos, sino que además evitará que las FF.AA. se mantengan en una situación de anomia, en la que estarían en una permanente vacilación frente a la política y el poder.

IV. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO DEMOCRATICO

El reencuentro entre las FF.AA. y la civilidad no sólo es viable, sino que es una demanda social y ética, básica para la reconciliación democrática nacional. Por estas razones la Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD), por primera vez en la historia de las fuerzas democráticas de post-guerra, ha elaborado un programa de defensa nacional que tiende a enfrentar los temas cruciales antes mencionados.

La modernización y perfeccionamiento de la capacidad defensiva-disuasiva del país; la relación coherente entre política de defensa y política exterior; y nuevas formas de vínculos civiles-militares en la formulación e implementación de ellas, han sido los pilares de la nueva formulación.

En la medida que el aspecto bélico de la capacidad disuasiva-defensiva está determinado por la ciencia y tecnología, ello exige proveer los recursos necesarios. Esta modernización aportará beneficios en el largo plazo, adecuando el gasto militar a las características de una sociedad moderna y a las condiciones socio-económicas del país. Por ello la CPPD enfatiza que se deberá reducir, racional y gradualmente el personal militar; reasignar los recursos destinados a personal, a operaciones y aprovisionamiento de sistemas de armamentos para solucionar las necesidades estratégicas; dar mayor inter-operatividad a sus ramas a nivel: del estado mayor de la defensa nacional y la planificación estratégica de largo plazo; de los teatros de operaciones y ejercicios conjuntos; de una política de aprovisionamiento nacional e internacional- de armamento con visión inter-institucional global. Una industria militar racionalizada en una Corporación Nacional de Industrias Militares, autónoma, mixta con mayoría estatal civil y militar, es visualizada como una posibilidad

para aprovechar economías de escalas, suscribir convenios de co-producción internacionales y/o sub-regionales y establecer los mejores acuerdos con proveedores de tecnología extra-continenciales, dándole énfasis al desarrollo de tecnologías duales, de uso tanto civil como militar.

Un papel de importancia ha sido destinado a la política exterior. Se ha visto que las relaciones militares internacionales para la Defensa exigen su coordinación y relación coherente a nivel del Consejo de Defensa o Seguridad Nacional, reformado de acuerdo a la nueva Constitución y del actual Consejo de Política Exterior, reformulado como órgano consultivo, de carácter permanente, asesor del Ejecutivo en el que participaran las instituciones armadas, junto a representantes de distintos organismos de la vida nacional. Igualmente, se ve necesaria una mayor interacción en iniciativas específicas relacionadas con la proyección estratégica del país, como: la política antártica, aéreo-espacial, marítima y limítrofe; las iniciativas globales y regionales de medidas de confianza mutua, limitación de armamento y desarme; e iniciativas de paz de la agenda global y regional como las de integración, pacificación, zonas de paz y regímenes específicos de cooperación para la paz, relevantes para el interés nacional.

La reintegración de las FF.AA. a la vida democrática exige que el Ejecutivo, Parlamento y la civilidad se involucren en la formulación de la política de Defensa. Las FF.AA. subordinadas al poder político como cuerpos armados, obedientes y no deliberantes integradas al Estado a través del Ejecutivo y con la ciudadanía a través del Parlamento. Al Presidente de la República, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, y al Parlamento en su función legislativa, les corresponderá proveer los recursos fiscales necesarios para la defensa nacional, así como disponer las plantas, los nombramientos, ascensos y retiros de generales y almirantes; delimitar los márgenes permanentes de la participación de las FF.AA. en actividades extra-institucionales; y desarrollar formas estables de integración civil-militar, en tomo al criterio de mantener la profesionalización de las FF.AA. como único elemento de unidad y estabilidad institucional, evitando la expansión de roles en tareas no profesionales.

Esta integración es vista como necesaria de darse a nivel civil-militar en el plano educacional y de la administración del Estado en áreas previamente

definidas. La CPPD ve la posibilidad de que las FF.AA. enriquezcan sus programas educacionales con materias que informen y analicen el devenir internacional contemporáneo y las perspectivas de la revolución tecnológica. Ello implicaría: ampliación de programas en las escuelas matrices, así como el fomento de la participación de sus miembros en cursos afines impartidos por las universidades y de civiles en las actividades institucionales según lo requieran sus mandos; la creación de programas conjuntos FF.AA.-Universidad y centros de estudios especializados para enfrentar temas de mutuo interés y utilidad para la defensa nacional. Las FF.AA. deberían circunscribir su participación en ámbitos relativos a su función prioritaria. Se ha visto como conveniente su integración en órganos consultivos del Ejecutivo en las siguientes áreas de desarrollo económico y social: Obras Públicas; y Transporte y Comunicaciones. Participar en forma institucional en la Corporación Nacional de Industrias Militares,

y establecer su asesoría para estas áreas de competencia en Intendencias donde existan unidades de las FF.AA., es igualmente visto como una posibilidad de mejorar las relaciones entre civiles y militares.

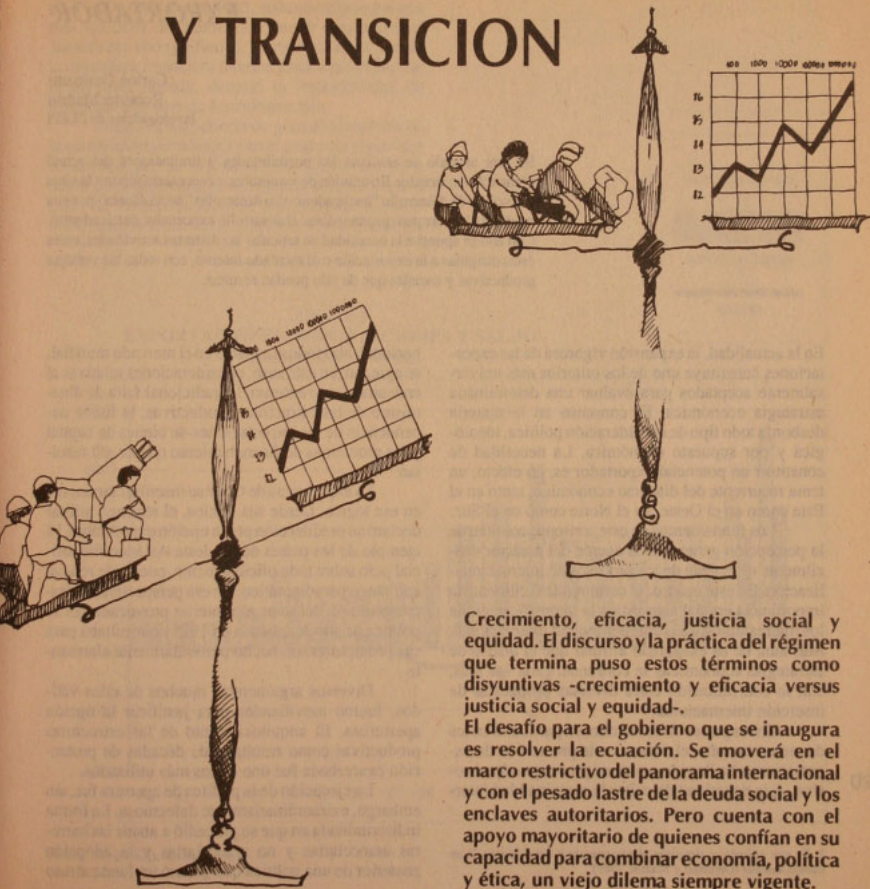
Por todas las razones anteriores, si bien las Fuerzas Armadas intentarán mantener una alta autonomía⁷ en sus dominios reservados⁸, la reforma constitucional y la ley orgánica constitucional que normará la vida de las instituciones castrenses, abren el camino a un momento de reflexión colectiva sobre el papel de ellas en el Estado y la sociedad, así como sobre su función en la Defensa Nacional.

La alta responsabilidad política de las fuerzas democráticas organizadas en torno a la Concertación de Partidos por la Democracia, la existencia de una fórmula política consensual de transición, y la existencia de un programa político para la Defensa Nacional, se han convertido en las condiciones suficientes de la democratización del país. De su perdurabilidad dependerá el futuro.

7. Sobre la autonomía de las Fuerzas Armadas, ver: Varas, Augusto (Editor), *La autonomía militar en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

8. Al respecto de los privilegios institucionales, ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics in Latin America*. New Jersey, Princeton University Press, 1988.

ECONOMIA Y TRANSICION



Crecimiento, eficacia, justicia social y equidad. El discurso y la práctica del régimen que termina puso estos términos como disyuntivos -crecimiento y eficacia versus justicia social y equidad-.

El desafío para el gobierno que se inaugura es resolver la ecuación. Se moverá en el marco restrictivo del panorama internacional y con el pesado lastre de la deuda social y los enclaves autoritarios. Pero cuenta con el apoyo mayoritario de quienes confían en su capacidad para combinar economía, política y ética, un viejo dilema siempre vigente.

CHILE: ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DEL DESARROLLO EXPORTADOR¹

Carlos Ominami
Roberto Madrid
Investigadores de CLEPI

En este artículo se analizan las posibilidades y limitaciones del actual desarrollo exportador. En opinión de los autores, es necesario superar la vieja dicotomía de desarrollo "hacia adentro" o desarrollo "hacia afuera" por una modalidad audaz pero prometedora: el desarrollo exportador *desde* adentro. Con ello se apunta a la necesidad de articular las distintas actividades, estén éstas dirigidas a la exportación o al mercado interno, con todas las ventajas productivas y sociales que de ello puedan resultar.

En la actualidad, la expansión vigorosa de las exportaciones constituye uno de los criterios más universalmente aceptados para evaluar una determinada estrategia económica. El consenso en la materia desborda todo tipo de consideración política, ideológica y por supuesto económica. La necesidad de constituir un potencial exportador es, en efecto, un tema recurrente del discurso económico, tanto en el Este como en el Oeste, en el Norte como en el Sur.

Los fundamentos de este consenso resultan de la percepción generalizada acerca del carácter difícilmente reversible de los procesos de internacionalización. En este cuadro, se comprende fácilmente la importancia crucial asignada a la intensificación de los intercambios y a la competitividad internacional. Más aún, no es exagerado afirmar que el diseño de estrategias económicas se confunde, cada vez más, con la confrontación entre diversas propuestas de inserción internacional.

En los países en desarrollo, en particular en los de menor tamaño, el énfasis en la promoción de exportaciones ha llegado a ser una preocupación obsesiva. A la necesidad de evitar la marginalidad inter-

nacional, abriéndose espacio en el mercado mundial, se agregan, en este caso, consideraciones relativas al endeudamiento externo, la tradicional falta de dinamismo de las estructuras productivas, la fuerte dependencia de las importaciones de bienes de capital y los problemas de financiamiento que de allí resultan.

La experiencia de Chile se inscribe claramente en esa lógica. Desde sus inicios, el régimen militar declaró su predilección por la opción exportadora. El ejemplo de los países del Sudeste Asiático fue, oficial pero sobre todo oficiosamente, puesto de relieve con rango paradigmático. En esa perspectiva, la descomposición del mercado interno provocada por la política de shock aplicada en 1975 no resultaba para sus promotores, un hecho particularmente alarmante.

Diversos argumentos, muchos de ellos válidos, fueron movilizados para justificar la opción aperturista. El anquilosamiento de las estructuras productivas como resultado de décadas de protección exacerbada fue uno de los más utilizados.

La ejecución de la política de apertura fue, sin embargo, extraordinariamente defectuosa. La forma indiscriminada en que se procedió a abatir las barreras arancelarias y no arancelarias y la adopción posterior de una política que generó un fuerte atraso

1. En este artículo se sintetizan planteamientos y conclusiones de un trabajo anterior (Ominami y Madrid, 1989).

cambiarlo llevó -en condiciones de acelerado endeudamiento externo- a una expansión de las importaciones incompatible con los progresos realizados en el campo de las exportaciones. Esto se expresó en la acumulación de un déficit comercial superior a los US\$ 2.000 millones en 1981, cifra correspondiente a más del 50% del valor total de las exportaciones durante ese año (gráfico 1). La drástica reversión de la coyuntura financiera internacional a principios de la presente década, decretó la imposibilidad de mantener este tipo de funcionamiento.

Luego de un período de gran desconcierto en la conducción económica y en el cual todo el edificio construido por la ortodoxia neo-liberal estuvo a punto de desplomarse, la economía chilena inició a partir de 1984 un proceso de recuperación que continúa hasta la fecha. Una tasa media de crecimiento

Gráfico 1
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO
(millones de dólares)

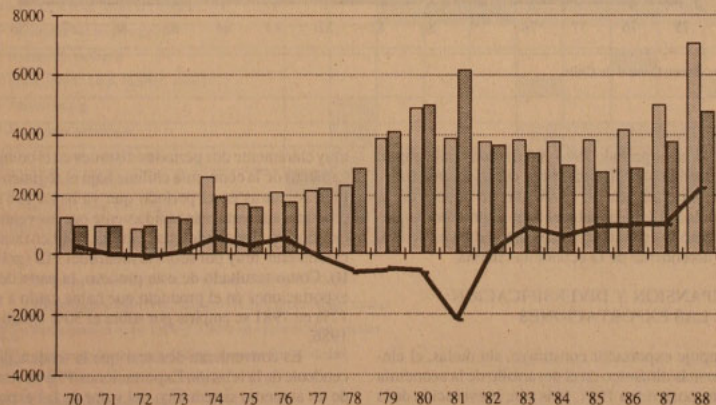
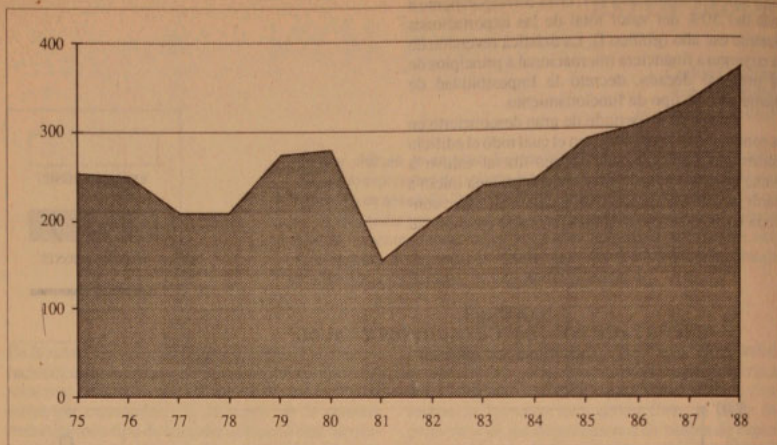


Gráfico II
EXPORTACIONES FACTOR DINAMICO DEL CRECIMIENTO
 (en % de exportaciones sobre el PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

de 5,5% en el período 1984-88, finanzas públicas en orden con un déficit fiscal muy reducido, una inflación controlada en un nivel que no supera en la actualidad el 15% anual y el auge exportador aparecen como los elementos más característicos de este ciclo ascendente de la economía chilena.

1. EXPANSION Y DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES

El empuje exportador constituye, sin dudas, el elemento más dinámico en el desarrollo de la economía chilena posterior a 1981. Más aún, la evolución de la relación Exportaciones/PIB² permite discriminar

muy claramente dos períodos distintos en el comportamiento de la economía chilena bajo el régimen militar. Mientras en el período que va hasta 1981, el producto aumenta más rápidamente que las ventas al exterior, en el segundo estas últimas exhiben tasas de crecimiento muy por sobre la media del PIB (gráfico II). Como resultado de este proceso, la parte de las exportaciones en el producto que había caído a sólo 17% en 1981 se empuja por sobre el 30% a partir de 1986.





Es conveniente destacar que la tendencia ascendente de la relación Exportaciones/PIB no resulta de un aumento sistemático del valor de las exportaciones. Como se aprecia en el gráfico I, entre 1981 y 1984 estas permanecen prácticamente estancadas lo cual pone simplemente de relieve el mediocre comportamiento del producto y el fuerte impacto sobre el

2. Al ser mediciones de Cuentas Nacionales en pesos corrientes, este coeficiente se altera como producto de la diferencial de tasas de crecimiento entre PIB y Exportaciones, como también en respuesta a políticas cambiantes.

Diagrama I

UNA VISION SINTETICA DE LA DIVERSIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES

cuci	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
0311 Pescado Fresc. cong. o refrig.										
0313 Crustáceos y molus. cong. refr.										
0320 Pescado env. y preparaciones.										
0514 Manzanas frescas										
0515 Uvas frescas										
0519 Otras frutas frescas										
0542 Leguminosas secas										
0814 Harina de pescado										
2422 Troncos para aserrar										
2432 Tablas aserradas, cepilladas										
2517 Pulpa de madera al sulfato										
2621 Lana de oveja, sucia y lavada										
2712 Salitre sódico										
2813 Miner. y concentr. de hierro										
2814 Piritas de hierro tostadas										
2831 Miner. y concentr. de cobre										
2839 Miner. de met. comunes no ferr.										
2929 Materiales de orig. vegetal										
4111 Aceites de pescado										
5132 Elem. quim. n.e.p. (azufre, yodo)										
5619 Abonos n.e.p.										
6411 Papel para periódico										
6811 Plata sin trab. o parc. trab.										
6821 Cobre y sus aleaciones										
6822 Cobre y sus alea. trabajado										
6894 Molibdeno										

-  = participación menor a 0,5% en exportaciones totales
 = participación entre a 0,5% y 0,99% en exportaciones totales
 = participación entre 1,0% y 3,99% en exportaciones totales
 = participación mayor a 4,0% en exportaciones totales.

valor (en pesos) de las exportaciones de la devaluación del signo monetario nacional. En realidad, la convergencia entre tasas elevadas de crecimiento del PIB y una fuerte expansión de las exportaciones sólo se produce a partir de 1985.

Sin embargo, los grandes números no expresan bien la profundidad de las transformaciones que han tenido lugar en la estructura de las exportaciones nacionales.

El diagrama I entrega una visión sintética de la diversificación de la estructura de las exportaciones. Hacia 1970, el espectro de rubros significativos era extraordinariamente reducido. Sólo siete productos realizaban una contribución a las exportaciones totales superior al 1% y de ellos sólo dos (cobre y hierro) cubrían buena parte del total. De hecho, la contribución del cobre bordeaba el 80%. La información disponible para 1987 muestra un grado significativo de diversificación. El número de productos cuya contribución supera el 1% más que se duplica pasando a diecisiete, de los cuales cinco (frutas frescas, harina de pescado, pulpa de madera, mineral y concentrado de cobre y cobre y sus aleaciones) han alcanzado valores que les otorgan un peso relativo superior al 4%. De esta forma, se configura una estructura exportadora manifiestamente más compleja³, proceso que se ha intentado representar gráficamente a través del ennegrecimiento progresivo del diagrama.

Junto a los nuevos productos estelares (uvas frescas, harina de pescado y pulpa de madera) cuya contribución crece aceleradamente, resultan particularmente significativos los progresos realizados por las exportaciones de pescados, crustáceos y moluscos, manzanas y otras frutas frescas, metales no ferrosos (básicamente molibdeno) y plata.⁴

Paralelamente a la ampliación de la gama de productos exportados ha tenido lugar una cierta diversificación de los mercados. En este plano las tendencias gruesas muestran, de un lado, una dismi-

nución de la importancia de los países capitalistas desarrollados, del otro, la gravitación creciente de mercados tradicionalmente poco relevantes como Brasil, Corea del Sur, China y Taiwan y finalmente, la apertura aunque todavía incipiente hacia Turquía y Arabia Saudita.

Los datos del cuadro I entregan la dimensión precisa de estas tendencias. Entre 1970 y 1987, la parte de los diez países desarrollados con los cuales Chile mantiene los vínculos comerciales más estrechos cae de 83,8% a 66,6%. Este fenómeno se explica por una disminución particularmente brusca de la parte correspondiente a la Comunidad Económica Europea (de 57,7% a 32,7%) que no alcanza a ser compensada por el aumento de la correspondiente a los Estados Unidos. A su vez, la menor gravitación de la CEE resulta de una caída relativa de los intercambios con la mayor parte de los países que la componen. A este respecto, especial relieve cobra la pérdida de importancia de Francia, Italia, Holanda y el Reino Unido, los que en conjunto adquirían cerca del 42% de las exportaciones nacionales en 1970 y representan en la actualidad menos del 20%.

En contraste, la economía chilena ha conseguido reforzar su presencia en algunos mercados tradicionalmente importantes como el norteamericano. Como se aprecia en el Cuadro I, luego de una fuerte caída durante la primera mitad de los años setenta, los Estados Unidos se afirman muy claramente como el primer cliente comercial de Chile. La explicación de este aumento dice fundamentalmente relación con la expansión de las ventas chilenas de cobre, uva, oro, harina de pescado y pescado fresco a ese mercado.

De cualquier manera, el elemento más novedoso es la rápida expansión de las exportaciones a países cuya significación al inicio de este proceso o era relativamente marginal (Brasil) o prácticamente inexistente (Taiwan, Corea del Sur y República Popular China).

En el caso de Brasil, el factor clave son las ventas de cobre que representan el 70% de las exportaciones totales a ese país y a ellas se agregan, aunque con una importancia mucho menor, las de pulpa de madera, plata y papel para periódico.

En el aumento de las exportaciones a Taiwan, aparte del cobre, juegan un rol significativo las ventas de harina de pescado, mariscos y manzanas mientras que en lo que respecta a Corea del Sur,

3. Un análisis más desagregado (las 1.312 partidas básicas de la CUCI) muestra que el número total de partidas de exportación de Chile más que se duplicó entre 1970 y 1986 pasando de 280 a 661. CEPAL, *Chile: Comercio exterior de bienes 1970-1986*, LC/R. 671, 14 de julio de 1988, Santiago.

4. También debe incluirse en esta categoría las exportaciones de oro, que por problemas de clasificación (CUCI rev. 1) no se desagrega en la base de datos utilizada (BADECEL).

Cuadro I
EL PROCESO DE DIVERSIFICACION DE LOS MERCADOS
(en % del total exportado cada año)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Estados Unidos	14,07%	8,64%	11,02%	15,74%	19,33%	26,09%	25,65%	22,40%	21,67%	22,35%
Canadá	0,04%	2,79%	1,47%	2,01%	1,51%	1,71%	0,50%	1,57%	1,38%	1,39%
Japón	12,14%	11,01%	10,86%	10,54%	11,97%	8,98%	11,34%	10,67%	9,95%	11,00%
Comunidad Europea	57,69%	45,28%	40,53%	35,86%	34,64%	35,69%	32,56%	35,16%	34,13%	32,71%
RFA	10,93%	14,48%	9,45%	8,93%	10,85%	12,26%	10,16%	9,99%	10,45%	9,47%
Bélgica	3,11%	3,31%	4,79%	2,90%	2,53%	2,32%	1,76%	2,00%	1,84%	1,15%
Francia	5,57%	4,15%	3,38%	3,72%	4,10%	4,71%	4,48%	3,94%	3,63%	3,50%
Italia	7,49%	4,73%	5,57%	5,51%	4,92%	4,69%	4,46%	5,32%	5,11%	5,37%
Países bajos	15,22%	5,35%	8,91%	7,91%	3,61%	3,00%	2,56%	3,67%	3,64%	3,22%
Reino Unido	12,50%	8,09%	5,76%	3,97%	5,64%	6,22%	6,26%	7,27%	5,21%	6,23%
España	2,69%	4,00%	1,95%	1,98%	2,42%	2,01%	2,08%	2,01%	2,89%	2,88%
TOTAL EXP.										
GRUPO PAISES:	88,75%	66,54%	63,17%	63,22%	66,89%	71,98%	69,25%	68,83%	65,78%	66,57%
Brasil	1,98%	5,78%	9,84%	7,35%	8,64%	4,56%	6,25%	5,56%	6,94%	6,82%
Argentina	6,36%	3,92%	5,96%	4,79%	4,19%	3,25%	3,20%	2,26%	3,80%	3,43%
Perú	0,69%	1,47%	1,54%	1,73%	1,36%	1,10%	1,24%	1,22%	1,56%	1,68%
Colombia	0,49%	1,48%	1,61%	1,82%	1,27%	1,16%	1,16%	1,20%	0,96%	1,00%
Venezuela	0,26%	1,41%	1,49%	1,69%	1,15%	0,81%	1,10%	0,90%	0,96%	1,40%
TOTAL EXP. A										
5 PAISES DE A.L.:	9,78%	14,06%	20,43%	17,37%	16,61%	10,89%	12,96%	11,14%	14,22%	14,33%
Taiwan	0,01%	1,01%	0,95%	1,53%	0,54%	0,85%	1,23%	1,02%	1,45%	2,54%
Corea del Sur	0,08%	0,30%	1,52%	0,76%	1,09%	1,51%	1,80%	2,41%	2,17%	2,14%
Rep. Popular China	0,00%	0,74%	2,17%	1,47%	1,73%	2,58%	3,45%	3,34%	2,37%	1,54%
Turquía	0,00%	0,80%	0,46%	0,00%	0,00%	0,38%	0,57%	0,67%	0,92%	1,01%
Arabia Saudita	0,00%	0,00%	0,55%	0,63%	0,79%	0,84%	0,68%	1,05%	1,06%	0,82%
Yugoslavia	0,11%	0,71%	1,25%	1,20%	0,44%	0,53%	0,42%	0,35%	0,79%	0,28%
TOTAL EXP. A										
6 PAISES:	0,20%	3,56%	6,89%	5,59%	4,59%	6,68%	8,15%	8,84%	8,76%	8,32%

Fuente: Bco. Central de Chile

después del cobre, los productos más relevantes son la pulpa de madera y las maderas en bruto. Otro tanto ocurre con la República Popular China; las ventas a ese país -fuertemente declinantes a partir de 1985 (cuadro I)- están en lo fundamental compuestas de cobre, pulpa de madera y madera en bruto. Finalmente, conviene destacar la apertura hacia Arabia Saudita, país hacia el cual las exportaciones chilenas están mayoritariamente compuestas por frutas, principalmente manzanas.

Si bien la evidencia empírica demuestra la existencia de un proceso de diversificación del sector exportador tanto en lo que concierne a los productos como a los mercados, ella conduce igualmente a relativizar el exitismo característico del discurso oficial. En efecto, la identificación de las principales corrientes comerciales explicativas del aumento neto de las exportaciones totales entre 1975 y 1987 permite acotar significativamente el número de productos y países relevantes. Los aumentos de las exportaciones de tan solo seis productos (cobre, uva, harina de pescado, oro, pescado fresco y celulosa) a nueve países (Japón, Estados Unidos, Brasil, RFA, Italia, Corea del Sur, Taiwan, R.P.Ch. y España) explican cerca de la mitad del aumento neto de las ventas al exterior de Chile en el período indicado.

II. LIMITACIONES DEL ACTUAL DESARROLLO EXPORTADOR

1. DIMENSION DEL AUGE, SIGNIFICACION DEL COBRE Y USO DEL EXCEDENTE COMERCIAL

Una mirada de más largo plazo al desarrollo exportador chileno muestra que, incluso, en la historia de este régimen han habido otros períodos de auge que finalmente no han logrado consolidarse (gráfico I).

Desde esta perspectiva, la relevancia del proceso chileno no dice tanto relación con la magnitud absoluta del monto alcanzado por las exportaciones, sino que más bien con la intensidad de su recuperación luego de la fuerte caída experimentada en 1981 (-16,8%) y 1982 (-7,8%). A ello debe agregarse la extraordinaria compresión de las importaciones con la consecuente generación de un significativo superávit comercial. La transformación de un déficit que superó los 2.200 millones de dólares en 1981 en un excedente que alcanzó a los 2.300 millones en 1988, en condiciones de un crecimiento promedio sosteni-

do del producto de 5,5% entre 1984 y 1988, es el elemento que otorga un gran realce al desempeño reciente del sector externo de la economía chilena.

Diversos factores concurren a la explicación de este proceso. Del lado de las exportaciones, el aumento del precio internacional del cobre ha jugado un rol fundamental. Y en otro orden de cosas, el hecho que por primera vez el sector privado aparezca involucrado en un esfuerzo exportador de cierta envergadura, le confiere a este desarrollo un componente original.

Del lado de las importaciones, dos elementos centrales deben ser destacados. En primer lugar, la enorme gravitación en la estructura de compras al exterior, que se había configurado en el período previo a la crisis de 1982, de un sinnúmero de bienes de consumo suntuario. Esto, junto a la capacidad de sustitución de importaciones demostrada por el aparato productivo nacional, permite entender cómo la economía ha conseguido crecer, a pesar de la drástica contracción experimentada por las importaciones.

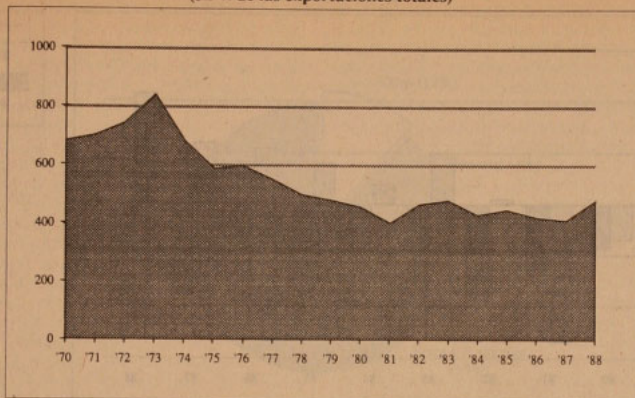
Como se dijo, en el rápido aumento de las ventas al exterior, el mejoramiento del precio internacional del cobre ha tenido una importancia fundamental. Así, por ejemplo, cerca del 40% del aumento neto de las exportaciones en 1987 (879 millones de dólares) se explica única y exclusivamente por la fuerte alza (30,2%) de la cotización del metal.⁵ Para el año 1988 la importancia del cobre en el incremento de exportaciones asciende a 65%.

A pesar del descenso de la importancia relativa del cobre en las exportaciones totales (gráfico III), el ciclo exportador mantiene una estrecha dependencia respecto de lo que acontece en el mercado internacional del metal. El gráfico IV ilustra este fenómeno.

Antes de entrar a las limitaciones propiamente internas del actual desarrollo exportador, parece útil hacer referencia a las condiciones de uso del excedente comercial. En este terreno, el hecho fundamental es que el aumento de las exportaciones ha debido consagrarse enteramente al pago del servicio de la deuda externa. Tal como se ilustra en el gráfico

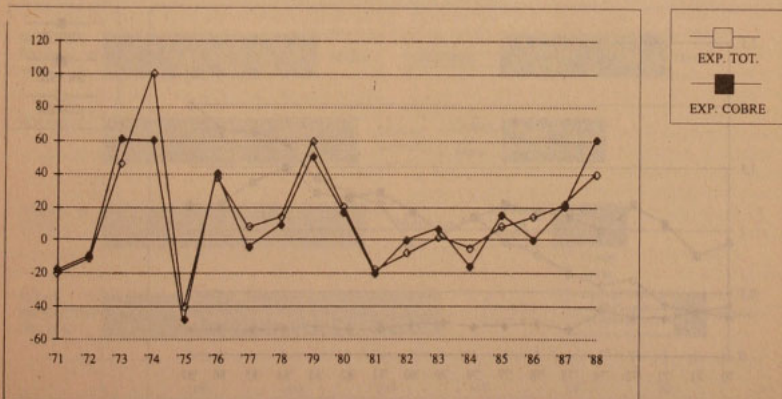
5. En 1987 la producción física de cobre sufrió incluso una pequeña baja pasando el índice correspondiente del INE de 143,6 en 1986 a 143,5.

Gráfico III
LA PERDIDA DE GRAVITACION DEL COBRE EN LAS EXPORTACIONES
 (en % de las exportaciones totales)



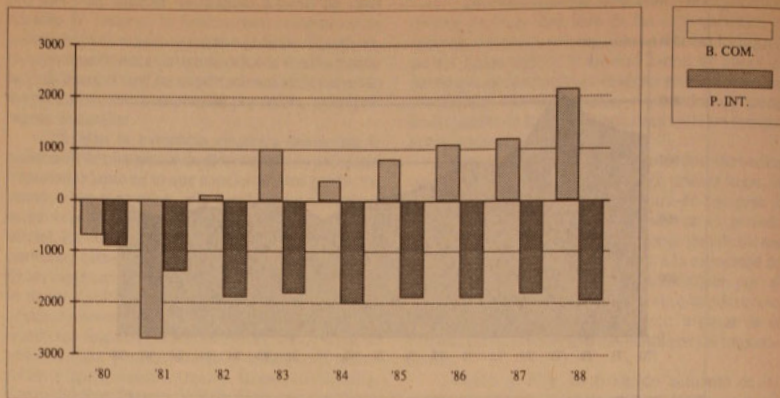
Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico IV
IMPORTANCIA DECISIVA DEL COBRE EN LA DEL CICLO EXPORTADOR
 (tasas de crecimiento en %)



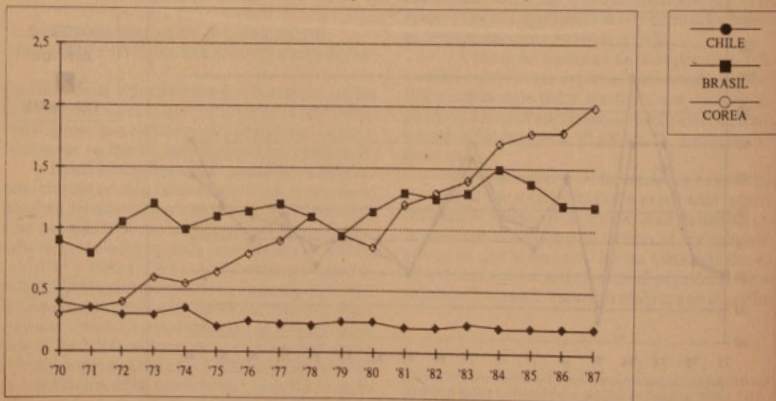
Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico V
BALANCE COMERCIAL Y PAGO DE INTERESES
(millones de dólares)



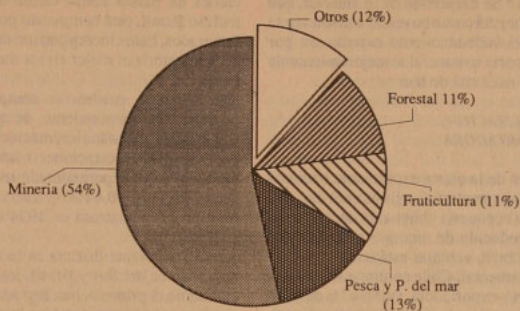
Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico VI
CHILE, BRASIL, Y COREA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES
(% de las exportaciones mundiales)



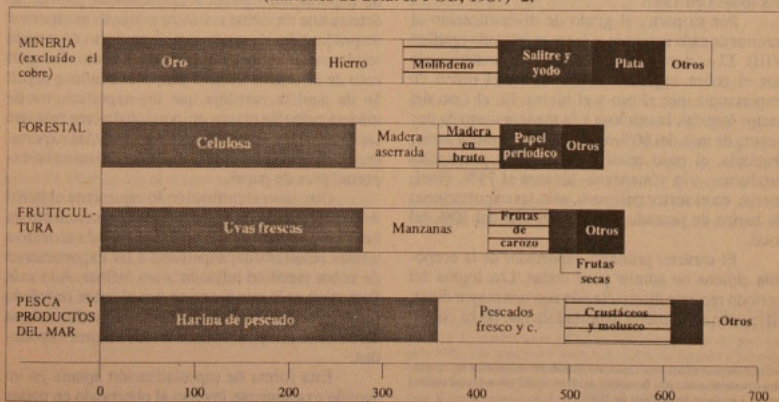
Fuente: FMI, International Financial Statistics.

Gráfico VII
RECURSOS NATURALES Y EXPORTACIONES EN 1987
 (% de las exportaciones totales)



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico VIII
ESTRUCTURA DE LOS SECTORES DINAMICOS DE EXPORTACION
 (millones de dólares FOB, 1987) 2.



Fuente: Banco Central de Chile.

V, entre 1982 y 1987, los pagos netos de intereses realizados por Chile alcanzaron, en promedio, a más de US\$ 1.500 millones. Para el mismo período, el valor correspondiente al excedente comercial no supera los US\$ 600 millones. Recién en 1988, el excedente comercial alcanzó un nivel que supera al pago de intereses.⁶ Se desprende de lo anterior, que el auge exportador está contribuyendo a mantener la actual gestión del endeudamiento externo sin por ello realizar un aporte sustancial al mejoramiento de la disponibilidad nacional de bienes.

2. UNA ESPECIALIZACION PRIMARIO-EXPORTADORA

La diversificación de la oferta exportadora nacional no ha superado una característica básica del desarrollo histórico de la economía chilena: la dependencia de un conjunto reducido de recursos naturales que constituyen, más bien, ventajas estáticas.

En lo fundamental, Chile continúa siendo una economía primario-exportadora, sujeta a las desventajas propias de este tipo de inserción internacional. Los gráficos VII y VIII entregan información relevante en este sentido. Sólo cuatro áreas de actividad (minería, pesca, fruticultura y forestal), todas ellas directamente dependientes de los correspondientes recursos naturales, abarcan el 88% de las exportaciones totales en 1987.

Por su parte, el grado de diversificación al interior de cada una de esas áreas es pequeño (gráfico VIII). El sector minero está claramente dominado por el cobre seguido, muy atrás en el orden de importancia, por el oro y el hierro. En el caso del sector forestal, la celulosa y la madera aserrada dan cuenta de más del 60% del total. En cuanto al sector frutícola, el peso relativo de los dos principales productos -uva y manzana- alcanza al 75%. Finalmente, en el sector pesquero, sólo las exportaciones de harina de pescado representan más del 50% del total.

El carácter primario-exportador de la economía chilena no admite pues dudas. Los logros del período reciente dicen relación con una mayor diversificación de la oferta exportadora que no ha conse-

guido, sin embargo, alterar un patrón de inserción internacional que constituye a fin de cuentas una característica típica del subdesarrollo.

La asimilación del caso de Chile al de los países del Sudeste Asiático carece, en consecuencia, de fundamentos objetivos. El grueso de las exportaciones de países como Corea del Sur, Taiwan o incluso Brasil, está compuesto por productos manufacturados. Estos incorporan un mayor valor agregado y se valorizan mejor en los mercados internacionales.

En este cuadro, se comprende el hecho a primera vista sorprendente, de que la presencia de Chile en los mercados internacionales (medida por la parte de las exportaciones nacionales en el total mundial) haya experimentado una fuerte caída respecto de 1970 (0,44%) y fuera en 1987 (0,22%) inferior a la registrada en 1974 (0,31%) o en 1983 (0,23%).

Totalmente distinta es la situación de países como Corea del Sur y Brasil, los cuales, muy especialmente el primero, han logrado una participación creciente en los intercambios internacionales (gráfico VI).

Finalmente, un análisis de los rubros de exportación más dinámicos confirma el carácter regresivo de las formas de especialización internacional de la economía chilena. En efecto, en varias actividades de exportación ligadas a las materias primas, se detecta una creciente renuncia a sucesivos procesos de producción, de modo que el producto exportado resulta cada vez de menor valor agregado. Tal es el caso de la cadena madera pulpable-celulosa-papel. Se da aquí la paradoja que las exportaciones de madera pulpable crecen proporcionalmente más que las exportaciones de celulosa y a su vez las exportaciones de celulosa sobrepasan en dinamismo a las exportaciones de papel.

Otro caso significativo lo representa el perfil de exportaciones de cobre donde el crecimiento de las exportaciones de mineral concentrado se realiza a tasas notoriamente superiores a las exportaciones de cobre metálico refinado y sin refinar. Aún más ilustrativo es lo que acontece con el cobre trabajado (tubos, perfiles, etc.) en donde se ha producido una caída en términos absolutos en los valores exportados.

Esta forma de especialización apunta en un sentido exactamente inverso al observado en países

6. De cualquier modo este cuantioso excedente responde a una coyuntura extraordinariamente favorable en el precio del cobre lo cual debiera tender a anularse hacia fines de 1989.

de desarrollo exitoso como Nueva Zelandia que utilizaron las ventajas comparativas resultantes de una dotación favorable de recursos naturales para avanzar en la industrialización y en el mejoramiento de la calidad de su especialización internacional.

3. CONCENTRACION ECONÓMICA Y DESNACIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Asimismo, se ha verificado, en alguno de los principales polos de desarrollo exportador, un agudo proceso de concentración y desnacionalización de la propiedad de los recursos. Aun cuando este fenómeno no es exclusivo del sector exportador, por cuanto también abarca actividades de servicios y productos no transables, es en él donde se ha llevado a cabo con mayor fuerza y velocidad.

Con posterioridad a la crisis del año 1982 y la consecuente desarticulación de los dos principales grupos económicos (BHC y Cruzat-Larraín), los conglomerados nacionales iniciaron una fase de recomposición (Rozas y Marín, 1988) que los llevó a profundizar sus intereses en las actividades más rentables y prometedoras (forestal y pesquera). Es así como el grupo Angelini, tradicionalmente ligado a la actividad pesquera, no sólo incrementó su presencia en dicho sector sino que pasó a controlar parte esencial de la actividad forestal a través de COPEC. Por su parte, el grupo Matte consolidó su posición en la actividad papelera. Este proceso reviste, sin embargo, características especiales por cuanto se materializa en asociación con conglomerados transnacionales, y al amparo de las enormes ventajas que el sistema de capitalización de deuda externa ofrece a los inversionistas extranjeros (French-Davis, 1987).

Lo anterior, unido a otros importantes movimientos vinculados al sector minero, que se realizaron bajo el D.L. 600 que regula la inversión extranjera directa, más otras transacciones realizadas con pagarés de deuda, con o sin asociación a grupos nacionales, en los sectores forestal y comercializador de productos horto-frutícolas (Arancibia, 1988), configura un escenario complejo que es necesario analizar en forma detallada.

Sector pesca y productos del mar⁷

La actividad pesquera industrial que representa aproximadamente el 90% de las capturas nacionales constituye la sustancia del sector, en lo que a exportaciones se refiere. De hecho, justifica la totalidad de las exportaciones de harina de pescado, que es el principal producto de exportación del sector y el segundo producto de exportación a nivel nacional después del cobre.

La concentración es la tónica en la actividad pesquera industrial debido, principalmente, a las grandes cantidades de capital que exigen la mantención de una flota pesquera y las plantas de procesamiento o reducción. Del total de las exportaciones del sector en 1987, seis empresas realizaron el 37%. Sin embargo de estas seis empresas tres son controladas por el Consorcio Angelini-Carter Holt (Asociación entre el grupo chileno Angelini y el grupo neocelandés Carter Holt Harvey Ltd.) controlando de este modo aproximadamente el 17% de las exportaciones del sector.

La concentración en la actividad exportadora de harina de pescado es notoriamente mayor. Esta vez, las seis empresas principales controlan el 60% de las exportaciones de este producto. Es decir, la concentración aumenta en la actividad más rentable del sector que es, a su vez, la más intensiva en recurso natural, (dado que involucra la captura de millones de toneladas de peces), la menos intensiva en mano de obra y la que genera menor valor agregado en el sector (Duhart y Weinstein, 1988).

Otro caso de concentración en el sector pesquero lo constituye la exportación de preparaciones y conservas de pescado que el año 1987 totalizaron 28,5 millones de dólares de los cuales dos empresas concentran el 50%. De estas dos empresas, una está controlada patrimonialmente por el Consorcio Angelini-Carter Holt, representando el 34,8% de las exportaciones de preparaciones y conservas de pes-

7. Considera todos los productos en sus distintas formas: frescos, conservados, preservados y procesados. Las exportaciones totales alcanzaron 416,9 millones de dólares en 1987 y con buenas perspectivas para 1988. Los principales productos (harina de pescado y pescado fresco) aumentaron en valor entre enero-julio de 1987 y enero-julio de 1988, alcanzando 25,5% y 63,6% respectivamente. Esta expansión se debe al fuerte incremento de precios internacionales.

cado. Pesquera Iquique es justamente la única de las tres grandes pesqueras del consorcio que posee una línea de producción de conservas, las otras dos están íntegramente dedicadas a la producción harinera.

En los restantes rubros de exportación del sector no se llega a verificar una concentración significativa, existiendo incluso algunas cooperativas de pescadores artesanales que se organizan para la exportación (productos frescos, congelados, refrigerados, etc.).

Sector Frutícola

La actividad frutícola posee, sin duda alguna, un gran dinamismo a pesar de una tendencia persistente a la caída de los precios.

La concentración productiva no parece ser una preocupación debido a que la actividad frutícola está diversificada y no presenta tendencias a la monopolización en el largo plazo. Dadas las características de la actividad, el crecimiento desmedido en la posesión de predios productivos plantea grandes riesgos y serios obstáculos técnicos y administrativos. En este caso, la concentración se verifica a nivel de la comercialización externa de la producción nacional; actividad altamente rentable y exenta de riesgos, y en la cual se encuentran involucrados capitales extranjeros (árabes y norteamericanos) en posiciones de primera importancia. Se observa que tan sólo seis empresas comercializadoras controlan el 54% de las exportaciones del sector y entre ellas al menos tres están controladas por capitales extranjeros.

Nada indica que la concentración de la comercialización haya traído beneficios para los productores, por cuanto no se ha traducido en: mejoras de precios, desarrollo más planificado, asistencia técnica o mayor capacidad negociadora de mercados, como podría esperarse.

Sector Forestal⁸

Las condiciones inmejorables en que se desarrollan en Chile una variedad de especies forestales introducidas (no nativas) como algunas coníferas (pino radiata, insigne, etc.), un gran número de variedades de eucaliptus (australiano), el hecho que dichas espe-

cies son de un alto rendimiento para la producción de madera y celulosa, y la existencia de una significativa y creciente superficie de reservas forestales (especialmente coníferas), hacen del sector forestal un punto de atracción no sólo para los intereses de grupos económicos nacionales sino también para consorcios transnacionales vinculados a la actividad.

Es así como cerca de un 20% de las operaciones realizadas al amparo del Capítulo 19, que posibilita la capitalización de deuda externa, están dirigidas directa o indirectamente a controlar o participar en empresas del sector forestal (Arancibia, 1988). Por ejemplo, Carter Holt consiguió participación en Celulosa Arauco y Constitución a través de su asociación con A. Angelini en la compra de Copep, Fletcher Challenge también consorcio neocelulósidos pasó a controlar Papeles y Bosques Bío-Bío y Forestal Bío-Bío además de obtener participación en la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones del Grupo Matte, y la asociación de las transnacionales SHELL-CITICORP-SCOTT PAPER, la primera holandesa y las dos últimas norteamericanas, controlan Forestal Colcura y compraron la planta de Nacimiento que perteneció a Papeles Sudamérica con vistas a un programa de forestación con eucaliptus. De este modo se entretiene la complicada malla a que da lugar la asociación de grupos nacionales con empresas transnacionales.

Por otra parte, la concentración del grueso de la actividad forestal en unas pocas empresas es una realidad indesmentible. Es así como las seis principales empresas exportan el 70% del total sectorial siendo la primera de ellas Celulosa Arauco y Constitución, empresa que ostenta la tercera posición en lo que a exportaciones nacionales totales (1987) se refiere (sólo es superada por Codelco y Enami). En el caso de la celulosa, producto que presenta un buen panorama internacional, la concentración aumenta y sólo Celulosa Arauco y Constitución da cuenta del 77% de las exportaciones de este producto.

Es importante hacer notar que las transnacionales que participan en el control de buena parte de la riqueza forestal presente y futura de Chile, poseen asimismo intereses en el mismo rubro forestal en sus países de origen. Tal es el caso de Fletcher Challenge de Nueva Zelandia (productor de celulosa) y de Scott Paper uno de los principales productores de papel en Estados Unidos. Esta situación puede transformarse

en un tema crítico en el futuro si las estrategias de explotación y sobre todo comercialización de las transnacionales no se adecúan a las necesidades de la estrategia nacional de desarrollo.

Sector Minero

Durante 1987, sus exportaciones totales alcanzaron a 2.745,8 millones de dólares. El cobre sigue siendo el principal rubro de exportación tanto sectorial como nacional con alrededor de 2.100 millones de dólares exportados en ese año, a pesar de que otros minerales como molibdeno, hierro, oro, plata y algunos minerales no metálicos (yodo, litio, etc.) están haciendo un aporte creciente al sector.

Del total de exportaciones del sector un 63% las realiza CODELCO y un 15% ENAMI (que representa la producción de la pequeña minería y parte de la mediana). El restante 22% lo justifican empresas privadas o privatizadas y de los 590 millones de dólares que exporta el sector privado en forma autónoma (no a través de ENAMI) el 92,5% lo realizan siete empresas. Entre éstas destacan Minera Disputada de Las Condes, propiedad de la transnacional norteamericana EXXON, Compañía de Aceros del Pacífico S.A., bajo control de capitales suizos, Compañía Minera El Indio, propiedad del grupo Bond con origen en Australia, Soc. Chilena del Litio, perteneciente a capitales norteamericanos.

En un sentido distinto se destaca la presencia de la Soc. Minera Pudahuel Ltda. Esta empresa que explota el mineral de cobre de "Lo Aguirre" en las afueras de Santiago, está aplicando novedosas tecnologías de lixiviación para la obtención de concentrados. Dichas tecnologías corresponden a desarrollos íntegramente nacionales en una empresa de capitales chilenos.

Ha sido característica de este gobierno el desestimar la participación del Estado y sus empresas en el desarrollo minero del país, sosteniendo que ello corresponde a la inversión extranjera. Aun cuando las condiciones ofrecidas fueron extraordinariamente favorables, los inversionistas extranjeros no emprendieron todas las inversiones que se esperaba.

Han habido, sin embargo, algunas excepciones. Por ejemplo, el caso del mineral polimetálico "El Indio" (oro, plata, cobre), cuya ley de fino en oro supera ampliamente a la existente en los yacimientos

sudafricanos, lo cual posibilitó un proyecto de alta rentabilidad, con un rápido retorno de la inversión (1 año) que permitió a la minera "Saint Joe" vender el mineral en 1986 (después de 8 años de explotación) en 500 millones de dólares al grupo australiano Bond.

Algo parecido a lo anterior ha ocurrido con la entrega a capitales norteamericanos (Soc. Chilena del Litio) de las reservas de litio detectadas en el Salar de Atacama. Conviene tener presente que se trata de la más grande reserva conocida de litio a nivel mundial, mineral considerado universalmente como estratégico por sus aplicaciones energéticas y en aleaciones especiales para su uso en la industria aeroespacial.

Un caso que por su envergadura ha resultado particularmente controvertido es el del mineral La Escondida, toda vez que una parte importante de las reservas conocidas de cobre ha pasado a control extranjero.

Esta operación ha sido criticada por cuanto se estima (CESCO, 1988) que La Escondida producirá a partir de 1992 cerca del 20% del cobre chileno (en forma de concentrado) no estando sujeta la empresa a la obligación de coordinar estrategias comerciales (precio, cantidad, clientes, etc.) con CODELCO, lo cual redundará en un debilitamiento de las posiciones internacionales de la empresa nacional. De hecho, Mitsubishi (una de las propietarias de La Escondida) que comparará la producción del mineral (concentrado), anunció la instalación de una fundición en Estados Unidos. Naturalmente, esto plantea serias dudas respecto de las posibilidades de acceso del cobre refinado por CODELCO al mercado norteamericano.

A lo anterior se agregan las favorables condiciones en que se materializó la inversión, puesto que el consorcio constituido por las empresas extranjeras sólo aporta el 15% en forma directa y el resto se completa con endeudamiento externo cuya garantía serán: los activos del proyecto, los derechos sobre los contratos y los derechos de los propietarios a indemnización estatal en caso de expropiación. Esta modalidad de financiamiento comporta en la práctica una garantía estatal al crédito otorgado a las transnacionales (CESCO, 1988).

Un caso diferente es el de la planta de Metanol en Magallanes que, sin ser particularmente ventajosa para el país, implica al menos la transferencia de

tecnología avanzada a la actividad nacional y mercados asegurados para la producción del alcohol metílico (Metanol) con múltiples aplicaciones en la industria.⁹

A la luz de los antecedentes arriba expuestos es posible intentar una primera evaluación de los potenciales beneficios y problemas asociados a los procesos de concentración desnacionalización.

Es un principio generalmente aceptado que la participación del capital extranjero en la actividad exportadora puede ser beneficiosa en la medida que aporta capital, tecnologías o mercados nuevos. En el caso de la mayoría de las operaciones realizadas por empresas extranjeras, no hay evidencias de aportes tecnológicos significativos ni de apertura de mercados nuevos a la actividad exportadora. Es más, buena parte de estas operaciones tampoco ha implicado una entrada de capitales. En lo esencial, las transacciones con pagarés de la deuda externa -que ha sido la modalidad dominante- constituyen más bien un traspaso de activos nacionales a cambio de papeles. Los aportes de capital fresco son en consecuencia pequeños cuando no inexistentes y el beneficio resultante de esta operación una modesta rebaja en el pago de intereses, la que será ampliamente compensada por la salida previsible de utilidades a partir del quinto año de realizada la operación (Ffrench-Davis, 1987).

Pero, no son esos los únicos aspectos de relevancia involucrados en la relación con las transnacionales. Por una parte, la existencia de rentabilidades anormalmente elevadas en los sectores aludidos (pesca, forestal, minería) es resultado de las rentas derivadas de la disposición de recursos naturales (suelo, subsuelo, mar) que son parte del patrimonio de toda la sociedad. La ausencia de un tratamiento tributario adecuado a las particularidades de estas actividades, significa renunciar a retener en el país dicha renta y/o estimular una distribución muy regresiva de la riqueza nacional.¹⁰

Por otra parte, la concesión de condiciones excesivamente favorables al capital extranjero, esti-

mula la venida de capitales de corto plazo de tipo especulativo y desincentiva a las empresas interesadas en proyectos de más largo plazo.¹¹ Un buen ejemplo de esto es la ley minera. Se trata aquí de una legislación que otorga beneficios desmedidos a los potenciales inversionistas, razón por la cual es objeto de fuertes críticas al interior del país y es percibida por las propias empresas extranjeras como un marco jurídico que difícilmente podrá mantenerse en el futuro, afectando por tanto, la necesaria estabilidad que muy especialmente los proyectos mineros requieren (Gana, 1988).

La compatibilidad con la estrategia de desarrollo nacional es otro tema crítico que se plantea cuando grandes empresas transnacionales controlan porciones significativas de los recursos naturales exportables.

Un primer tipo de preocupación se relaciona con el grado de elaboración (valor agregado) de los recursos naturales. En general, el interés de dichas empresas es exportar materias primas sin mayor elaboración, puesto que su procesamiento en territorio chileno, implicaría para ellas, mayores inversiones y esto puede no coincidir con su estrategia a nivel mundial.

A su vez, las estrategias comerciales nacionales se complican cuando un porcentaje importante del recurso exportable está bajo control de empresas extranjeras. Es probable que se produzca una situación de este tipo con el mineral La Escondida que representará una fracción significativa de la producción nacional de cobre, máxime cuando las empresas propietarias poseen intereses en el mismo rubro radicados en otros países.

La selección de tecnologías, la adquisición de maquinaria e insumos son también aspectos de relevancia, toda vez que las opciones retenidas tendrán efectos muy distintos sobre el resto del aparato productivo. ¿Tecnología intensiva en mano de obra o en capital?, ¿comprar insumos nacionales o importados?, son preguntas que se responderán sin considerar necesariamente el interés nacional. Este punto es de particular contingencia en el sector forestal, por cuanto está en vísperas de una significativa expan-

9. El BID estimó en 7% de la demanda mundial la producción de la planta de "Cape Horn Methanol" en Magallanes.

10. La legislación en vigor establece una tasa fija de 49,5% sobre las utilidades sin importar cuán grandes ellas sean en relación a la inversión.

11. Unas condiciones desmedidamente favorables anticipan el riesgo de expropiación y en esas condiciones sólo se materializarán aquellos proyectos de elevada rentabilidad y rápido retorno de la inversión.

sión, dada la magnitud de las superficies forestales que entran en producción.¹²

Otro tema polémico es el del tipo de explotación de los recursos. La experiencia muestra que de no mediar una política rigurosa de preservación nada asegura que dicha explotación sea ejecutada y programada con racionalidad en vistas al largo plazo. De hecho, el país ha sido testigo durante estos años de muchos casos de subordinación de la racionalidad en el manejo de recursos exhaustibles a la lógica del máximo beneficio en el corto plazo.

4. UNA ESTRATEGIA AGRESIVA EN MERCADOS INTERNACIONALES EN DECLINACIÓN

Las aprensiones respecto del carácter esencialmente primario y del escaso grado de industrialización de la oferta exportadora nacional surgen de dos tipos de consideraciones. En el plano interno, los sectores productivos que la componen presentan débiles encadenamientos con el resto de la economía, dado que no representan una demanda intermedia significativa y su contribución a la masa salarial no es tampoco determinante.

En el plano externo, y es el tema que interesa analizar aquí, se trata en general de actividades que se sitúan a mucha distancia de las principales fuentes de dinamismo del comercio internacional. Constituyen, en consecuencia, actividades que son objeto de una valorización dificultosa en los mercados internacionales.

En un contexto de relativo estancamiento del comercio internacional en los últimos años, se aprecian sin embargo evoluciones muy contrastadas según los diferentes tipos de bienes. La tendencia central apunta en todo caso en un sentido extraordinariamente nítido: la importancia creciente de las manufacturas cuya contribución a las exportaciones mundiales pasa, entre 1975 y 1987 de 57,4% a 69,7% y el fuerte deterioro de los productos primarios cuya contribución cae de 40,8% a 28,4% (GATT-CI).

Naturalmente, no todos los productos manufacturados tienen un comportamiento dinámico. Por

ejemplo, los productos textiles se mantienen estancados al paso que la maquinaria para industrias especializadas ha tendido a perder importancia relativa, no obstante un cierto repunte en los años más recientes. En contraposición, destaca la gravitación creciente en las exportaciones mundiales de las actividades vinculadas a la producción de equipos de oficina y telecomunicaciones, los vehículos para carretera y los electro-domésticos, rubros todos de alto contenido tecnológico. A ellos se agrega el rubro vestuario, comúnmente considerado como tradicional pero que en virtud de la aplicación de nuevas tecnologías de producción y diseño ha también experimentado un aumento de su importancia relativa (GATT-CI).

Estas evoluciones contrastan fuertemente con los rubros en los cuales se especializa la economía chilena. En efecto, la significación en las exportaciones mundiales de los alimentos, las materias primas, los minerales y los metales no ferrosos sufre una persistente declinación.

La identificación de las tendencias más globales en el plano del comercio internacional y su confrontación con los resultados del estudio de las principales características del desarrollo exportador chileno, sugieren la hipótesis de una fuerte inadecuación de este último respecto de los elementos más dinámicos en el plano internacional.

Con todo, los datos hasta ahora movilizados son demasiado agregados como para validar una hipótesis de esa naturaleza. Tanto más cuanto que dado el volumen de las exportaciones chilenas, su grado de competitividad internacional y su ubicación en nichos específicos dentro de los grandes rubros (alimentos, materias primas, etc.), es perfectamente admisible la posibilidad de un desarrollo exportador dinámico en actividades internacionalmente estancadas o incluso regresivas.

A este respecto, los datos del cuadro II sintetizan un conjunto de información relevante. De los once productos estudiados, sólo tres (pescado fresco refrigerado o congelado, pescados, crustáceos y moluscos preparados o preservados y uvas frescas y secas) se eximen de la tendencia a la declinación de su participación en las exportaciones mundiales (X_i/X_m). Todos los otros muestran una pérdida de participación particularmente acentuada en el caso de los productos minerales (hierro, cobre y plata).

12. Aun considerando que dicho sector es estructuralmente intensivo en capital y no en mano de obra.

Cuadro II
UNA VISION SINTETICA DE LA POSICION INTERNACIONAL DE LOS
RUBROS MAS DINAMICOS EN LAS EXPORTACIONES CHILENAS

PRODUCTO	(1) Xi/Xa (%)	(2) Xich/Xia (%)	(3) tasa cr. Xich/Xia 1975-80 1981-86	(4) Xich/Mij 1980 1987	(5) Cambia parte de mercado.	(6) Var% P.med 1987/1980
PESCADO FRESCO REFRIGERADO O CONGELADO	1975 = 0,246 1980 = 0,263 1986 = 0,394	1975 = 0,1 1980 = 0,8 1986 = 2,0	41,4% 16,5%	ESPAÑA = 7,8 8,5 JAPON = 1,3 0,6 EEUU(+) = 0,1 1,3	(-) FRANCIA (-) R. UNIDO (+) EEUU (-) S. COREA (-) JAPON (+) CANADA	50 26 N.D.
PESCADOS, CRUST. Y MOLUSCOS PREP. O PRESERVADOS	1975 = 0,140 1980 = 0,144 1986 = 0,184	1975 = 0,8 1980 = 0,9 1986 = 3,4	2,0% 24,8%	ESPAÑA = 19,3 16,1 JAPON = 1,1 1,8 EEUU(*) = 0,8 1,3 R. UNIDO = 0,7 1,9	(+) HOLANDA (-) TAILANDIA (-) TAIWAN (+) S. COREA (-) JAPON (+) TAILANDIA (-) CANADA	11 100 61 2
MANZANAS FRESCAS	1975 = 0,072 1980 = 0,068 1986 = 0,068	1975 = 2,2 1980 = 5,4 1986 = 10,0	16,1% 10,0%	HOLANDA = 31,5 28,8 EEUU (*) = 13,3 19,5 ITALIA = 23,9 35,2 R.F.A. = 9,4 10,4	(-) ARGENTINA (+) FRANCIA (-) CANADA (-) N. ZELANDIA (-) ARGENTINA (-) FRANCIA (-) ARGENTINA	-13 -7 -8 -4
UVAS FRESCAS Y SECAS	1975 = 0,072 1980 = 0,068 1986 = 0,081	1975 = 2,4 1980 = 3,5 1986 = 16,9	6,5% 30,0%	EEUU(*) = 76,4 85,8 HOLANDA = 2,0 15,6	(-) MEXICO (-) S. AFRICA (-) TURQUIA (-) S. AFRICA	-8 -33
HARINA DE CARNES (PRINCIPALMENTE HARINA DE PESCADO)	1975 = 0,076 1980 = 0,075 1986 = 0,064	1975 = 4,3 1980 = 17,7 1986 = 26,4	26,6% 6,9%	R.F.A. = 51,8 62,1 JAPON = 18,1 16,7 EEUU(**) = 0,0 65,3	(-) PERU (-) ECUADOR (+) EEUU (-) CANADA (-) PANAMA	-24 -24
TRONCOS PARA ASERRAR	1975 = 0,161 1980 = 0,102 1986 = 0,083	1975 = 0,0 1980 = 3,5 1986 = 2,8	117,5% -3,7%	JAPON = 1,2 0,7	(+) CANADA	-40

CONTINUACION CUADRO II

	(1)	(2)	(3)		(4)		(5)	(6)
PRODUCTO	Xi/Xa (%)	Xich/Xia (%)	tasa cr. Xich/Xia 1975-80 1981-86		Xich/Mij 1980 1987		Cambia parte de mercado.	Var% P.med 1987/1980
PULPA DE MADERA AL SULFATO	1975 = 0,459	1975 = 1,7	9,9%	0,0%	R.F.A. = 1,5 1,5		(+) CANADA	15
	1980 = 0,362	1980 = 3,0			FRANCIA = 3,0 2,7			15
	1986 = 0,342	1986 = 3,0			JAPON = 2,0 1,7		(-) BRASIL (+) EEUU	16
MINERAL Y CONCENTRADO DE HIERRO	1975 = 0,585	1975 = 1,9	4,7%	-10,3%	JAPON = 7,2 5,4			-10
	1980 = 0,360	1980 = 2,5						
	1986 = 0,368	1986 = 1,3						
MINERAL DE COBRE	1975 = 0,139	1975 = 2,4	26,2%	6,9%	JAPON = 5,3 9,2		(-) FILIPINAS	-11
	1980 = 0,136	1980 = 9,7			CANADA = 39,2 43,5		(+) CANADA	-4
	1986 = 0,368	1986 = 14,5			ESPAÑA = 18,0 32,1		(-) INDONESIA	-44
					R.F.A. = 6,3 3,7		(-) N. GUINEA (-) MARRUECOS (-) N. GUINEA	-55
PLATA EN BRUTO O PARCIALMENTE TRABAJADA	1980 = 0,415	1980 = 1,3	-9,1%	20,1%	EEUU(*) 1,4 4,6		(-) CANADA	N.D.
	1986 = 0,093	1986 = 3,9			R. UNIDO = 0,2 1,8		(+) MEXICO (+) FRANCIA (-) EEUU	-76
COBRE Y SUS ALEACIONES REFINADO Y NO REFINADO	1975 = 0,554	1975 = 20,3	4,1%	3,5%	EEUU(*) = 24,0 30,8		(-) ZAMBIA	-36
	1980 = 0,415	1980 = 25,9			JAPON = 15,1 18,5		(-) JAPON	-27
	1986 = 0,249	1986 = 31,9			R.F.A. = 25,1 20,6		(-) PERU (+) ZAMBIA (+) POLONIA	-31
					FRANCIA = 17,1 32,7		(-) ZAMBIA	-21
					ITALIA = 27,8 32,6		(-) ZAMBIA	-26
					R. UNIDO = 20,5 14,9		(-) ZAIRE (+) PERU (-) CANADA	-26

Nota: (1) Participación porcentual del producto en las exportaciones totales mundiales.

(2) Participación chilena en las exportaciones mundiales del producto.

(3) Tasa de crecimiento de la parte chilena en las exportaciones mundiales del producto en los períodos indicados.

(4) Participación chilena en la exportación del producto a principales mercados de países desarrollados.

(5) Otros proveedores y el cambio en su participación de mercado, (+) aumenta, (-) disminuye.

(6) Variación porcentual del precio nominal medio (CIF) de exportación al mercado indicado entre 1980 y 1987.

(*) Para EEUU no se disponía de la información 1987 por lo que se usó el año 1986.

(**) El año 1980 no se verificó exportaciones de harina de pescado a EEUU.

Ahora bien, resulta de gran interés constatar que la parte de Chile en las exportaciones mundiales respectivas (Xich/Xim) es creciente en todos los casos con la única excepción del mineral y concentrado de hierro. Dicho de otro modo, a pesar de su especialización en actividades regresivas a nivel internacional, Chile ha conseguido hasta ahora aumentar sus volúmenes de exportación mediante el desplazamiento del mercado de otros productores menos competitivos.

Ex post, la estrategia exportadora de Chile aparece como una estrategia de aumento de su parte de mercado en actividades en declinación, ya sea por deterioro de sus precios respectivos o por regresión de las cantidades demandadas. Es evidente que se trata aquí de un tipo particular de estrategia, distinta a aquellas que se apoyan en el impulso proveniente de mercados de gran dinamismo y/o la configuración de nuevos mercados mediante la innovación en materia de productos.

Los rubros en los cuales la penetración chilena en los mercados internacionales ha sido particularmente rápida son las uvas frescas y secas, los pescados y moluscos y la plata.¹³ Como se puede igualmente apreciar en el cuadro II, se trata de mercados en los cuales la participación de Chile al inicio del proceso era marginal, toda vez que no superaba, en el mejor de los casos (uvas frescas y secas), el 2,4% del total. Inversamente, y aunque también ha experimentado un aumento significativo, la tasa de crecimiento de la parte de mercado de Chile en actividades en las cuales el país disponía de una sólida

presencia internacional ha sido notoriamente inferior. El caso del cobre y sus aleaciones aparece a este respecto como un ejemplo típico.

A partir de lo anterior es posible formular una segunda hipótesis: existen limitaciones internacionales a la proyección lineal de una estrategia como la chilena, puesto que al traspasar determinados umbrales, el ritmo de aumento de la parte de mercado tiende a disminuir fuertemente.

En contra de cualquier pronóstico de tipo catastrofista, conviene precisar que las limitaciones en el plano de un acceso fluido a los mercados internacionales, son diferentes de acuerdo a los productos y en lo fundamental podrían configurarse más bien en un escenario de mediano plazo.

A juzgar por la evidencia estadística, las situaciones más preocupantes son las que afectan a la harina de pescado y las manzanas a las cuales se agrega el caso ya comentado de la uva.

Es naturalmente imposible definir cuál es el punto exacto a partir del cual la parte de mercado de un determinado exportador no puede seguir aumentando. Es en cualquier caso razonable presumir que luego de haber superado niveles del 60%, se entra en una zona peligrosa. En este sentido, el ejemplo de las manzanas resulta sugerente. Son conocidos los problemas experimentados por los exportadores chilenos en los mercados de la CEE, situación que interviene a partir de niveles de penetración significativos, pero sustancialmente más bajos que en el ejemplo de la uva en Estados Unidos.

El caso de los productos del mar (excluida la harina de pescado) es, sin dudas distinto. En los dos rubros considerados, la parte de Chile en las exportaciones mundiales sigue siendo pequeña y, salvo en España, otro tanto ocurre con su participación en los principales mercados. No parecen, en consecuencia,

13. El oro que también debe ser considerado en esta categoría, no se incluyó en el estudio por no estar incluido en la clasificación uniforme para el comercio internacional. (CUCI, rev. 1 y rev. 2), clasificaciones utilizadas en las bases de datos consultadas.

existir problemas serios de acceso a mercados. La disponibilidad de los recursos y los controles de calidad, constituyen aquí los principales problemas planteados a una actividad que dispone de buenas perspectivas de expansión, en particular bajo la modalidad de piscicultura y viveros artificiales para moluscos, productos ambos de gran valor en el mercado internacional. Además, es interesante destacar que se trata (junto con la pulpa de madera) de los únicos productos cuyos precios internacionales han experimentado un aumento respecto de los prevalecientes a principios de la presente década.

Pero, no es ése el caso general. La mayoría de los otros productos son claramente regresivos a nivel internacional y la presencia de Chile en los principales mercados hasta ahora conquistados alcanza en algunos casos proporciones que hacen difícil pensar en aumentos de los volúmenes exportados tan significativos como en los años recientes.

Por otra parte, una estrategia como la practicada por Chile lleva implícita una fuerte dosis de agresividad comercial. Muchos países han sufrido la pérdida de partes de mercado en provecho de exportaciones provenientes de Chile. Francia, en el caso del pescado fresco, Argentina en las manzanas, México y Sud-Africa en la uva, Perú y Canadá en la harina de pescado, Zambia y Estados Unidos en el cobre y Canadá en la plata. Si bien, desde un punto de vista estrictamente económico, estas situaciones pueden entenderse como el resultado natural de la competencia internacional, la conclusión es probablemente distinta si se ponen por delante consideraciones de orden político. A partir de cierto punto, la acumulación de intereses resentidos en los países que se han visto desplazados de mercados relevantes, puede generar reacciones peligrosas para las perspectivas de desarrollo de un país percibido como una amenaza pero que es, a la vez, extraordinariamente vulnerable.

En este mismo orden de cosas, la inundación de algunos mercados con exportaciones provenientes de Chile, al lesionar directa o indirectamente los intereses de los productores del país de destino concita presiones políticas en busca de un aumento de los niveles de protección. Desde ese punto de vista, la táctica de la "avalancha", practicada en el caso de la uva, puede resultar contraproducente. En suma, la carencia de una estrategia de penetración de mercado puede generar dificultades importantes en

el mediano plazo.

En una economía mundial en la que los acuerdos regionales (Europa 1992, Estados Unidos-Canadá, Japón-Países de la ASEAN) cobran importancia estratégica, en tanto constituyen zonas de seguridad frente a la inestabilidad y turbulencias provenientes del exterior, los intentos por parte de una economía pequeña y subalterna de insertarse directamente en ella, pueden conducir a grandes frustraciones.

III. HACIA UNA SEGUNDA FASE EN EL DESARROLLO EXPORTADOR

Para efectos de definición de política económica la principal conclusión del análisis precedente apunta a la necesidad de iniciar una segunda fase en el desarrollo exportador nacional.

Diversos argumentos apoyan este punto de vista. Ellos dicen relación con la persistencia del carácter primario-exportador de la actual especialización internacional, la falta de presencia en los sectores más dinámicos de la demanda mundial y su estrecha vinculación a ramas declinantes, el alto grado de concentración que presentan algunas de estas actividades al interior del país, el fuerte control extranjero en varias de ellas y la probabilidad de enfrentar restricciones en el acceso a algunos mercados clave.

A estas limitaciones se agregan otras no estudiadas en este trabajo, respecto de las cuales existe también cierta evidencia empírica (Echeñique y Gómez, 1988; Duhart y Weinstein, 1988): la precariedad de la relación laboral a que da origen buena parte de las actividades exportadoras y su débil articulación con el resto del aparato productivo en términos de demanda intermedia y capacidad de generación de empleo.

Haciendo un paralelo con la cronología del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, es posible afirmar que el desarrollo exportador que ha tenido lugar durante estos años corresponde a la etapa de *diversificación fácil*. El calificativo de "fácil" no tiene, en este marco, connotaciones peyorativas ni implica desconocer la envergadura de los esfuerzos realizados por trabajadores y empresarios. Esta caracterización apunta, por el contrario, hacia problemas de orden más cualitativo: el escaso valor agregado nacional incorporado en las principales exportaciones, la ausencia de un esfuerzo tecnológico nacional más allá de ciertas innovacio-

nes puntuales y la poca capacitación del grueso de la fuerza de trabajo que participa en estas actividades.

Esas son las razones que conducen a plantear la necesidad de emprender una segunda fase basada, justamente, en un mayor esfuerzo tecnológico, un más alto grado de elaboración de los recursos naturales y en trabajo calificado y justamente remunerado (Ominami, 1988a).

No es por tanto un argumento de tipo catastrofista, fundamentado en la idea de un inminente agotamiento de la actual fase, el que debe ser puesto por delante. Si bien, como ya se analizó, la saturación de algunos mercados clave es una eventualidad previsible para ciertos productos, y se enfrentan actualmente algunas restricciones del lado de la oferta, la idea del agotamiento no parece disponer de fundamento sólido, al menos, en el corto plazo.

Más aún, la necesidad de una reorientación puede ser incluso planteada de manera independiente de los diagnósticos acerca de las posibilidades del actual tipo de desarrollo exportador. En esta óptica, los argumentos claves son la calidad de la especialización internacional, la construcción de un aparato exportador mejor articulado con el resto de las actividades productivas y por tanto con mayor capacidad de dinamización del conjunto de la economía y por último, aunque no menos importante, el aporte de las actividades exportadoras a un crecimiento que incorpore la *equidad social* como principio básico de funcionamiento.

Sería, sin dudas, un gran error pensar la reorientación del desarrollo exportador de un país como Chile, a partir de una lectura ingenua de los procesos exitosos de especialización internacional. El reconocimiento de los sectores más dinámicos de la demanda mundial entrega orientaciones valiosas respecto de las opciones más prometedoras, pero éstas no pueden ser adoptadas en forma mecánica. La *alucinación tecnológica* (Ominami, 1988b) puede conducir a incursionar en forma precipitada en sectores en los cuales el país no dispone de los recursos y competencias necesarias con consecuencias seguramente ruinosas.

Se trata más bien de partir de lo actualmente existente para desde allí avanzar en forma progresiva hacia formas de especialización superiores. No se trata, por tanto, de renunciar a las ventajas estáticas sino que de arbitrar las medidas para a partir de ellas construir nuevas ventajas comparativas.

La estrategia global de desarrollo en la cual debe inscribirse este proceso no se encasilla en la dicotomía clásica "hacia adentro" o "hacia afuera". Retomando una vieja intuición de R. Prebich, rescatada por O. Sunkel (1988), la idea es superar este dilema mediante una estrategia que busque proyectarse internacionalmente *desde adentro*. Con ello se apunta a la necesidad de mayor articulación entre las distintas actividades, estén éstas dirigidas a la exportación o al mercado interno, con todas las ventajas productivas y sociales que de ello pueden resultar.

En lo que concierne específicamente a la estrategia exportadora, se sugiere una formulación que contemple dos dimensiones básicas. Por una parte, la *ampliación y consolidación* del desarrollo hasta ahora alcanzado, condición fundamental para asegurar financiamiento y mercados para sustentar una política destinada, por otra parte, a construir *complejos productivos integrados* a partir de los recursos naturales disponibles.

Es evidente que la aplicación práctica de una estrategia de esta naturaleza plantea dificultades. La simple ampliación del actual tipo de oferta exportadora, sin avances simultáneos en el desarrollo de complejos industriales vinculados a la dotación de recursos, implica reproducir el carácter primario-exportador de nuestra inserción internacional. En sentido inverso, la despreocupación respecto de los logros alcanzados en función de privilegiar unilateralmente las actividades de mayor contenido industrial, puede conducir a frustrar el conjunto de la estrategia.

El problema de la articulación entre ambas dimensiones resulta pues crucial. La sustitución de exportaciones, (Myint, 1972) esto es, el abandono progresivo de las actividades que incorporan el menor valor agregado en beneficio de aquellas más intensivas en tecnología y trabajo calificado, constituye, a nuestro juicio, el principio capaz de articular un esfuerzo simultáneo en las dos dimensiones señaladas.

1. DESARROLLO EXPORTADOR Y DESARROLLO INDUSTRIAL: HACIA LA CONSTITUCION DE COMPLEJOS INTEGRADOS DE PRODUCCION

Tradicionalmente, todos los diseños estratégicos partían de una separación tajante entre los diversos

sectores productivos asignándole a la industria (el sector secundario) los principales méritos. Ese es el origen de las estrategias de industrialización que, como la aplicada en Chile a partir de la Gran Depresión, privilegiaron al sector industrial en detrimento de la agricultura, todo ello con altos costos económicos y sociales.

En la actualidad, la separación drástica entre ramas y sectores ha perdido buena parte de su pertinencia. En particular, los nuevos desarrollos tecnológicos (Ominami, 1986) han hecho mucho más difusas las fronteras entre ellos (Pérez, 1986) produciéndose crecientes superposiciones que es fundamental considerar en la formulación de políticas. En efecto, las actividades productivas tienden a encadenarse mediante la multiplicación de las articulaciones entre actividades agrícolas o mineras, industriales o de servicios.

La noción de complejos integrados de producción responde precisamente a la necesidad de disponer de un diseño consciente que permita construir en una base nacional (o en su defecto regional) esas articulaciones. En su defecto, esos encadenamientos, que de todas formas tienen que producirse, serán aprovechados por actores externos, induciendo, desde la perspectiva de países como el nuestro, a la constitución de aparatos productivos nacionales poco articulados y por tanto desprovistos de coherencia y capacidad autónoma de decisión.

En la constitución de complejos integrados intervienen dos grandes tipos de elementos (Bitar y Ominami, 1988). Por una parte, la cadena técnica que va desde la explotación primaria hasta los servicios que aseguran la comercialización. Por la otra, los actores sociales involucrados a lo largo de dicha cadena.

La necesidad, en particular en países pequeños, de adoptar criterios rigurosos de especialización implica una alta dosis de selectividad en la identificación de los complejos que se proponga desarrollar. Para ello, el criterio clave es la disposición de ventajas comparativas susceptibles de ser dinamizadas.

En el caso de Chile, como ya ha sido propuesto (Bitar, Edwards, Ominami, 1988), es posible pensar la estructuración "desde adentro" de una mejor oferta exportadora, a partir de la configuración de cinco grandes complejos, en el área de la minería; en la producción alimentaria; en el sector forestal; en la industria metal-mecánica; y por último en el área de los servicios productivos.

2. LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS ACTORES DE LA INSERCIÓN ACTIVA

Frente a la envergadura de los desafíos planteados al país en el campo de la modernización y la búsqueda de una nueva forma de inserción en la economía mundial, los mecanismos de mercado no son capaces de proveer a los agentes del proceso de inversión de toda la información necesaria para la toma de decisiones intertemporales racionales.

El mercado, constituye un mecanismo insustituible para coordinar de manera eficiente la multitud de decisiones que los agentes toman cotidianamente en forma descentralizada. Como la experiencia histórica lo demuestra, los intentos de reemplazar por vía administrativa la coordinación por el mercado de estas decisiones, conducen a la esclerosis y a la ineficiencia.

Distinto es el caso de las grandes decisiones de inversión destinadas a madurar en un horizonte de mediano o largo plazo. En este terreno, los mecanismos de mercado presentan múltiples insuficiencias, máxime cuando éstas se refieren a proyectos que requieren de una validación más allá de las fronteras nacionales.

El mejoramiento de la calidad de la especialización internacional pasa, necesariamente, por la adopción de decisiones de inversión que pueden presentar riesgos importantes. En cierto modo, se trata de realizar un conjunto de apuestas proyectadas hacia el futuro. Por sí solo, el sector privado no está en condiciones de realizarlas. Las pautas de comportamiento de los inversionistas privados los llevan, naturalmente, a privilegiar las opciones más seguras. Es así como, a pesar del involucramiento creciente de la empresa privada en las actividades de exportación durante los últimos años, Chile sigue atado a una especialización primario-exportadora.

No se desprende de lo anterior que la realización de las apuestas de futuro deba necesariamente recaer en el Estado. Por el contrario, de lo que se trata es de asegurar la configuración de condiciones propicias para que éstas puedan efectuarse y prosperar. Surge así la necesidad de construir una institucionalidad apta para promover la inserción activa del país en los intercambios internacionales.

Un Estado ágil y moderno constituye un instrumento clave para promover una modernización social y tecnológica que permita mejorar la posición del país en la jerarquía internacional de naciones.

En lo que se refiere específicamente a la configuración de un perfil de inserción internacional como el aquí propuesto es necesario:

I) Garantizar un entorno macro-económico ordenado, un tipo de cambio real alto y la aplicación de una política de protección a las actividades emergentes mediante aranceles moderados y decrecientes en el tiempo (French-Davis, 1988).

II) Crear espacios institucionales en los cuales desarrollar la concertación entre los diferentes actores, en vistas a planificar y decidir en conjunto respecto de las grandes orientaciones en materia de especialización productiva, evitando de paso la superposición de iniciativas, la sobre-producción y la competencia ruinosa de los productores nacionales en los mercados internacionales.

III) Proveer estímulos fiscales y crediticios a aquellas actividades que, en un cuadro concertado, han sido definidas como las grandes apuestas a futuro, independientemente de que su ejecución práctica recaiga en empresas públicas o privadas.

IV) Velar para que exista un catastro actualizado de los recursos naturales y humanos disponibles y promover mediante diferentes estímulos (disminuciones de impuestos, otorgamiento de opciones de compras, etc.) el desarrollo de las actividades de prospección.

V) Impulsar un vasto programa de promoción del desarrollo científico-técnico estrechamente ligado a las demandas de los sectores productivos.

VI) Disponer de un núcleo de grandes empresas firmemente comprometidas con el desarrollo tecnológico que contribuyan a dinamizar el progreso técnico y a difundirlo hacia el resto de la economía.

VII) Poner en práctica un plan de formación de mano de obra de modo que la expansión de nuestra oferta exportable dependa de la mayor calificación de la fuerza de trabajo antes que de una competitividad precaria asentada en ventajas estáticas y bajos salarios.

VIII) Crear o favorecer el desarrollo de agencias que mediante la recolección y procesamiento de la información económica disponible a escala internacional, contribuyan a orientar las decisiones de los agentes acerca de las mejores oportunidades de inversión y comercio.

IX) Propiciar negociaciones políticas con otros países en vistas a abrir nuevos mercados a las exportaciones nacionales ampliando para ello la red de intercambios compensados.

X) Asegurar que las operaciones de inversión extranjera directa propuestas por empresas transnacionales se ajusten a las grandes orientaciones de la estrategia definida.

XI) Organizar una oferta nacional en los sectores que se consideren estratégicos. En este plano CO-DELCO y ENAP pueden jugar un importante papel en tanto fuentes de demanda.

XII) Practicar una política de construcción de infraestructuras (puertos, red vial, etc.) que sea coherente con las prioridades definidas, de modo de evitar os estrangulamientos que por falta de instalaciones suelen producirse en las actividades de exportación.

XIII) Estimular el desarrollo de los controles decalidad y de los procesos de normalización técnica, indispensables para competir con éxito en los mercados internacionales.

XIV) Multiplicar los mecanismos de asistencia técnica y financiera en particular a la pequeña y mediana empresa, facilitando su organización en vistas a la exportación.

XV) Respalda el desarrollo de asociaciones privadas del tipo de ASEXMA, Fundación Chile, etc que se han propuesto contribuir a fortalecer el potencial exportador nacional.

XVI) Garantizar mediante un manejo racional la preservación de los recursos naturales disponibles, evitando de esta forma las prácticas depredadoras que han caracterizado, por ejemplo, a ciertas explotaciones forestales y faenas pesqueras.

Como se ve, son múltiples y variadas las funciones e iniciativas que es preciso emprender para dar cuerpo a la segunda fase del desarrollo exportador nacional. Prácticamente, ninguna de ellas puede ser cumplida por el sector privado en forma autónoma. Una aproximación puramente pragmática conduce, en consecuencia, a poner de manifiesto la responsabilidad del Estado en este campo.

La búsqueda de una inserción internacional activa requiere de un gran consenso entre todos los participantes del proceso económico y de una enorme voluntad política por parte del Estado. Esta debe traducirse en la conformación de una institucionalidad apta para dichos fines. Del mismo modo que es preciso incentivar las iniciativas de exportación que individualmente adopten las empresas, se requiere un elevado grado de coordinación y centralización de los diversos organismos estatales vinculados a la gestión de las relaciones económicas internacionales. Cabe así pensar en la creación de un *Ministerio de la Industria, la Tecnología y el Comercio Exterior*. Al mismo tiempo que se revaloriza la industria, otorgándole rango ministerial, se trata de subrayar la estrecha imbricación que debe existir entre ésta, la tecnología y el comercio exterior.

En la perspectiva de un desarrollo desde adentro el diseño de la estrategia exportadora se confunde con la formulación de una política industrial. Esta estrecha imbricación es oficialmente asumida por muchos países desarrollados y en desarrollo, comenzando por los del Sudeste asiático. No obstante la importancia creciente que a nivel internacional se ha venido otorgando a la definición y puesta en práctica de políticas industriales, en Chile esta preocupación ha sido eliminada de todos los ámbitos desde los cuales se realiza la conducción económica.

La mayor o menor progresividad de una determinada modalidad de inserción internacional expresa la mayor o menor calidad de la organización y funcionamiento de la economía doméstica. Así, difícilmente puede un país pensar en una participación durable y dinámica en los mercados internacionales en una situación caracterizada por la estrechez de su mercado interno y la falta de articulación de las estructuras productivas nacionales. A lo sumo, podrán crearse algunos islotes de prosperidad que serán siempre enclaves poco conectados al conjunto del sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARANCIBIA, S.

- 1988 "La inversión con títulos de deuda", *Avances* N° 4 Centro Avance. Santiago.

BITAR, S., EDWARDS, E., OMINAMI, C.

- 1988 *Cambiar la vida: una nueva economía para Chile*, Santiago.

BITAR, S., OMINAMI, C.

- 1988 "La política industrial de América Latina hacia fines de siglo", *Integración Latinoamericana* No 133, Buenos Aires.

CESCO

- 1988 *Inversión extranjera en la minería del cobre en Chile: el caso de La Escondida*, Santiago.

DUHART, S., WEINSTEIN, J.

- 1988 "Pesca industrial: sector estratégico y de alto riesgo", *Colección estudios sectoriales* No 5, PET, Santiago.

ECHENIQUE, J., GOMEZ, S.

- 1988 *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, Santiago, FLACSO-AGRARIA, Ed. Salesianos.

FFRENCH-DAVIS, R.

- 1988 "Elementos para una estrategia de comercio exterior", en Martner, G. (Coord.) *Chile hacia el 2000: desafíos y opciones*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
1987 "Conversión de pagarés de la deuda externa en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 22, Santiago.

GANÁ, J.

- 1988 "Distintas visiones sobre política minera en Chile", *Cuadernos de CESCO* N° 3, Santiago, Ed. Melquiades.

GATT-CI

- Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio, "El comercio internacional", *Informe anual*, Ginebra.

MYINT, H.

- 1972 *Southeast Asia's Economy, Development Policies in the 1970s*, Penguin Books.

OMINAMI, C.

- 1988 "Nuevas modalidades de inserción internacional" en Martner, G. (Coord.) *Chile hacia el 2000: desafíos y opciones*, Caracas, Nueva Sociedad.
1988 "Doce proposiciones acerca de América Latina y el desarrollo tecnológico en una era de profundo cambio tecnológico" en *Pensamiento Iberoamericano* No 13, Madrid.
1986 "Tercera revolución industrial y opciones de desarrollo", en Ominami, C. (Ed.) *La tercera revolución*

industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

OMINAMI, C., MADRID, R.

1989 *La inserción de Chile en los mercados internacionales: elementos para la evaluación del desarrollo exportador y propuesta de políticas*, Ed. Dos Mundos.

PEREZ, C.

1986 "Nuevas tecnologías, una visión de conjunto" en Ominami, C. (Ed). *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

ROZAS, P., MARIN, G.

1988 "El endeudamiento bancario de los grupos económicos: su incidencia en la crisis de pagos y en las políticas del Estado de Chile 1972-1987", *Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales del Cono Sur*, PRIES-Cono Sur.

SUNKEL, O.

1988 "El futuro del desarrollo latinoamericano: algunos temas de reflexión", en ISMEA-ARCIS *Crisis y desarrollo económico en América Latina*, Santiago, ARCIS.

LAS DOS CARAS DE LA AGRICULTURA Y LAS POLITICAS POSIBLES

Jorge Echenique
Investigador de AGRARIA

Sin lugar a dudas, la agricultura chilena, particularmente los sectores ligados a la exportación han experimentado un auge visible en su capacidad productiva y exportadora. Este proceso, sin embargo, oculta la grave deuda social que se ha acumulado durante los años pasados y que afecta a la pequeña agricultura y a los asalariados agrícolas. El gran desafío del gobierno democrático será conciliar la mantención del dinamismo empresarial del sector, con políticas de justicia social.

1. LAS BASES DEL ACTUAL DESARROLLO DEL AGRO

Durante los años ochenta, la agricultura nacional ha mostrado gran vigor y dinamismo en su capacidad exportadora. El último quinquenio, a partir de 1983 ha sido llamado con cierta grandilocuencia el "boom de la agricultura". Para analizar este desarrollo parece conveniente explicar las transformaciones estructurales que se efectuaron en años previos al 73 -es decir, el período de la Reforma Agraria (1965-1973)- y la fase inicial del modelo neo-liberal (1973-1981).

1.1 LA ETAPA DE LA REFORMA AGRARIA

Durante la administración de los presidentes Frei y Allende se lleva a cabo una extensa Reforma Agraria, proceso que culmina en la expropiación del 40% de las tierras del país y en su entrega en usufructo a cerca de 6.000 organizaciones campesinas, a las cuales se asignaría la tierra en propiedad al cabo de cinco años.

Paralelamente a la Reforma Agraria se diseña un Plan Frutícola (1968) orientado a la exportación, que proponía llegar a 113.000 hás. plantadas en 1980.¹ Este plan, precursor de los grandes desarro-

llos frutícolas posteriores es implementado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) con inversiones en bodegas, frigoríficos y redes de transporte, junto a un programa de créditos a mediano plazo para plantaciones que eleva la superficie de huertos industriales a 60 mil hás. en 1972.

También durante esta etapa, el Estado fomenta el sub-sector forestal mediante reforestación directa y créditos que permiten la plantación de 420.000 hás.², básicamente de Pino Radiata. Entre 1964 y 1973 se realizan grandes inversiones públicas en dos nuevas plantas de celulosa (Celulosa Arauco y Celulosa Constitución) gestadas por CORFO, lo que permite elevar la producción de pulpa de 100 mil tons. a 400 mil tons. entre 1964 y 1974.³

Durante el período 1968-72, a pesar de los trastornos propios del proceso reformador, la producción silvo-agropecuaria crece a una tasa media anual del 2.3%, ritmo que cae abruptamente en 1973. La balanza externa del sector fue deficitaria en el período analizado, con un saldo negativo anual del orden de 241 millones de dólares (US\$ 1988).

1. CORFO. Sinopsis del Plan Nacional Frutícola. Santiago, 1968.

2. Oficina de Planificación Agrícola. Estadísticas Agropecuarias 1965-74. Odepa, 1975.

3. Instituto Forestal-Corfo. La actividad forestal en Chile. Santiago, 1987.

1.2 LA ETAPA INICIAL DEL MODELO NEO-LIBERAL

Durante el período 1974-81 se aplica un conjunto de políticas de estabilización y cambio estructural, en torno a las cuales se intenta disciplinar a las actividades agropecuarias en ausencia de un programa sectorial específico. La tónica general de las políticas económicas en esta fase es su validez universal y sin tratamientos de excepción, aunque ellas adquieren connotaciones particulares en el caso del sector que examinamos, las que pueden resumirse en cuatro puntos:

a) Desde los inicios del Régimen Militar se procede a restar capacidad de intervención al Estado en el funcionamiento del sector, decisión que se traduce en el desmantelamiento de varias instituciones públicas y en la jibarización de otras. Las agro-industrias creadas por la CORFO son privatizadas (celulosa, lácteos, frutícolas y vitivinícolas), al igual que otras autónomas dependientes del sector público (importadoras de granos, productoras de semillas, servicios de mecanización, etc.).⁴ Las intervenciones del Estado sobre subsidios, precios, tasas de interés y comercio exterior son minimizadas; lo que también sucede con los servicios de investigación agropecuaria, crédito sectorial y asistencia técnica.

El gasto público en el sector agropecuario y forestal se reduce en términos reales en 44% entre 1970 y 1980.

b) Se implementa un programa de "Regularización de la Tenencia", que consiste en la devolución a sus antiguos propietarios, del 46% de las tierras expropiadas durante la Reforma Agraria 1965-73 y en la asignación de parcelas de propiedad individual en las tierras restantes, en favor de 45 mil campesinos.

Conjuntamente con ello, se derogan las disposiciones legales de la Reforma Agraria y se liberaliza plenamente el mercado de la tierra, llegando en 1979

a facultar la titulación individual de las mercedes de tierra, concedidas un siglo antes a las comunidades indígenas.

Como producto del mercado libre de la tierra y en razón a la falta de apoyo concedido a los asignatarios de la Reforma Agraria, un 40% de éstos venden sus parcelas antes de 1981, las que son adquiridas por ex-propietarios y nuevos empresarios recién incorporados a la agricultura.⁵

c) Se disuelven algunas organizaciones sindicales y se articulan otras, a las cuales estaban asociados alrededor de 280 mil asalariados agrícolas en 1972, permaneciendo afiliados sólo 30.000 en 1980. Igualmente, son disueltas alrededor del 80% de las 500 Cooperativas Campesinas que agrupaban a minifundistas y pequeños propietarios. Se suprime el derecho a huelga y la negociación colectiva, derechos que son restablecidos con estrictas regulaciones en el Plan Laboral de 1979, el mismo que faculta el paralelismo sindical y permite la negociación colectiva sólo a nivel de empresas.

El debilitamiento de las protecciones laborales y las restricciones a la capacidad negociadora de los obreros agrícolas condujo, en un período de alto desempleo, a un fuerte deterioro de los salarios. Algunos autores estiman que en 1979 los salarios agrícolas alcanzaban al 65% del nivel alcanzado en 1970.⁶ Este factor tiene alta incidencia en la competitividad externa de ciertos rubros intensivos en fuerza de trabajo como la fruticultura.

d) Se establecen algunos *incentivos excepcionales* para desarrollar una de las dos ramas privilegiadas del esfuerzo exportador en el sector: la producción forestal.

Adicionalmente a los estímulos globales orientados a impulsar la apertura externa (reducción de aranceles, exención de impuestos al valor agregado, libre cambio de divisas, etc), la producción forestal recibe jugosos beneficios tributarios.

4. De las 128 Agro-industrias que poseía el Estado en septiembre de 1973, 44 fueron devueltas a sus antiguos dueños (expropiadas e intervenidas durante el Gobierno de la Unidad Popular) y el resto vendidas a particulares. Fuente: Dahse, Fernando: "El mapa de la extrema riqueza". Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales. Aconcagua, Santiago, 1977.

5. Gómez Sergio y Echenique, Jorge. La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización. FLACSO-Agraria. Santiago, 1988.

6. Galleguillos, Silvia. Remuneraciones agrícolas 1971-79. Universidad de Chile. Santiago, 1981. Jarvis, Lovell Chilean Agriculture under Military Rule 1973-80. University of California. Berkeley, 1985.

En 1975, se permitió la exportación de productos forestales en cualquier estado de elaboración, suprimiendo las barreras que impedían la venta al exterior de rollizos (trozos de árboles) de Pino Radiata.

Los subsidios entregados a las empresas forestales y silvicultores entre 1975 y 1988 superan los 80,2 millones de dólares, habiéndose bonificado por forestación un total de 550.000 hás., que representan el 71% de lo plantado por el sector privado en ese lapso.⁷

Por el contrario, las inversiones en plantaciones frutales y en la agro-industria vinculada a ellas, que crecieron a una tasa media anual cercana al 7% entre 1974-80 y en un monto promedio al año cercano a los 60 millones de dólares, se realizaron básicamente con capital privado. Este rápido crecimiento contó con el apoyo crediticio de la Banca Privada y en menor grado, de la Corporación de Fomento; lo cual motivó que la participación de la fruticultura y la agroindustria relacionada, en el total de colocaciones de créditos para agricultura se elevara, del 8.2% en 1974 al 35,7% en 1979.⁸

En esta fase, destaca, la creación de dos instituciones que juegan cierto papel en el desarrollo posterior y en la apertura de mercados internacionales a los productos chilenos, nos referimos a PRO-CHILE y a la Fundación Chile.

Entre 1974 y 1981 el crecimiento del sector silvo-agropecuario es modesto, alcanzando una tasa media anual de 1,8%, similar al crecimiento vegetativo de la población. El análisis por sub-sectores indica que durante el período la producción de los cultivos básicos decreció; hortalizas, vinos y pecuarios crecieron a ritmos similares a los de la media sectorial; mientras frutales y forestales expandieron sus productos a tasas anuales cercanas al 7%. Esta evolución muestra que la oferta orientada al mercado interno decrece o aumenta lentamente, en circunstancias que los rubros destinados a la exportación crecen aceleradamente.

A fines de los setenta se había producido una fuerte concentración en la esfera de las actividades

agro-industriales, forestales y comerciales vinculadas a la transformación de la producción del agro y a la provisión de insumos y servicios al mismo. Esta situación, coherente con el modelo económico aplicado, fue directamente incentivada por la licitación subsidiada de recursos del Estado, fundamentalmente de la infraestructura agro-industrial y empresas forestales creadas desde los años 40 por la CORFO o traspasadas a ella durante el Gobierno de la Unidad Popular.

La licitación de los Bancos en poder del sector público y el proceso de apertura financiera al exterior facilitaron, aún más, el acceso a la infraestructura agro-industrial por parte de los grupos económicos que habían controlado el sector financiero.

Es así como en 1978, en el inventario de las 250 empresas privadas más grandes del país realizado por las Superintendencias de Bancos y de Sociedades Anónimas; figuran 46 empresas vinculadas a los agro-negocios con un patrimonio cercano a los 1.000 millones de dólares, siendo concentrado la mitad de este último sólo por el Grupo Económico Financiero Cruzat-Larraín, constituido después de 1974.

Las Transnacionales del agro en 1977 eran las mismas que se habían instalado en Chile con anterioridad a los sesenta: Nestlé, Swedish Match (Fósforos y Forestales), British American Tobacco y Unilever (Aceites).

2. LA CRISIS Y LAS POLÍTICAS REACTIVADORAS

La apertura de las fronteras y consiguiente inserción de la agricultura chilena en el mercado internacional, sin protecciones arancelarias y la subvaloración del dólar motivada por la política de tasa de cambio fija (1979-82) provocaron el masivo ingreso de alimentos básicos y bienes de consumo suitario importados, que saturan el mercado nacional a principios de los ochenta. Estas medidas, aplicadas en pleno período de sobre oferta mundial y depresión de los precios internacionales (de cereales, lácteos, azúcar, aceites, etc.) agudizan los efectos de la contracción de la demanda interna de productos agropecuarios y reducen gravemente los espacios para la colocación de la oferta agrícola nacional.⁹

7. Corporación de la Madera. Periódico "El Mercurio", 12 de noviembre de 1986. Santiago.

8. Cruz, María Elena y Leiva, Cecilia. La fruticultura después de 1973. Gis. Santiago, junio 1982.

9. En el transcurso de 1971 a 1983, el consumo per cápita de calorías y

Estas medidas afectaron a rubros de gran incidencia en la agricultura chilena (cereales, remolacha, oleaginosas), incidencia que fue subestimada en su oportunidad. Se pensó que los rubros de exportación (frutales), podían sustituir a los tradicionales menos rentables, situación que se dio en modesta escala y localizada.

El año agrícola 1982-83 es crítico, el P.G.B. Silvo-agropecuaria cae -2,1% durante 1982 y -3,6% en 1983,¹⁰ tasas de descenso que superan el 5% ambos años en la producción destinada al mercado interno. La crisis es aún más grave en el resto de la economía, lo que conduce al cambio de autoridades y a la rectificación de las políticas económicas, otorgando prioridad a los ajustes del sector externo.

A la devaluación de 100% del peso en un semestre y al sometimiento de un tipo de cambio real alto (que se prolonga hasta fines de 1988), se agrega un conjunto de políticas destinadas a reducir la deuda externa y enfatizar el papel del sector exportador como motor del desarrollo económico, junto a otras específicas para el fomento de la agricultura.

2.1 NUEVOS MECANISMOS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES Y REDUCCION DE LA DEUDA

Entre éstos de validez multisectorial, se pueden mencionar:

- La Ley 18.480 que permite a los exportadores de ramas no tradicionales o bajo monto exportado, el reintegro del 100% sobre el valor FOB líquido de retorno. El Decreto Ley 825, que otorga a los exportadores el beneficio de recuperar el Impuesto al Valor Agregado, pagado por aquellos insumos que se incorporan a la exportación. Las disposiciones de la Ley 18.634, que permiten diferir y finalmente, no cancelar los Derechos Aduaneros correspondientes a bienes de capital importados.

- Las líneas de crédito por 600 millones de dólares, abiertas en 1985 para inversiones en Proyectos de Exportación, otorgadas con recursos de la

Banca Multinacional, con tasas de interés inferiores a las del mercado interno y períodos de gracia adecuados.

- Con la finalidad de reducir los compromisos de pago con el exterior, se ponen en práctica a mediados de 1985 los llamados mecanismos de conversión de la deuda externa, por parte del Banco Central, a través de los cuales se materializan operaciones por más de 3.000 millones de dólares en el último trienio. A partir de la aplicación de estos mecanismos, la penetración de capital extranjero en las actividades relacionadas con el agro y sus industrias adquiere sustantivo impulso, estimándose que entre 1985-88 diversas empresas nacionales del sector, con un valor cercano a 500 millones de dólares, han sido traspasadas a capitalistas extranjeros y transnacionales.¹¹

Estos mecanismos, autorizados en el Compendio de Normas de Cambios Internacionales (Capítulos XVIII, XIX y otros), permiten la adquisición de Pagars de la Deuda Externa chilena a las tasas establecidas en el mercado (que han fluctuado entre 55 y 70% de su valor nominal en 1987-88), a capitalistas extranjeros para respaldar sus inversiones en el país, para lo cual el Banco Central liquida en pesos el valor nominal de los Pagars adquiridos, menos una comisión.

"Una parte significativa de las conversiones de la deuda a capital han estado asociadas a la privatización de empresas públicas o de firmas que se encontraban temporalmente bajo administración estatal, como resultado de la crisis económica que emergió en 1982... Se estima que las tasas de retorno del capital constituido podrían ser notablemente más altas que las tasas de interés. Entonces los Bancos acreedores que han estado haciendo directamente algunas de las mayores transacciones, han podido convertir préstamos malos (riesgosos) en buen capital accionario".¹²

proteínas de los chilenos, había descendido en 20 y 29% respectivamente. Fuente: Odepa. Estadísticas Agropecuarias y Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (Compam). Ministerio de Salud.

10. Sistema Cuentas Nacionales. Banco Central de Chile.

11. Actualización de los datos del mismo autor, en Gómez y Echenique, op. cit.

12. French-Davis, Ricardo. Conversión de la deuda externa en Chile. Cieplan, N° 22. Diciembre, 1987.

La reactivación posterior a la crisis 1982-83 se desarrolla bajo el impulso dinámico de la expansión de las exportaciones frutícolas y forestales y en grado decreciente, de la sustitución de importaciones.

Contribuyen a ello un conjunto de medidas sectoriales, que por primera vez reconocen en la agricultura rasgos diferenciados del resto de los sectores económicos. Entre estas medidas sobresalen las siguientes:

- Se definen ciertos aranceles protectores, complementarios a la tasa general de 10%, para aquellos productos (lácteos, trigo) cuyos precios internacionales conlleven subsidios implícitos.

- La política fiscal es particularmente favorable para la agricultura, ya que ésta tributa por renta presunta y no de acuerdo a las ganancias reales. Se tributa en base a tasas variables y crecientes, según el monto de la renta presunta resultante de aplicar un 10% a los avalúos fiscales de los predios, los cuales se mantienen notoriamente sub-valorados en relación a su valor comercial.

- Se renegocian, con apoyo del Banco Central, las cuantiosas deudas de los agricultores contraídas en la época pre-crisis,¹³ cuando la disponibilidad de crédito fue abundante pero a tasas de interés real extraordinariamente elevadas y en una fase de deterioro de los precios agrícolas. Alrededor de un tercio de estas deudas estaban en dólares y fueron duplicadas en breve plazo por las maxi-devaluaciones; se estableció un dólar preferencial para el pago de estas deudas.

Las negociaciones conceden un plazo de 3 a 6 años de gracia para el pago del capital y reducen las tasas de interés de acuerdo a los nuevos niveles provocados por las políticas del Banco Central.

Se abren líneas de crédito bancario especiales, con apoyo oficial, para la agricultura. Entre estas destaca el crédito cerealero -con tasas de interés fijas

e inferiores a las del mercado- y sin exigencias de garantías patrimoniales e hipotecarias, lo cual permite el acceso al crédito de productores con patrimonio negativo o insuficiente.

- También se interviene sobre el mercado, renovando la política de bandas de precios para los alimentos básicos, que aseguran la fluctuación entre un piso y un techo establecidos en función de los precios promedios internacionales de los últimos años. Para hacer operar esta banda se incentiva la apertura de poderes compradores y el Estado, por la vía del apoyo financiero crea un poder comprador para el trigo.

- Con el fin de propiciar el cambio tecnológico se promueve la creación de los grupos de transferencia tecnológica (G.T.T.), conformados por medianos y grandes agricultores de una misma localidad o comuna, que reciben asesoría permanente por parte de especialistas del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Este vínculo se traduce en demandas tecnológicas específicas a los investigadores, que readecuan crecientemente sus programas a las realidades de los sistemas de producción locales.

En 1987 se habían creado 124 GTT, con 2 mil productores y una superficie agropecuaria comprometida de 776 mil hás.

Para atender a la Pequeña Agricultura se articula un programa desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el cual mediante la contratación de empresas privadas brinda asesoría técnica y supervisa créditos dirigidos a este sector social. El programa llega como máximo a atender en 1988 a 21.000 Pequeños Productores, lo que equivale al 10% del contingente nacional.

Como resultado de estas medidas globales y específicas mejora sustancialmente la tasa de ganancia agrícola, reactivando vigorosamente la producción sectorial.

Entre 1983 y 1986 se sustituyen prácticamente todas las importaciones de productos sustituibles, presentándose la paradoja de una sobre oferta interna de alimentos básicos no transables (trigo, azúcar, leche) en circunstancias que no mejoraba la situación nutricional de millones de chilenos.

A partir de 1986 la demanda interna se cons-

13. Según antecedentes de prensa proporcionados por la Sociedad Nacional de Agricultura (Organización Empresarial), el endeudamiento agrícola ascendía en mayo de 1986 a 930 millones de dólares y el número total de deudores era de 16.439 (la mitad de los empresarios agrícolas chilenos), con un endeudamiento medio superior a los 55 mil dólares.

tituye en un techo para el desarrollo agrícola nacional; en adelante, son sólo las exportaciones las que movilizan al sector.

Los incrementos en la productividad de la tierra (rendimiento) han sido el factor decisivo en las mayores producciones de cereales, granos de oleaginosas, remolacha y hortalizas durante la presente década; variable que incide junto a la expansión de las plantaciones en el crecimiento de la producción frutícola. Ellos han sido el resultado de la incorporación de adelantos tecnológicos y de la utilización de insumos biológicos de mayor calidad, transformaciones que se concentran en ciertos segmentos de la agricultura nacional con retraso respecto al resto de los países de América Latina.

3. LA REORGANIZACION DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION

La política macroeconómica orientada a generar una alta rentabilidad del capital, particularmente para los exportadores y la política de privatización que ha reducido el tamaño del Estado para dejar la iniciativa empresarial en el sector privado, han conducido a una nueva estructura de las empresas en Chile. Cabe hacer una distinción entre la organización gestada en las actividades de producción primaria silvo-agropecuarias y aquella surgida en las actividades de mediación y transformación donde la *transnacionalización* es su rasgo principal.

La profunda desnacionalización que se ha producido en la agro-industria y la actividad forestal, que incluso en muchas empresas comprende la propiedad de la tierra, es un fenómeno sobre el cual no existe suficiente conciencia en el país. Al control que ejerce en la actualidad el capital extranjero sobre industrias estratégicas para la agricultura, como SOQUIMICH e INASA, se agregan SOPROLE, que junto a NESTLE tienen el predominio de la industria lechera, INDUS y ANAGRA que son los más importantes dentro de la industria acitera, CCU que tiene el monopolio de la cerveza, Complejo Agro-Industrial MALLOA principal procesadora de hortalizas, etc.

En este trabajo nos referiremos sólo a las unidades de producción primaria.

Como se ha dicho con anterioridad, la Reforma Agraria terminó con el modelo de producción latifundario, dando origen a una estructura radical-

mente nueva que se ha venido modelando en el transcurso de la aplicación de las políticas neoliberales. En la nueva estructura pueden distinguirse en la actualidad cuatro estratos de productores: Grandes Grupos Económicos, Empresas Modernizadas, Empresas Tradicionales y Pequeños Productores Campesinos.

3.1 GRANDES GRUPOS ECONOMICOS

La desarticulación de los mayores grupos económicos locales durante la crisis 82-83 implicó el control del Estado sobre las numerosas empresas que éstos tenían en su poder y un gran esfuerzo público posterior para sanearlas financieramente. A partir de 1985 se inicia la licitación de estas empresas, permitiendo que los grupos económicos menores que habían logrado sortear con relativo éxito la crisis, accedan al control accionario de las empresas vendidas. Los nuevos grupos están articulados a empresas productivas de la pesca, la industria, la silvicultura y la minería; contrariamente a los anteriores cuyo eje estaba en el mercado financiero.

En la agricultura, los grandes grupos tienen presencia dominante sólo en la actividad forestal y en un grado minoritario en la producción frutal. Sólo dos grandes conglomerados (Matte y Angelini), asociados a la producción de celulosa y papel periódico, controlan 530 mil há. de plantaciones de pino radiata, casi la mitad de las existentes en el país. La integración vertical bosque-industria, fórmula mayoritaria en la rama forestal, conduce a otros grupos económicos de menor dimensión a controlar otras 200 mil há. de plantaciones, con lo cual casi dos tercios de las tierras forestales del país pertenecen a los mayores conglomerados multisectoriales donde están asociados capitales nacionales y transnacionales.

También los socios principales de grupos poseen algunas tierras dedicadas a la fruticultura de exportación, pero como actividad marginal no integrada a las inversiones centrales del grupo.

3.2 LAS EMPRESAS MODERNIZADAS

Este estrato en crecimiento, está formado por empresas ubicadas en zonas con mayor potencial agroclimático (Valle Central Riego) orientadas fundamentalmente hacia la producción de frutas, algunas

también a semillas y hortalizas destinadas al mercado externo. En un número relativo menor estas empresas se dedican a los rubros más rentables del mercado interno (maíz, remolacha), con altos índices de productividad.

Se han beneficiado de tasas de ganancia atractivas, lo que les ha permitido un buen nivel de acumulación. Se han diversificado a través de la integración vertical (infraestructura de frío y empaque), producción de plantas, etc.) y por la vía de la expansión territorial (compra de tierras) hacia zonas agro-climáticas diferenciadas.

La mayoría de estas empresas son de carácter familiar y su origen tiene dos vertientes principales: descendientes de agricultores tradicionales, que sortearon la Reforma Agraria por sus niveles de eficiencia o reconstituyeron las empresas familiares post-Reforma Agraria en retazos menores, pero más capitalizados; y empresarios o profesionales provenientes de otros sectores (industria, comercio, profesiones liberales), atraídos por la rentabilidad agrícola después de 1974. Se estima que este estrato moderno agrupa aproximadamente a 5.000-8.000 empresas de tamaño mediano y grande, que controlan el 15 a 20% de la superficie agrícola del país.

3.3 EMPRESAS TRADICIONALES

Este vasto grupo está compuesto principalmente por las empresas localizadas en zonas de menor aptitud ecológica para los rubros de exportación y que se han visto obligadas a producir para el mercado interno.

Dominantes en la Zona Centro-Sur Húmedo del país, muchas de estas unidades acumularon fuertes deudas durante el período de plena apertura y dólar devaluado, hecho que limita su actual capacidad de inversión y de cambio en la estructura productiva.

Desde 1983, los nuevos estímulos a la agricultura les han permitido renovarse tecnológicamente e incrementar notablemente los rendimientos de los cultivos tradicionales, evolución que ha evitado la quiebra de innumerables empresas, pero que las mantiene fuertemente gravadas por el pago de intereses.

La sustitución de importaciones en el período 1984-86 descansó principalmente en este estrato, alternativa que terminó con la posterior saturación del mercado interno. En el último trienio algunas de

estas empresas se han esforzado por incorporarse a las exportaciones, extendiendo la fruticultura hacia el Sur con nuevas especies frutales (kiwis, frambuesas u otros berries) e innovando en hortalizas (espárragos), esfuerzo reciente que está generando mayores ingresos y divisas, pero cuya evolución es aún incierta.

3.4 LA AGRICULTURA CAMPESINA

En este sub-sector se identifican grupos sociales heterogéneos que provienen del minifundio tradicional gestado por la sub-división de las mercedes de tierras concedidas por la Corona Española, de las mercedes entregadas a reducciones indígenas al término de las Guerras de Arauco (último cuarto del siglo XIX), de las pequeñas propiedades distribuidas por los programas de colonización (1920-64) y de las parcelas asignadas después de la Reforma Agraria.

Sólo una fracción minoritaria de campesinos logró integrarse al "desarrollo exportador" y beneficiarse de las bondades del modelo. Esta minoría, productores de frutas y hortalizas de exportación, pertenece al grupo de parceleros de la Reforma Agraria y no debe representar más del 1% de los 210.000 pequeños productores y minifundistas del país. La gran mayoría se orientó hacia la producción de alimentos básicos, en condiciones desventajosas creadas por la confluencia de diversos factores. La carencia de apoyo estatal, expresada no sólo en la supresión de los programas de asistencia técnica y de fuertes créditos, pero además en la liquidación de los poderes compradores del Estado que los obligó a participar en un mercado fuertemente competitivo. Las exigencias del mercado financiero privatizado y la crisis en el mercado de alimentos nacionales, fueron obstáculos insalvables para muchos campesinos, en particular para los asignatarios que estaban fuertemente gravados por la deuda de las tierras. En el período 1975-81, muchos perdieron sus tierras o sufrieron una regresión, volviendo a la autosubsistencia.

La desarticulación de las organizaciones campesinas fue otro elemento de indefensión y retroceso. A ella se agregó la alta tasa de desocupación de la economía en su conjunto y la reducción de los salarios reales, situación que limitó las posibilidades de obtener ingresos complementarios a la producción propia, los que han sido un sustento tradicional

la pequeña agricultura en todo el Tercer Mundo.

A partir de la rectificación de la política sectorial, la pequeña agricultura recibió ciertos estímulos: fueron donadas un 70% de las deudas de tierras de los asignatarios y se amplió a 20 mil productores el programa de asistencia técnica y crediticia de INDAP. A ello se agregaron los beneficios de las políticas de sustitución de importaciones y la mejoría en el empleo, junto a un crecimiento en los salarios reales de la agricultura que se evidencia en los últimos dos años, todos ellos efectos positivos que han paliado parcialmente los mayores impactos negativos de la etapa previa a 1983.

Una forma de expresar el retraso relativo actual de la agricultura campesina es el problema generado en torno a la brecha tecnológica. En 1987, la Pequeña Agricultura controlaba un tercio de las tierras del país (30% de las tierras irrigadas) y una proporción equivalente del inventario ganadero nacional, sin embargo su participación en el valor total de la producción del sector se reduce al 24,7%.¹⁴

En algunos rubros esta producción ascendía, tales como alimentos básicos (28,4%) y hortalizas (53%); en otros descendía, frutas (15,8%) y productos pecuarios (22,7%).

En los principales cultivos se ha constatado un significativo diferencial de rendimientos entre la pequeña agricultura y la agricultura empresarial, según se comprueba en los siguientes índices:

CUADRO 4.1

Diferencial de rendimiento entre agricultura campesina y empresarial (Quintales Métricos/Há.)

1987			
Cultivos	Campešina	Empresarial	Variación%
Trigo Riego	31,9	37,2	-16,7
Trigo Secano Sur	22,2	35,6	-60,4
Maíz Secano	62,0	86,5	-39,5
Frejol Riego	9,4	12,4	-31,5
Papas Riego	96,0	158,9	-65,5
Papas Secano Sur	105,6	167,2	-58,3

Fuente: Echenique y Rolando. La pequeña agricultura. op.cit.

4. IMPACTOS GENERADOS POR LA REACTIVACION

Este análisis utilizará las variables clásicas con que se evalúa la evolución agrícola y corresponderá a lo sucedido durante los años ochenta.

4.1 LA PRODUCCION SECTORIAL

La reactivación posterior a la crisis del 82-83 se ha expresado en tasas de crecimiento significativas del producto agrícola, las cuales están influenciadas por sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones desde 1984 al 86 y sólo por este último factor en los dos últimos años. La tasa media de incremento anual del P.G.B. Silvo-agropecuario ha sido de 3,3% entre 1980 y 1988.

CUADRO 5.1

Tasas de crecimiento del producto geográfico bruto de la agricultura

AÑO	TASA	AÑO	TASA
1981	2,7	1985	5,6
1982	-2,1	1986	8,7
1983	-3,6	1987	4,5
1984	7,1	1988	4,7

Fuente: Banco Central. Enero 1989.

Con la excepción de 1987-88, en todo el período la agricultura creció a una tasa superior a la del conjunto de la economía.

El comportamiento por subsectores productivos ha sido notoriamente desigual. En alimentos básicos, después de un descenso de la producción cercano al 7% anual durante dos años consecutivos (82 y 83) se observa una recuperación sustantiva con incrementos superiores al 10% anual (84-86) y un alza en los últimos dos años, que se convirtió en una tasa levemente negativa en 1988. La reactivación de 1984 en cultivos básicos se genera en la confluencia de la expansión de superficie y el aumento de rendimiento, siendo este último factor el único que prevalece con posterioridad.

La ganadería decrece en 1% anual entre 1981 y 1986, para reactivarse en 1987 y 1988, sólo recuperando los niveles de producción de los inicios de la década.

La producción de vinos ha mostrado un deterioro sostenido muy cuantioso desde 1982, año en que la producción fue cercana a 610 millones de litros, en circunstancias que en 1988 ésta se aproximó a 350 millones de litros. El descenso del consumo interno, que representa cerca del 95% del mercado del vino chileno, motivó una fuerte caída de los precios y la consiguiente sustitución de vides viníferas por frutales de exportación.

La silvicultura y fruticultura son las ramas más dinámicas. La primera tiene incrementos de producción superiores al 10% medio anual en el último quinquenio, mientras las nuevas plantaciones superan las 80 mil há. al año. Igualmente, la producción frutícola crece a una tasa media acumulativa anual poco superior a 15% entre 1981-88, logrando más que duplicar la cantidad de fruta producida en este transcurso e incrementando los huertos frutales de 94 a 162 mil há.¹⁵

4.2 LA CREACION DE EMPLEOS

En los meses de invierno de los años críticos, la tasa de desocupación de la agricultura llegó a un 25%, mientras en la economía nacional se elevaba sobre el 30%.¹⁶ Desde 1984 en adelante el desempleo abierto disminuye en el sector, absorbiendo primero los 60.000 empleos perdidos durante la crisis y creando después fuentes de trabajo adicionales a un ritmo decreciente.

El crecimiento del empleo agrícola ha sido de 2,5% anual en los últimos ocho años, superior al del resto de los sectores en términos tales que la ocupación sectorial representa en 1988 un 20% de la ocupación total, con un promedio anual de 830.000 trabajadores agrícolas en ese año.

La estructura del empleo también ha experimentado grandes cambios en la presente década, los que se pueden sintetizar en tres puntos:

15. INE. Estadísticas Agropecuarias. 1988.

16. Gómez, Sergio y Echenique, Jorge. La agricultura... op. cit.

CUADRO 5.2
Variaciones anuales del empleo en la agricultura

AÑO	%	AÑO	%
1981	5,5	1985	5,3
1982	2,1	1986	1,8
1983	-8,7	1987	6,0
1984	4,4	1988	2,9

Fuente: Universidad de Chile (op.cit) e INE, Encuesta Nacional del Empleo, para 1988.

- Desde principios de los setenta se venía evidenciando en las empresas del Agro una sustitución de obreros permanentes por obreros estacionales, disminuyendo así los compromisos de la empresa de asegurar la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo necesaria, así como sus costos fijos.

Con la desprotección de la legislación laboral durante el Régimen Militar, el fenómeno se agudiza estimándose que los obreros agrícolas temporales que significaban el 55% de los asalariados del campo en 1975, ahora representan el 75%.

- Si observamos las cifras de ocupación agrícola en los últimos tres años apreciamos una significativa estacionalidad, junto a una mayoritaria participación en el empleo de las regiones frutícolas; ambas situaciones relacionadas entre sí:

CUADRO 5.3
ocupación estacional y ocupación en regiones frutícolas.
Miles de trabajadores

	Promedio mensual Trimestre abril-junio		
	1986	1987	1988
Agricultura Nacional	729,8	761,3	788,6
Regiones Frutícolas	367,7	385,1	393,0
% Frutícola	50,4	50,6	49,8

	Promedio mensual Trimestre nov.-enero		
	1986	1987	1988
Agricultura Nacional	813,8	852,1	871,9
Regiones Frutícolas	437,5	466,9	477,8
% Frutícola	53,8	54,8	54,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. INE.

El origen y composición de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura también ha experimentado modificaciones. Por un lado, en la medida en que el trabajo temporal de la fruticultura crece, también aumenta la inclusión de mujeres y jóvenes provenientes de los núcleos urbanos, en números que se aproximan a 150 mil trabajadores/año. Por otro, ha venido perdiendo importancia relativa la pequeña agricultura como fuente de trabajo (en 1976 significaba el 37,6 % de los ocupados agrícolas y en 1986 el 29,2%). Situación generada por el crecimiento de los asalariados del campo y la estabilización del número de campesinos o pequeños productores por cuenta propia.

En lo relativo a salarios y condiciones laborales, a pesar de cierto mejoramiento observado en los últimos dos años (en las zonas frutícolas y durante el período de cosecha), prevalecen mayoritariamente salarios agrícolas inferiores a los otros sectores y que no se compadecen con las altas tasas de ganancia obtenidas por miles de empresas agrícolas desde 1984. Este hecho, ha sido reconocido por las propias organizaciones empresariales, particularmente después de Plebiscito de octubre de 1988, cuyos resultados dieron un voto adverso a la continuidad del Régimen en las principales comunas donde dominan los asalariados agrícolas.

4.3 LA GENERACION DE DIVISAS

Este ha sido uno de los aspectos más exitosos del desarrollo sectorial. Las exportaciones Silvo-agropecuarias han incrementado su importancia relativa en el total de exportaciones del país desde un 8,3% en 1970, a 22,0% en 1980 y 24,4% en 1988.

Como respuesta a la sustitución de importaciones y del incremento de las exportaciones, la balanza comercial del sector ha mejorado ostensiblemente aportando sustantivos excedentes al resto de la economía. Los datos del último quinquenio, muestran un saldo promedio anual favorable de 889 millones de dólares que se compara positivamente con el superávit anual de 100 millones en el quinquenio 1979-83 y el déficit anual de 229 millones entre 1974 y 1978. A este superávit cabría restarle alrededor de 144 millones de dólares anuales por concepto de importación de bienes de capital e insumos para la agricultura y agro-industria, con lo cual el aporte neto de divisas por año durante el último quinquenio

fue del orden de 745 millones de dólares.

Del total de exportaciones en 1988, la fruta

CUADRO 5.

Balanza comercial de bienes silvo-agropecuarios
1984-88 y 1989.

(Promedio anual del quinquenio. Millones de dólares)

Sub-Sector de Origen	Importaciones		Exportaciones		Saldo	
	1984-88	1988	1984-88	1988	1984-88	1988
Agropecuario	131,3	122,1	568,0	741,0	436,7	618,9
Agro-industrial	147,1	129,3	114,0	190,0	-33,1	60,7
Silvícola	—	—	485,6	730,0	485,6	730,0
SUMA	278,4	251,4	1.167,6	1.661,0	889,2	1.409,6

Fuente: Oficina de Planificación Agrícola, Estadísticas Agropecuarias 1975-87; y Banco Central para 1988.

fresca, celulosa y maderas en distinto grado de elaboración, representan un 73% (fruta fresca 36%, maderas 19%, celulosa 18%). Les siguen en importancia: papel para periódicos (4%), conservas de frutas y hortalizas (3%) y frutas secas (2%).

Al interior de la fruta fresca, cuya exportación significó 580 millones de dólares en el último año, predominan la uva de mesa (320 millones) y manzanas (129 millones). En los últimos tres años, el valor de las exportaciones de fruta fresca ha avanzado en 26% anual, con un crecimiento casi equivalente de los volúmenes exportados.

En el sub-sector forestal, después de altibajos en el período 1981-85, el mercado externo ha mostrado mayor dinamismo, lo que ha significado crecer de 318 millones en 1985 a 730 millones en 1988. En ello han contribuido fundamentalmente la expansión de los volúmenes exportados de maderas en trozos y elaboradas, así como el mayor precio de la celulosa.

Entre los productos del sub-sector agro-industrial propiamente tal, destacan los crecimientos de los embarques al exterior que se indican:

VALOR FOB. (Millones de dólares de c/año)				
	1982	1984	1986	1988
Fruta Seca	8,6	10,2	22,3	32,8
Conservas y Jugos	9,1	10,3	22,6	38,2
Frutas Congeladas	1,3	1,4	4,9	10,6
Vino de Mesa	8,1	9,8	12,3	23,0
Hortalizas Procesadas	7,1	12,1	18,1	26,0

Fuente: Banco Central, 1988 estimado con datos hasta noviembre.

A partir de 1984, el ritmo de crecimiento de los envíos al exterior de los productos señalados, es mayor que el de frutas y hortalizas frescas, lo que indica una orientación preferente hacia la industrialización aunque todavía de gravitación modesta.

Los mercados de los productos forestales están bien diversificados, ya que Chile coloca estos productos en 57 naciones, de las cuales Japón es el primer comprador con un 14,7% de las exportaciones del sub-sector (1988). En el último año el principal mercado regional fue Asia (33,3%), con Japón y China a la cabeza; después Europa (31%), destacando Alemania Occidental; por último América del Sur (25,4%), cuyos compradores mayores son Venezuela y Perú.

La situación de la fruta es diferente. En la temporada 1987/88, el 51% de la fruta tuvo como destino los EE.UU., un 35% fue a Europa y cerca del 9% a Medio Oriente.

En algunas especies la concentración del mercado es grave, este es el caso de la uva de mesa, nectarines y duraznos. Se estima que en los EE.UU. el 80% de la uva de mesa que se consume fuera de temporada (invierno del Hemisferio Norte) proviene de Chile. La gravísima crisis de la fruta chilena que se vivió en marzo de 1988 en los EE.UU. y que ha tenido repercusiones en el resto de los mercados, cualquiera sean sus orígenes y motivaciones, tiene este sustrato objetivo.

Se intenta diversificar los mercados de la fruta fresca, pero dado los volúmenes que absorben los EE.UU., será difícil encontrar las alternativas y en todo caso será un proceso largo. La proyección a futuro se complica con la entrada en producción de las miles de hectáreas plantadas de frutales en los últimos 5 años, que incrementarán la oferta global en al menos un 60%, aunque se detuvieran ahora las plantaciones.¹⁷ La variable tamaño del mercado externo no estuvo muy presente en las proyecciones frutícolas, contribuyendo a ello el rol excesivamente subsidiario del Estado en todo este proceso.

4.4 EQUILIBRIOS REGIONALES

Como se ha dicho en las páginas anteriores, el crecimiento agrícola chileno durante los ochenta se ha

centrado en la sustitución de importaciones durante el período 1984-86 y en la expansión de las exportaciones en forma constante durante la década. En la fase de sustitución se reactivaron parcialmente todas las regiones del país, incluidas las áreas marginales de la Pequeña Agricultura, después de haber sufrido en 1982-83 la crisis económica más grave desde la depresión de los años treinta.

Por el contrario, más de la mitad del territorio, incluidas las áreas de riego del Centro Sur y todo el Secano, no se han beneficiado de las agro exportaciones. Se pretende últimamente introducir en las tierras de mayor potencial del Sur y Centro-Sur, los cultivos de berries y espárragos de exportación, pero en relación a los trabajadores, explotaciones y tierras existentes este esfuerzo tendrá probablemente impactos de magnitud reducida.

En la medida que buena parte de la agricultura ha sido dependiente del mercado interno y éste ha permanecido deprimido, sus posibilidades de desarrollo han sido muy limitadas. Para dar una imagen más precisa, se puede indicar que de 15 millones de hectáreas de suelos de uso agropecuario que dispone el país, 5 millones son arables y un millón de riego. Anualmente se cultivan (ciclo corto y largo) alrededor de 1,5 millones de hás. y en total los cultivos de exportación alcanzan a menos de 150 mil hás.

En cuanto a explotaciones dedicadas al mercado externo e interno, se estima que al primero se orientan alrededor de 8 mil y al último 240 mil. Entre estas últimas, dominan las Unidades Campesinas, que como se ha visto en el punto 3 han quedado mayoritariamente marginadas de la modernización.

Los cambios tecnológicos en los cultivos tradicionales durante los ochenta sí han beneficiado a segmentos de todas las regiones del país, efecto positivo que para muchos sólo se ha traducido en una mayor viabilidad para resistir el pago de intereses de su cuantioso endeudamiento.

El balance global de los impactos de la política agrícola en el desarrollo equilibrado de las regiones es sin duda negativo. Se puede afirmar con certeza que en la actualidad la agricultura está más polarizada regionalmente que en el pasado, constatándose la presencia de enclaves prósperos en las zonas de riego del centro en contraste con amplios territorios empobrecidos en gran parte de los secanos centrales y del sur.

17. Diagnóstico de la Potencialidad Agro-industrial del Sector Hortofrutícola. Universidad de Chile-CORFO, 1989.

5. PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS

En el marco de estas realidades descritas en páginas anteriores deberá proyectarse el desarrollo futuro de la agricultura en la fase de reconstrucción democrática.

¿Cuáles son las grandes tareas que deberán enfrentarse?

En primer lugar, el derecho a una alimentación suficiente para todos y la superación gradual del deterioro nutricional de millones de chilenos, exigirá elevar la oferta de alimentos básicos en por lo menos un 25%, sólo para alcanzar los consumos calóricos y proteicos per cápita existentes en 1970. Existen los recursos naturales y las tecnologías suficientes para expandir la oferta interna más allá de estas exigencias, lo que se necesita es redistribuir los ingresos en forma más justa para crear esta capacidad de consumo.

En cuanto a la oferta, deberá implementarse un programa nacional de desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura, no sólo por el gran potencial que ella representa para aumentar la oferta alimentaria, sino también porque la producción propia es la fuente de ingresos de miles de familias rurales que presentan los índices de mayor pobreza relativa. Como se ha visto en páginas anteriores, la incidencia de la pequeña agricultura en la producción de alimentos para el mercado interno es minoritaria y aun cuando su aporte aumentara en forma sustancial, seguiría siendo determinante la contribución de la agricultura empresarial.

En los años recién pasados, las altas tasas de ganancias de ciertos rubros de exportación y de algunos productos transables en el mercado interno, han sido favorecidas por los mecanismos de subsidio directo para forestación y riego, por una tributación excepcionalmente baja, por condiciones laborales no equitativas y bajos salarios, por líneas de crédito ventajosas, etc. Mantener todas estas prerrogativas económicas en favor de un reducido segmento social y prolongar relaciones de trabajo injustas es inconcebible en el contexto democrático, pero un diagnóstico equivocado podría conducir a la implementación de correctivos excesivos, cuya consecuencia sería el desestímulo a la insustituible contribución productiva que se espera de la agricultura empresarial.

En la actualidad se aprecia una tendencia decreciente en la tasa de ganancia agrícola, a lo cual

contribuyen diversos factores, tales como: el deterioro de los precios reales internos y externos (fruta), la elevación de las tasas de interés, el aumento de los precios de insumos (semillas y combustibles) y salarios, la devaluación del dólar. La actualización permanente de esta tendencia es un requisito para la determinación de las nuevas políticas a implementar en Democracia.

El fomento a las exportaciones de origen agropecuario y silvícola continuará siendo un objetivo prioritario del desarrollo sectorial en el futuro. Esta finalidad es perfectamente compatible con el necesario impulso a la producción orientada al mercado interno, al menos en lo relativo a la disponibilidad de recursos naturales y fuerza de trabajo, aunque pueden presentarse ciertas limitaciones por el lado de los recursos financieros para inversiones y operación.

Deberá introducirse cierta ordenación en el, hasta ahora, indiscriminado crecimiento de la fruticultura, cuya producción encontrará progresivas dificultades para su colocación en el exterior. Su diversificación y expansión selectiva debe ser conducida por una entidad a crear, conformada por las instituciones del Estado que intervienen en el desarrollo frutícola (CORFO, SAG, INIA), representantes de los productores y de los exportadores. Organismos de la misma naturaleza se formarían en otras ramas de producción y su función sería proyectar el crecimiento equilibrado de la oferta exportable.

A nuestro juicio, las principales políticas de estímulo al empleo y la producción agrícola a considerar en el diseño programático de la transición democrática, tendrían las connotaciones que indicamos:

- Una política cambiaria estable, que asegure un tipo de cambio real no inferior al actual, asegurando así un incentivo a la exportación y evitando favorecer la competencia de alimentos importados en el mercado interno.
- Mecanismos orientados a dar estabilidad a los precios agrícolas, única garantía para un desarrollo tecnológico perdurable, tal como las actuales bandas de precios y los poderes compradores del tipo COTRISA, instrumentos que serían ampliados y perfeccionados.
- Líneas de crédito ágiles en apoyo a la produc-

ción anual, con garantías independientes de la situación patrimonial de los productores y a tasas de interés coherentes con la rentabilidad media de la agricultura. Paralelamente deberán establecerse modalidades de negociación de la pesada deuda que cargan miles de agricultores, entre las cuales cabe contemplar el pago voluntario en tierras que podrían intercambiarse por deudas, mediante liberación de la cartera vencida de la Banca privada en manos del Banco Central.

- Una definición precisa de la conducción democrática en torno a la estabilidad de la tenencia de la tierra.

- Un tratamiento específico en auxilio de subsectores críticos, tal como la industria del vino.

Complementando lo anterior, se deben impulsar políticas tendientes al pago de la deuda social pendiente en el sector.

Además del Programa Nacional de Apoyo Tecnológico (investigación, asistencia técnica y crédito) a la Pequeña Agricultura, al cual se ha hecho referencia, creemos en la necesidad de otras medidas como las que se enumeran:

- La distribución de tierras en favor del minifundio, es una de las pocas posibles soluciones para resolver las limitaciones de muchos minifundistas. Para implementar un programa gradual de esta naturaleza se podría recurrir a las compras de tierra en regiones de concentración minifunditaria y a su posterior asignación mediante un sistema de calificación (puntaje), junto al ahorro y crédito, en términos similares al que se aplica en el actual subsidio a la vivienda popular.

- Otras iniciativas para descongestionar el minifundio, como el apoyo a los jóvenes hijos de minifundistas para que exploten las tierras familiares y la liquidación de las sucesiones en favor de alguno de sus miembros con el estímulo de créditos específicos, que han sido implementadas con éxito en países europeos, permitirían que estos pequeños productores con conocimientos agrícolas y experiencia empresarial encuentren un espacio de desarrollo en el propio sector. Es más que probable que un programa de esta índole signifique una economía

para la sociedad, en relación al costo social de la migración.

- El mejoramiento de los salarios, la protección de las condiciones laborales de los asalariados del campo y su plena libertad de organización son derechos que la democracia validará plenamente. A ello deberá agregarse cierta dosis de creatividad, para encontrar fórmulas que permitan la participación organizada de los miles de temporeros. Una estructura organizativa comunal de carácter permanente, serviría a estos propósitos.

Con respecto a la penetración del capital externo en la agro-industria, no será fácil retrotraer la situación actual, a pesar de las consecuencias negativas que tiene para el país la transferencia de excedentes que se produce por esta vía, la dependencia alimentaria que ella provoca y la reducción del margen de maniobra que introduce en la conducción de la política agrícola. Además de terminar con los subsidios a la desnacionalización, lo importante será generar alternativas capaces de aprovechar al máximo la inversión y tecnologías extranjeras, así como los recursos de crédito externos provistos por agencias de desarrollo y convenios bilaterales, en el crecimiento dinámico de un sólido sector agro-industrial, mayoritariamente nacional y capaz de ofrecer un amplio mercado estable a la agricultura e incrementar el valor agregado de nuestras exportaciones silvoagropecuarias. A título de ejemplo, se pueden señalar algunas áreas donde la agro-industria tiene gran potencial de crecimiento:

- La transformación de frutas y hortalizas frescas en deshidratados, congelados, pulpas, pectinas, azúcares finas, saborizantes, etc.

- La creación de industrias proveedoras de insumos y bienes de capital a la agricultura, que reduzcan la fuerte dependencia tecnológica existente.

- La modernización de sectores atrasados, como la carne y derivados, donde prevalecen infraestructuras obsoletas.

- El procesamiento de la madera y la expansión de las plantas de celulosa y papel.

- Las industrias de punta en biotecnología, de las cuales el país cuenta sólo con dos empresas importantes, en circunstancias que ellas están revolucionando la agricultura en los países desarrollados.

El cumplimiento de estas grandes tareas, junto a un decidido programa de conservación de los recursos naturales, son inconcebibles sin la presencia activa de un aparato del Estado, moderno y descentralizado, capaz de asegurar la conducción democrática de una agricultura al servicio de las mayorías nacionales y de estimular el crecimiento de la producción con instrumentos adecuados y oportunos. La creación de una estructura institucional del agro en regiones y comunas con gran autonomía y capacidad de operar sus servicios en base a instituciones locales no gubernamentales y municipalidades, parece como una opción atractiva.

POLITICAS SOCIALES Y EXTREMA POBREZA EN CHILE*

Hernán Pozo
Pilar Vergara
Investigadores de FLACSO

El programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, declara que la extrema pobreza es el principal problema nacional. Los desafíos son múltiples y graves después de 16 años de dictadura y del experimento neoliberal que empobreció a importantes sectores de la población, agravando una situación histórica de pobreza. Sin lugar a dudas, las soluciones requerirán una combinación de esfuerzos, entre los cuales, la participación ciudadana resulta una pieza clave. Esto puede marcar la diferencia entre políticas sociales "de parche" y políticas sociales eficientemente democráticas.

INTRODUCCION

En este artículo se analiza la política social del gobierno militar chileno, colocando especial énfasis en los programas focalizados en la extrema pobreza.¹ Para contextualizar el tema, en la primera sección se hace una breve descripción de lo que fueron las políticas sociales entre la década del 30 y el golpe de Estado de 1973. En la sección siguiente se examina la ideología y la política social del régimen autoritario, así como la concepción que éste tiene de la pobreza y de la manera de determinar a los "pobres". Más adelante, se analizan algunos programas específicos destinados a combatir la pobreza crónica. En la cuarta sección se hacen algunas reflexiones críticas acerca de esas experiencias, tratando de extraer las lecciones más destacadas que ellas entregan para el

diseño e implementación de programas sociales alternativos. El artículo termina planteando algunas sugerencias en materia de política social para el futuro democrático del país.

I. BREVE RESEÑA HISTORICA

Desde la década de los años veinte y hasta el golpe de Estado de 1973, Chile vivió bajo lo que los analistas políticos denominan el Estado de Compromiso. Este concepto indica un sistema de gobierno en el cual los sectores dominantes no logran ejercer una hegemonía total, por lo que se ven en la necesidad de establecer alianzas con otros sectores de la sociedad, principalmente con las capas medias. Dicho estado descansaba sobre varios supuestos, entre los cuales cabe destacar: i) el reconocimiento y aceptación de la legitimidad de los grupos que participan en el proceso político; ii) la institucionalización de los conflictos; y iii) la permanencia de una situación de status quo (Morales, 1987).

En materia social, y en contexto de una progresiva industrialización del país, primaba la idea del Estado Benefactor, lo que se traduce en la puesta en marcha de un conjunto de políticas orientadas a

* Este trabajo constituye una versión modificada del artículo "Les politiques sociales au Chili", publicado en la Revista *Amerique Latine* No 49, Cuarto trimestre de 1989.

1. Los programas dirigidos hacia la extrema pobreza implementados por el gobierno militar son exhaustivamente analizados en Vergara, 1989.

redistribuir el ingreso y a crear canales de movilidad social. Para dar una idea del alcance y significación que alcanzaron esas medidas, basta recordar que en el período que transcurre entre 1920 y 1972, los gastos sociales crecieron a un ritmo diez veces superior al del ingreso nacional (Arellano, 1985).

Siguiendo a Arellano (1985), pueden distinguirse varios períodos en el desarrollo de las políticas sociales que precedieron al gobierno militar. El primero de ellos, que se sitúa entre 1932 y 1955, se caracteriza por la adopción de importantes iniciativas en el ámbito social -entre ellas, la promulgación de una serie de leyes que protegían al trabajador asalariado y su familia² -, junto a una fuerte expansión de los desembolsos destinados a fines sociales, que supera por amplio margen el crecimiento de la economía.

A partir de 1955 y hasta 1964, se reduce el ritmo de crecimiento del gasto social, debido fundamentalmente a la puesta en marcha de sucesivos planes de estabilización de corte ortodoxo. Con todo, tales desembolsos crecen más que el PGB.

Entre 1964 y 1970, el gasto público social experimenta una nueva expansión, a la vez que sus beneficios se extienden a sectores sociales que habían permanecido hasta entonces marginados, como los campesinos y los pobladores urbanos. Junto a ello, se impulsa una serie de reformas estructurales que tienen importantes repercusiones sociales, como la reforma agraria y la "chilenización" del cobre.

El período que va desde 1970 a 1973 está marcado por una intensificación de los programas sociales, especialmente de los dirigidos a los sectores de menores ingresos. Las realizaciones del período presidencial anterior en este campo aumentan y mejoran. Se estancan y revierten a partir del 11 de septiembre de 1973.

2. Es por ejemplo, el caso de la creación de la Caja de Habitación Popular en 1936, la puesta en marcha, en 1938, de un sistema de atención de medicina preventiva y curativa para los trabajadores y el establecimiento del Servicio de Seguro Social en 1952. Ya en 1925 existía una legislación social que sienta las bases de la acción del Estado en este campo y otorga a los trabajadores los mecanismos indispensables para mejorar sus condiciones de vida. Durante la primera administración de Ibáñez, y como una manera de velar por la "justicia social", el aparato estatal comienza a controlar la actividad económica privada a través de la creación de superintendencias: de bancos, de sociedades anónimas, de seguros de minas, de servicios eléctricos, etc. (Rayo, 1986).

Hay varios rasgos comunes en las políticas sociales de estos períodos. El primero de ellos es su carácter universalista: se concibe que las prestaciones sociales del Estado deben otorgarse a todos los trabajadores, independientemente de cuales sean sus niveles de ingreso. En la práctica, sin embargo, hasta 1964 beneficiaron preferentemente a los sectores medios y trabajadores organizados. Desde entonces y hasta el quiebre de la democracia, la cobertura de las políticas sociales se fue ampliando hacia otras capas de la población, hasta entonces marginadas de los beneficios estatales.

Un segundo rasgo es la ausencia de una relación directa entre los recursos que el Fisco destina a fines sociales y el estado de las arcas fiscales o el crecimiento de la economía. Entre 1920 y 1970, mientras el gasto social por persona se eleva en más de 30 veces, el PGB per cápita lo hacía en sólo 2,3 veces (Arellano, 1985).

Un tercer rasgo esencial que caracteriza a la acción social del Estado durante todo este período es el procesamiento de las demandas sociales: la definición de las políticas sociales tenía lugar en las instancias formales del poder político: en el parlamento, concretamente. Se entiende entonces que hasta 1964 ellas favorecieran prioritariamente a las clases medias, que tenían alta representación parlamentaria. A partir de 1970, en cambio, con la incorporación de nuevos actores a la vida nacional, la acción pública en los sectores sociales pasa a beneficiar también a la mitad más pobre de la población, en una proporción bastante superior a la participación de esos grupos en el ingreso nacional, lo cual es demostrativo de una alta incidencia redistributiva (Foxley, Aninat y Arellano, 1980).

En suma, puede afirmarse que el rasgo esencial de las políticas sociales que precedieron al régimen autoritario era que éstas se definían en el marco de un sistema democrático y representativo.

II. LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL³

En 1973 se produce el quiebre de la democracia y del Estado de compromiso. La derecha económica gobierna a través de los militares. Incluso el principal

3. Esta sección se encuentra basada en Vergara (1989).

partido que la representaba se autodisuelve. Los conflictos sociales son semantizados como relación amigo-enemigo. Se empieza a configurar un modelo económico ultra-liberal que promueve la liberalización de los mercados; la apertura comercial y financiera de la economía al exterior; la especialización de la estructura productiva en aquellos rubros en que el país posee ventajas comparativas; la consagración del sector privado como principal agente dinamizador de la economía; y el rol subsidiario del Estado, tanto en el ámbito económico como en el social.

En lo político, junto con el fin de la democracia y el férreo control que se impone sobre la población, se proscriben a los partidos políticos y se dismantelan las organizaciones sindicales, rompiéndose con ello la lógica procesal de las políticas sociales. Ya no hay más representación de intereses diversos a los del sector en el poder. Pero las políticas sociales no se acaban, sino que adquieren otro rostro y otras finalidades.

1. FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS

El régimen parte de un diagnóstico que no es del todo erróneo: las políticas sociales en el pasado no beneficiaron a los segmentos más pobres de la población, dejándolos al margen de los beneficios estatales, en una situación de exclusión económica y social. Pero, para el gobierno militar, la redistribución del ingreso sólo es posible a partir de un cierto nivel de crecimiento económico: es preciso crecer primero, luego distribuir. De manera casi fatal o automática, el crecimiento de la economía se traduce en una mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos. La redistribución, así, no es el fruto de la acción deliberada del Estado, como lo fue durante 50 años, sino el resultado de la libre operación de las fuerzas del mercado.

El núcleo central de la ideología en el cual se sustenta la acción social del Estado durante este período, y en particular los programas hacia la extrema pobreza, es el principio de la subsidiariedad del Estado, enunciado exhaustivamente en la Declaración de Principios de 1974 y repetido hasta la saciedad durante más de 15 años, aún en los momentos de peor crisis económica.

¿Qué dice este principio? Hay finalidades que el hombre y su familia no pueden alcanzar por sí mismos, lo que conduce a la creación de agrupacio-

nes más amplias, que se integran finalmente en el Estado. A éste le corresponde asumir sólo aquellas funciones que ninguna "sociedad intermedia" podría realizar. Cada organización tiene sus propias competencias: "...si la superior nace para cumplir fines que la inferior no puede realizar sola, si ésta es su justificación, resulta evidente que no es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual ésta debe tener una suficiente autonomía. La órbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada a la menor".⁴ Tal idea matriz es la que da origen al llamado principio de subsidiariedad. En virtud de él, "ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores..."⁵

La existencia del Estado subsidiario es concebida como condición de la vigencia efectiva de los valores sociales considerados fundamentales en el discurso del régimen: la libertad individual y la igualdad de oportunidades (Vergara, 1985). La primera no es precisamente la libertad ciudadana: es simplemente la facultad de desplegar iniciativas económicas de cualquier índole y de escoger en el mercado los bienes y servicios que cada uno requiere para satisfacer sus necesidades esenciales en el ámbito de la salud, la educación, la vivienda, el esparcimiento, etc., sin ser coartado por el Estado.

La igualdad de oportunidades, por su parte, es definida también en oposición al intervencionismo estatal, es decir, en términos de no discriminación: ante el mercado todos son formalmente iguales, por lo que sólo en él las oportunidades se distribuyen de manera impersonal y, por tanto, igualmente, sin las distorsiones y arbitrariedades que introducen las injerencias del Estado o de grupos de poder.

La minimización del poder de los sindicatos, gremios, y colegios profesionales obedece a ese mismo objetivo, de establecer relaciones sociales regidas únicamente por las leyes del mercado.

La libertad individual y la igualdad de oportunidades remiten, así, siempre al mismo principio: la libertad de mercado. El respeto de dichos valores exigirá, entonces, minimizar el tamaño y las funcio-

4. Declaración de Principios del Gobierno de Chile, julio de 1974.

5. Declaración de Principios..., *op. cit.*

nes del aparato intervencionista del Estado y estructurar una nueva institucionalidad económico-social sometida por completo a las leyes del mercado competitivo.

No obstante, para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real libertad y de una efectiva igualdad de oportunidades, se requiere que toda la población esté en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas en aspectos tales como la alimentación, la salud y la educación. De otro modo, las personas afectadas se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado y desplegar en él su iniciativa, por lo que no pueden ejercer su libertad ni impera para ellos una auténtica igualdad de oportunidades, valores que son incompatibles con la pobreza extrema. De ahí que, en el caso que haya grupos afectados por situaciones de indigencia, corresponde al Estado, en cumplimiento de su rol subsidiario, intervenir directamente a fin de lograr la total erradicación del fenómeno. Sólo a partir de ese momento se habrán eliminado las condiciones que reproducen las desigualdades y bloquean la movilidad social, por lo que la posición que los individuos alcancen en la sociedad dependerá solamente de sus atributos personales, y las desigualdades imperantes no serán más que el fruto de la capacidad, el mérito y el esfuerzo de cada cual.

2. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

En la perspectiva de un Estado subsidiario, la acción social del gobierno militar no apunta a redistribuir el ingreso, como pretendían las políticas sociales del pasado. Por el contrario, para cumplir con los objetivos arriba señalados, la acción pública ha desarrollado dos líneas diferentes de acción, de orientación aparentemente opuesta. Por un lado, ha promovido el repliegue del Estado de los sectores sociales, a través de la reducción del gasto social y de un conjunto de reformas privatizadoras: las denominadas "modernizaciones" sociales. Simultáneamente, el Estado debe intervenir en forma activa en la erradicación de la pobreza crítica, poniendo en marcha programas de subsidio destinados a asegurar la subsistencia -no así la movilidad social- de quienes no logran satisfacer sus necesidades más elementales.⁶

En otras palabras, la aplicación del principio de subsidiariedad a la política social exige que el Estado transfiera al sector privado la principal responsabilidad en la prestación de los servicios sociales que reciben quienes tienen capacidad de pago, entregándose al mercado la tarea de regular el acceso a esas prestaciones; se trata de que ellos mismos financien, con sus propios recursos, las atenciones que antes recibían del Estado. La intervención directa de éste debe limitarse, entonces, a remover los obstáculos que impiden la libre operación del mercado y a materializar programas selectivos, que focalicen la ayuda en las familias que viven sumidas en la miseria, asegurándoles acceso, al margen del mercado, a los bienes y servicios indispensables para suplir sus carencias básicas.

3. LAS "MODERNIZACIONES"

Las "modernizaciones" sociales, constituyen las formas más radicales que se introducen a la política social. Ellas se impulsan a partir de 1978 cuando, una vez consolidado el modelo económico de libre mercado, se avanza en forma decidida en la privatización de los servicios sociales básicos.

En el campo de la salud, la orientación privatizadora se expresó en una profunda reestructuración y jibarización del sistema de salud pública, que lo desmembró en 27 servicios regionales, administrados autónomamente y competitivos entre sí. Simultáneamente, se introdujeron criterios de mercado y rentabilidad privada en la administración y financiamiento del sistema, estableciendo una estrecha relación entre el aporte económico que hace el usuario y la retribución que éste recibe en términos de la cantidad y calidad de las prestaciones a que tienen acceso. Por otro lado, se estimuló el desarrollo de la medicina privada, al autorizarse la creación de entidades privadas, con fines de lucro -las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES)-, que fueron facultadas para ofrecer servicios médicos a cambio de la contribución obligatoria para atenciones de salud de

contra la dignidad y priva al país de la plena utilización de su potencial humano; luego, la marginalidad activa y pasiva serán combatidas hasta reducirlas, en el corto y mediano plazo, y en definitiva, lograr la erradicación de la pobreza. Esta será una de las tareas prioritarias del gobierno". República de Chile, *Líneas de acción del gobierno de Chile*, marzo de 1974.

6. Esta estrategia se fundamenta en que "...la extrema pobreza atenta

los trabajadores que se acogen a ellas. En este sistema, los beneficios médicos que recibe cada afiliado son proporcionales a su aporte económico. La medida originó un traspaso cuantioso de recursos públicos a la medicina privada, y una simultánea contracción de los aportes recibidos por la salud estatal. Como consecuencia de esas reformas, desde 1981 hay en Chile un sistema de salud para pobres y otro, de inferior calidad, para quienes no tienen capacidad de pago.

En el ámbito educacional, la orientación privatizadora se expresó en una reforma del sistema, que traspasó la administración de los establecimientos fiscales a las municipalidades, las que a su vez fueron facultadas para transferirla a entidades privadas. Se promovió además la administración de los establecimientos públicos orientada por criterios de rentabilidad privada. Por otro lado, se modificó el sistema de financiamiento de la educación, con el propósito de estimular la expansión de la enseñanza privada, comprometiendo al Estado a entregar a los establecimientos, tanto públicos como particulares gratuitos, una subvención por cada alumno que asiste a clases.

La política habitacional apunta también a entregar al sector privado la tarea de construir las viviendas sociales, correspondiendo a las instituciones públicas atender preferentemente las necesidades habitacionales de los hogares que no cuentan con ingresos suficientes para procurarse, con sus propios medios, una solución habitacional mínima. Con ese propósito, se pusieron en marcha una serie de programas de subsidio que se otorgan directamente al beneficiario para que éste haga uso de él adquiriendo una vivienda propia.

En el ámbito laboral se dictó en 1979 el denominado Plan Laboral. Este restableció la negociación colectiva -aunque dentro de límites muy estrechos-, pero dispuso que ella sólo puede llevarse a cabo sin la intervención del gobierno como árbitro y mediador, ni de las federaciones y confederaciones de trabajadores, como había ocurrido en el pasado. Ello debe quedar además restringida a nivel de empresas individuales y referida únicamente a los trabajadores del sector privado. Se autoriza además la formación de más de un sindicato por empresa y se concede el derecho al lock out o cierre temporal de empresas a los empleadores.

Finalmente, en 1980 se da un paso trascenden-

tal en el proceso de privatización de las funciones sociales del Estado: la reforma previsional. Esta, que afecta sólo al régimen de pensiones, sustituyó el antiguo régimen de reparto por uno de capitalización individual, que es administrado por instituciones privadas: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En ellas, los beneficios previsionales que reciben los trabajadores que libremente opten por adscribirse a ellas al término de su vida productiva son equivalentes a los aportes realizados durante sus años de actividad.

4. LAS POLITICAS HACIA LA EXTREMA POBREZA⁷

4.1 Los pobres:

El primer paso de una política social focalizada en la extrema pobreza es, naturalmente, determinar a las personas que viven en esa condición. Con ese propósito se diseñó un instrumento especial de recolección de antecedentes acerca de los hogares afectados que los estratifica según la gravedad de sus carencias: el Estudio de Estratificación Social, más conocido como Ficha CAS. Esta, que es aplicada masivamente a partir de 1980 por las municipalidades, consta de dos secciones. La primera recoge antecedentes socio-económicos del grupo familiar, en tanto que la segunda recolecta información individualizada sobre cada uno de los miembros del hogar. El resultado se expresa en un puntaje global que va del 1 al 5: el primer valor corresponde a la situación más crítica y el último a la de mayor bienestar. Son beneficiarios potenciales de los programas anti-pobreza todas aquellas personas que queden estratificados entre los niveles 1 y 3 de la Ficha.

¿Cuánta gente se encuentra en tal situación?

No se ha entregado información oficial acerca del número de familias pobres ubicadas en los índices inferiores de la Ficha CAS. Se arguye ahora que ésta no sirve para "contar" a los pobres, ni para conocer sus principales características y carencias -que era justamente el objetivo para el cual fue creada-, sino sólo para efectos de la asignación de los subsidios.

Sin embargo, es obviamente indispensable conocer el tamaño de la población-objetivo de los

7. Esta sección se encuentra basada en los capítulos II a VII de Vergara (1989).

programas focalizados en la extrema pobreza.⁸ Existen algunos estudios que entregan estimaciones aproximadas acerca de la extensión que alcanza el fenómeno. Si se define como hogares pobres a aquellos que perciben un ingreso familiar inferior al requerido para adquirir una canasta mínima de subsistencia, y se recurre a las estimaciones realizadas por diferentes autores (Rodríguez, 1985; García, 1983; Torche, 1985) -que se basan a su vez en el valor de la canasta básica calculada por CEPAL- y a los antecedentes proporcionados por la encuesta CASEN de 1985 -se concluye que ese año el número de hogares que vivía en la indigencia bordeaba los 800 mil, lo que representa un mínimo de 4 millones de personas.¹⁰

4.2 Algunos programas específicos:

En las páginas que siguen se describen las principales características y tendencias de algunos de los más importantes programas focalizados en la extrema pobreza puestos en marcha por el régimen militar.¹¹

8. La única información que se ha dado a conocer oficialmente al respecto es la que proporciona el Mapa de la extrema pobreza elaborado por ODEPLAN y la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Chile, sobre la base de la información del censo de 1982. De acuerdo a sus datos, un 14% de la población del país vivía en esa condición. En todo caso, esa cifra debe ser tomada con precaución, pues se basa sólo en indicadores habitacionales: tipo de vivienda, hacinamiento y equipamiento del hogar. Raczynski (1987) demuestra que en el período que transcurre entre 1970 y 1982 hasta que un hogar haya adquirido un equipamiento mínimo (un radiotransistor, por ejemplo) para no quedar catalogado como de extrema pobreza, independientemente de cuáles sean su nivel educacional, sus ingresos, y su estado de salud.

9. Dicha encuesta fue realizada conjuntamente por ODEPLAN y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile en Noviembre de 1985, sobre una muestra de 20 mil personas distribuidas en todas las regiones del país.

10. Esta cifra, dado los supuestos restrictivos utilizados en su estimación, representa el tamaño mínimo que puede alcanzar la población objetivo de los programas de erradicación de la extrema pobreza, siendo muy probable que subestime su magnitud entre otros, Véase Vergara (1989).

11. Algunos de estos programas existían desde mucho antes, pero para su implementación no contemplaban el uso de instrumentos específicos de focalización de los beneficios en los más necesitados. Por lo mismo, a partir de fines de la década pasada se les introdujeron profundas modificaciones tendientes a reorientarlos en esa dirección.

4.2.1 Previsión social:

En esta área, se pusieron en marcha dos nuevos programas selectivos dirigidos hacia los sectores de extrema pobreza: el Subsidio Único Familiar (SUF) y las pensiones asistenciales (PASIS).

i. Subsidio Único Familiar (SUF)

Su instauración en 1981 significó extender el pago de la asignación familiar a los menores de 15 años¹² pertenecientes a familias de extrema pobreza y cuyos padres carecen de previsión. Posteriormente, el goce de este beneficio se hizo extensivo a las mujeres embarazadas de la misma condición.

El subsidio tiene un monto mensual equivalente a la asignación familiar que se otorga a la población afiliada a alguna institución previsional. Los beneficiarios tienen además acceso gratuito a todas las prestaciones del servicio de salud estatal (SNSS), y para obtener el beneficio, deben comprobar su participación en los programas de atención primaria materno-infantil establecidos por el Ministerio de Salud.¹³

Los beneficios concedidos por este programa se incrementan en forma acelerada: en 1982 el número de SUF otorgados mensualmente es nueve veces superior al correspondiente a los primeros 4 meses de vigencia del programa y, al año siguiente, se duplican los niveles del año anterior. Entre 1985 y 1987, en cambio, los beneficios concedidos se estancan en torno al millón de subsidios, para descender en 1988 (Cuadro N° 1). El estancamiento del número de SUF otorgados en ese período obedece a que en 1985 se fijó un tope máximo a la cantidad de subsidios que podían ser concedidos mensualmente, independientemente de cual fuera el número de postulantes que acreditaran el cumplimiento de los requisitos que establece la ley.

Sobre la base de los datos de la encuesta CASEN y del estudio de Rodríguez (1985), se puede estimar que en 1985 la cobertura de este subsidio

12. Inicialmente el subsidio era otorgado sólo a los menores de 6 años. Con posterioridad, se extendió el derecho a optar por este beneficio a los menores de 8 años y, a partir de 1982, se elevó el límite de edad a los 15 años.

13. Los mayores de 6 años, por su parte, deben comprobar que asisten regularmente a la escuela.

alcanzaba al 30% de la población total menor de 15 años, coeficiente que se eleva al 70% si se considera como grupo-objetivo sólo a los niños provenientes y de hogares en extrema pobreza.

asistenciales a los mayores de 65 años y a los inválidos mayores de 18 que carecen de recursos y se encuentran marginados de la seguridad social. Para

CUADRO Nº 1
SUBSIDIOS PREVISIONALES
DIRIGIDOS HACIA LA EXTREMA POBREZA, 1975-1988

<p>AÑO</p>	SUBSIDIO UNICO FAMILIAR		
	subsidios cancelados a/(promedios mensuales)	variación (%) respecto al año anterior	monto unitario (\$ de 1985)
1975	-	-	-
1976	-	-	-
1977	-	-	-
1978	-	-	-
1979	-	-	-
1980	-	-	-
1981	25.192 b/	-	818
1982	268.478	-	802
1983	623.755	130.0	646
1984	790.323	30.0	634
1985	1.040.900	30.0	600
1986	1.044.383	0.3	502
1987	1.024.624	-2.0	419
1988	859.951 c/	-16.1	419

<p>AÑO</p>	PENSIONES ASISTENCIALES			
	pensiones otorgadas (promedios mensuales)	variación (%) respecto al año anterior	como % total pensiones pagadas por la Seg. Soc.	monto unitario (\$ de 1985)
1975	27.784	-	-	-
1976	38.959	40.0	s/i	-
1977	62.245	59.7	7.1	s/i
1978	91.027	46.2	9.3	s/i
1979	112.338	23.4	11.0	s/i
1980	130.982	16.6	12.2	3.052
1981	155.499	18.7	13.8	3.973
1982	183.217	17.8	15.4	3.770
1983	228.718	24.8	18.4	3.588
1984	278.447	21.7	20.6	4.028
1985	320.789	15.2	23.8	3.267
1986	324.115	1.0	23.8	3.180
1987	321.567	-0.8	23.9	2.848
1988	308.203 c/	-4.2	s/i	s/i

FUENTES : SUF : Servicio de Seguro Social y Superintendencia de Seguridad Social, *Seguridad Social*, varios años.
PASIS : Superintendencia de *Seguridad Social*, *Boletines Estadísticos* y antecedentes no publicados proporcionados por el Departamento de Estadísticas, Dirección Actuarial.

a/ Incluye subsidios otorgados a niños y embarazadas.

b/ El programa fue creado recién en 1981. La cifra de ese año considera sólo a niños, que eran en esa fecha los únicos beneficiarios potenciales de este subsidio.

c/ Promedio mensual enero-agosto.

En cuanto a su selectividad, se estima que en ese 1985 dos tercios del gasto en estos subsidios fue captado por el 30% de los hogares de menores ingresos,¹⁴ lo que denota una alta eficacia selectiva.

ii. Pensiones Asistenciales (PASIS)

Este programa extendió el régimen de pensiones

tener derecho al subsidio, los postulantes deben comprobar formalmente que carecen de previsión, que no perciben ingresos propios, y que la renta per cápita de su grupo familiar no supera en 50% del valor de la pensión mínima.

El beneficio consiste en una pensión mensual cuyo monto equivale a un tercio de la pensión mínima. En 1985, las PASIS tenían un valor equivalente a la mitad del ingreso mínimo legal.

Desde su implantación en 1975, el número de

pensiones asistenciales otorgadas mensualmente aumenta a tasas muy elevadas, superiores en promedio al 25% anual, para declinar recién en 1987-88, cuando los beneficios cancelados se estancan en los niveles registrados en 1985. Pese a ello, en esos años los PASIS representaron casi la cuarta parte del total de pensiones canceladas por las instituciones de la previsión (Cuadro N° 1).

El estancamiento de los beneficios concedi-

dos por este programa obedece a que, al igual que en el caso del SUF, ese año se congeló el número de pensiones que pueden ser otorgadas mensualmente, no permitiéndose desde esa fecha conceder nuevos subsidios, salvo para llenar las vacantes que cada mes quedarán libres por fallecimiento del beneficiario, o por haber éste dejado de cumplir con los requisitos que exige la ley.¹⁵

Según ODEPLAN (1984), ese año dos tercios

CUADRO N° 2

PNAC: CANTIDAD DE ALIMENTOS DISTRIBUIDOS,
TOTAL Y POR GRUPO BENEFICIARIO, 1974-1987
(MILES DE TONELADAS)

	PROGRAMA BASICO					PROGRAMA FOCALIZA- DO	TOTAL ALI- MENTOS DIS- TRIBUIDOS	VARIACION (%) RESPEC- TO AÑO AN- TERIOR
	LACTANTES (MENORES DE 2 AÑOS)	PREESCOLA- RES (2 - 5 AÑOS)	EMBARAZA- DAS	TOTAL	VARIACION (%) RESPEC- TO AÑO AN- TERIOR			
1974	8,7	10,2	1,3	20,7	-	-	20,7	-
1975	10,4	11,4	1,8	23,5	13,5	-	23,5	13,5
1976	10,5	12,1	1,9	24,5	4,3	-	24,5	4,3
1977	12,5	13,9	2,3	28,7	17,1	-	28,7	17,1
1978	12,0	12,9	2,4	27,2	-5,2	2,7	29,8	3,8
1979	12,0	11,2	2,5	25,7	-5,5	3,0	28,7	-3,7
1980	12,3	10,4	2,5	25,2	-2,0	4,0	29,2	1,7
1981	12,2	9,1	3,4	24,6	-2,4	5,2	29,8	2,1
1982	12,3	8,4	4,1	24,8	0,8	5,5	30,3	1,7
1983	9,9	5,9	1,3	17,1	-31,1	5,0	22,0	-27,4
1984	5,4	5,5	0,8	11,7	-316,0	16,1	27,9	26,8
1985	5,6	6,3	0,8	12,7	8,6	17,6	30,3	8,6
1986	6,0	6,1	0,7	12,8	0,8	19,1	31,9	5,3
1987	6,0	6,0	0,8	12,8	0,0	17,1	30,3	-5,0

FUENTE: INE - Ministerio de Salud: *Anuarios de Recursos y Atenciones*, años respectivos y cifras no publicadas. 1986 y 1987: Ministerio de Salud, cifras no publicadas.

15. Ley 18.482, de Diciembre de 1985, Art. N° 35; y ORD. N° 241 de la Superintendencia de Seguridad Social, del 14 de enero de 1986.

del aporte fiscal destinado a estas pensiones favorecían al quintil más pobre de la población. Los resultados de la encuesta CASEN sitúan este coeficiente en torno al 53%, en 1985.

4.2.2 Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC):

Creado en 1954, este programa consiste en la distribución gratuita de alimentos, básicamente leche y mezclas protéicas, a los menores de 6 años, embarazadas y nodrizas beneficiarias del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNS), sin discriminación.

Pese a ser un programa de cobertura universal, el PNAC puede ser incluido entre los programas contra la pobreza debido a que, particularmente durante los últimos años, ha privilegiado decididamente a los grupos más pobres o nutricionalmente más vulnerables. Si bien los esfuerzos por mejorar su selectividad se habían iniciado con bastante anterioridad, se acentúan a partir de 1973, con la puesta en marcha de dos subprogramas focalizados en los grupos de riesgo biomédico (desnutridos o en riesgo de desnutrir) y socio-económico (pobreza crítica), en quienes se ha concentrado el grueso de los recursos. En 1985, el subprograma focalizado en la pobreza crítica fue suprimido, con lo cual la atención del PNAC pasó a quedar concentrada en quienes presentan ya síntomas evidentes de desnutrición. A estos últimos se les entrega, además de los productos del programa básico, un refuerzo alimentario con un mayor aporte energético y proteico.

En la actualidad, el beneficio que entrega este programa consiste en cinco raciones diferentes de alimentos, cuya composición, cantidad y aporte energético varía conforme a la edad, el estado fisiológico y la situación nutricional de los beneficiarios. Sin entrar en un examen pormenorizado de los productos distribuidos, es importante consignar que, tanto la cantidad de alimentos entregados por el programa básico como la calidad y aporte nutricional de éstos, se han deteriorado progresivamente, como producto tanto de la reducción presupuestaria que ha sufrido el programa como de la canalización de una proporción creciente de los recursos hacia el subprograma focalizado. Ello ha erosionado severamente el impacto de esta intervención nutricional,¹⁶ y ha desincentivado la participación de sus beneficiarios potenciales.

La cantidad de alimentos distribuidos por el PNAC focalizado en los grupos en situación de riesgo, en cambio, se incrementa en forma sostenida, pese a que éstos no representan más de la cuarta parte del total de beneficiarios del PNAC.

Consecuencia directa de lo anterior ha sido un drástico deterioro de la cobertura del programa, tanto respecto de su población-objetivo como de los requerimientos energéticos de todas las categorías de beneficiarios.

La selectividad del programa está dada por dos mecanismos. Uno es indirecto: la exigencia de asistir regularmente a controles de salud en los centros del SNS, lo que lleva a los sectores de mayores recursos, que pueden recurrir a la medicina privada, a automarginarse de este programa. El otro es directo: los subprogramas focalizados aludidos anteriormente. Gracias a la conjunción de ambos mecanismos, el programa ha alcanzado una selectividad bastante elevada. A fines de 1985, el 30% de los hogares de menores ingresos captaba la mitad de los recursos del programa.

4.2.3 Educación preescolar:

Existen tres programas que entregan asistencia a los preescolares pertenecientes a hogares de extrema pobreza: los Jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI); los Centros Abiertos (CA); y la Educación prebásica dependiente del Ministerio de Educación. Aquí nos referiremos solamente a los dos primeros, que son los únicos que focalizan su atención en los preescolares más pobres.

i. Jardines Infantiles de la JUNJI

Este programa tiene como objetivo proporcionar atención gratuita e integral a niños menores de 6 años provenientes de hogares en extrema pobreza o con problemas nutricionales.

Hasta hace algún tiempo, el único criterio utilizado para la selección de beneficiarios era el Índice CAS en el cual se encuentra estratificado el menor. Posteriormente, se añadió el estado nutricional del párvulo, dándose con frecuencia prioridad a los menores en situación de riesgo, aun cuando no pertenezcan a hogares estratificados en los niveles más bajos de la Ficha, con lo cual la atención ha tendido progresivamente a privilegiar la prevención o el tratamiento del daño nutricional por sobre las funciones psicopedagógicas, desvirtuándose con ello

16. Véase, entre otros, García (1983); French-Davis y Raczynski (1987) y Vergara (1989).

lo que había constituido el propósito fundamental del quehacer de la JUNJI.

Los menores son atendidos en jornadas diarias de 8 horas y reciben un servicio que comprende asistencia psicopedagógica, médico-dental y alimentario-nutricional. Esta última consiste en tres raciones diarias, con un aporte nutricional que cubre aproximadamente el 75% de los requerimientos alimentarios de los párvulos. A los que presentan algún grado de desnutrición, se les proporciona un suplemento calórico especial, con lo cual se cubre el total de sus necesidades.

La atención integral que proporcionan los Jardines representaba a fines de 1985 un subsidio equivalente a aproximadamente 4 mil pesos mensuales, lo que para una familia en extrema pobreza representaba ese año aproximadamente un 44% de su renta mensual per cápita. Esta cifra pone de relieve la significación que el beneficio alcanza en el consumo de los niños favorecidos y como fuente de ingresos complementarios para la familia.¹⁷

La matrícula de los Jardines se elevó de 10 mil niños en 1973 a 56,5 mil en 1987, lo que significó aumentar los niveles de atención en 5,6 veces en esos 14 años. Desde 1981 la JUNJI comenzó a desarrollar modalidades no tradicionales de atención -algunas sólo con carácter de proyecto piloto- que reducen el tiempo de permanencia diaria de los menores en el centro asistencial.¹⁸ Ellas se caracterizan por integrar a la familia, y en particular a la madre, al proceso educativo de los párvulos, lo que les ha permitido reducir sustancialmente los costos de la atención en

comparación con el programa regular, sin sacrificar su efectividad, sino incluso mejorarla en algunos aspectos.

Estos programas no convencionales de atención han permitido expandir los niveles de atención de la JUNJI en forma sustancial. En 1986 esos programas atendieron a 10 mil menores, cifra que descendió a menos de 6 mil en 1987. Con todo, el funcionamiento de estas nuevas modalidades de atención elevaron la matrícula total de la JUNJI en un 15% en 1986 y en un 10% al año siguiente.

ii. Centros Abiertos (CA)

Este programa, que es administrado por la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad FUNDACO), proporciona cuidado diurno y asistencia alimentaria -que cubre el 80% de los requerimientos calórico-proteicos diarios de sus beneficiarios- a niños entre 2 y 5 años provenientes de familias en extrema pobreza, y preferencialmente a desnutridos. Se les brinda, asimismo, educación orientada a la formación de hábitos, recreación y control sanitario y atención médica en los consultorios del SNSS.

A diferencia de los Jardines de la JUNJI, estos centros privilegian las necesidades asistenciales de los niños por sobre la atención psicopedagógica, pues no cuentan con suficiente personal calificado para tal propósito: un contingente significativo del personal que atiende los CA proviene de organizaciones del Voluntariado femenino, dependientes de la Primera Dama de la Nación, y de los programas de empleo de emergencia.

En 1979 había 243 establecimientos que atendían aproximadamente 20 mil menores. Ocho años después, el número de CA se había más que duplicado y los niños atendidos superaban los 45 mil.

Los Jardines de la JUNJI y los Centros Abiertos en conjunto atendieron en 1987 algo más de 100 mil párvulos, lo que representa apenas un 9% de la población menor de 6 años.¹⁹ Si se considera sólo

17. Estimación de Haindl y Weber (1986).

18. Estas nuevas modalidades son:

i. *Jardines con doble jornada parcial*, que entregan la misma atención contemplada en el programa regular de la JUNJI, pero diferenciada en cuanto al tiempo de permanencia diaria de los menores en el Jardín, dependiendo del estado nutricional de éstos;

ii. *Centros de Atención Infantil*, que privilegian la estimulación socio-emocional y el desarrollo de las capacidades intelectuales de los menores;

iii. *Sistema de Educación Diferenciada para Párvulos (SEDIP)*, orientado hacia niños con atraso en su desarrollo psicomotor, emocional, de lenguaje y motricidad o en su estado nutricional; y

iv. *Centros de Intervención Nutricional con Actividades de Estimulación y Desarrollo del Lenguaje (CADEL)*, dirigidos también hacia niños que presentan un estado nutricional alterado.

A diferencia de la mayor parte de los anteriores, estos últimos continúan funcionando hasta la fecha, y han experimentado una creciente expansión de sus niveles de atención.

19. Si en el cálculo de la cobertura de la atención preescolar se incluye a los menores matriculados en establecimientos municipales y particulares gratuitos dependientes del Ministerio de Educación -que no constituyen programas focalizados en la pobreza crítica, pero atienden mayoritariamente a niños provenientes de familias de bajos ingresos-, se tiene que la educación prebásica gratuita alcanzó en 1987 a un 19% de la población menor de 6 años.

a los menores de ese grupo de edad provenientes de hogares en extrema pobreza, la cobertura de la JUNJI y los CA habría alcanzado apenas al 14% de sus beneficiarios potenciales. Todo esto en el supuesto que no hay filtraciones de los beneficios hacia otros niños menos necesitado.²⁰ En consecuencia, el déficit de atención de los preescolares pobres ascendía en 1985 a aproximadamente al 86%, y afectaba principalmente a los menores de 2 años.

La insuficiente cobertura de ambos programas queda también de manifiesto cuando se la calcula en función únicamente de los preescolares desnutridos o con alto riesgo de caer en ella, si bien éstos constituyen sólo una fracción de sus beneficiarios potenciales. Entre 1983 y 1985, el déficit de atención

de esos párvulos habría fluctuado en torno al 35%, en el caso que la asistencia que brindan esos centros se hubiera focalizado exclusivamente en los niños con problemas nutricionales.

Es difícil establecer la selectividad de estos programas, pues la información disponible se refiere al gasto total realizado por el Estado en el nivel prebásico, y no incluye los Centros Abiertos. No obstante, entrevistas realizadas a docentes, educadoras de párvulos y supervisoras de la JUNJI revelan que los niños que asisten a estos centros provienen prácticamente en su totalidad de hogares extremadamente pobres, y que un porcentaje muy elevado de ellos sufre algún grado de desnutrición.

CUADRO Nº 3

ATENCIÓN PREESCOLAR: MATRÍCULA DEL
PROGRAMA REGULAR DE LA JUNJI
Y DE LOS CENTROS ABIERTOS, 1973-1987

AÑO	JUNJI		CENTROS ABIERTOS	
	matrícula programa regular	(%) variación respecto al año anterior	matrícula	(%) variación respecto al año anterior
1973	10.085	-	-	-
1974	16.199	60,6	-	-
1975	31.743	96,0	-	-
1976	33.041	4,1	-	-
1977	39.588	19,8	-	-
1978	39.948	0,9	-	-
1979	46.987	17,6	19.789	-
1980	47.690	1,5	25.766	30,2
1981	47.614	-0,2	28.483	10,6
1982	47.529	-0,2	32.086	12,7
1983	45.459	-4,4	36.099	12,5
1984	45.629	0,4	43.410	20,3
1985	53.578	17,4	47.000	8,3
1986	55.909	4,4	43.507	7,4
1987	56.535	1,1	45.477	4,5

FUENTES: Junta Nacional de Jardines Infantiles; Superintendencia de Educación Pública, Servicio de Información Bibliográfica y Documental; *Mensajes Presidenciales*, años respectivos.

20. Calculado sobre la base de los resultados de la encuesta CASEN de 1985. Se consideró hogares en extrema pobreza a aquellos ubicados en los tres deciles inferiores de la estructura distributiva, que reciben un ingreso familiar per cápita inferior al requerido para adquirir una canasta básica de subsistencia.

4.2.4 Programa de Alimentación Escolar (PAE):

Este programa, creado en 1964 y administrado por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNAEB), proporciona diariamente, y en forma gratuita, desayuno u onces (media ración) y almuerzo (ración completa), a los escolares entre 6 y 14 años matriculados en el ciclo básico de escuelas fiscales, municipales y particulares subvencionadas procedentes de hogares en extrema pobreza. La ración completa proporcionaba hasta 1986, 800 calorías diarias, que cubrían un tercio de las necesidades calórico-proteicas estipuladas por las recomendaciones de FAO-OMS para este grupo de edad, y la recibían prioritariamente quienes presentaban déficit nutricional. La media ración, en cambio, -que hasta ese año proporcionaba un aporte energético de sólo 300 calorías diarias, que cubrían sólo un 13% de lo recomendado por FAO-OMS-, se entrega a quienes no tienen un estado nutricional comprometido.²¹

El promedio mensual de raciones completas suministradas por el programa descendió de 675 mil en 1973, a algo menos de 500 mil, 14 años después. Las medias raciones sufrieron en ese mismo período una contracción aún más drástica: de 1.446 desayunos/onces suministradas en 1973, se pasa a apenas 500 en 1988.

En lo que se refiere a la cobertura del PAE, se calcula que en 1986 había un mínimo de 900 mil niños en edad escolar que provenían de hogares en extrema pobreza. Si se supone que no hubo filtración

21. A partir de 1987 se redujo el aporte energético del programa, con lo cual la ración completa pasó a suministrar solamente 700 calorías diarias.

nes de los beneficios del programa hacia otros sectores menos necesitados, ese año el PAE habría dado atención a un 70% de su población-objetivo.

De acuerdo a los datos de la encuesta CASEN, en 1985 el 30% de los hogares de menores ingresos captó el 60% de los recursos comprometidos en el programa, en tanto que el 30% de los hogares de más altos ingresos captó sólo el 8%. Estas cifras ponen de manifiesto una elevada selectividad, la más alta de todos los programas educacionales.

4.2.5 Programas dirigidos hacia la marginalidad habitacional:

El gobierno militar ha puesto en práctica un complejo sistema de subsidios habitacionales, de los cuales, muchos han favorecido casi exclusivamente a los estratos medios. Aquí consideraremos sólo aquellas modalidades de subsidio focalizadas en los sectores de extrema pobreza: el programa de lotes con infraestructura sanitaria y el Subsidio de Marginalidad Habitacional (SMH).

CUADRO N° 4

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR (PAE): RACIONES DIARIAS A/, 1973-1988

AÑO	DESAYUNOS / ONCES miles	(%) VARIA- CION RES- PECTO AL AÑO ANTE- RIOR	ALMUERZOS miles	(%) VARIA- CION RES- PECTO AL AÑO ANTE- RIOR	RACIONES COMPLETAS EQUIVALEN- TES b/ (miles)	(%) VARIA- CION RES- PECTO AL AÑO ANTE- RIOR
1973	1.443.6	-	614.8	-	867.5	-
1974	1.338.6	- 7.4	663.2	- 1.7	882.1	1.7
1975	745.7	-44.3	593.6	-10.5	631.6	-28.4
1976	769.8	3.2	361.0	-39.2	463.2	-26.7
1977	1.055.2	37.1	296.3	-17.9	486.0	4.9
1978	1.054.6	- 0.1	307.6	3.8	494.2	1.7
1979	759.4	-28.0	294.6	- 4.2	410.8	-16.9
1980	759.9	0.1	295.0	0.1	411.3	0.1
1981	759.1	- 0.1	295.1	0.03	411.1	- 0.1
1982	689.7	- 9.1	295.3	0.1	393.9	- 4.2
1983	673.8	- 2.3	323.2	9.5	410.9	4.3
1984	674.6	0.1	424.9	131.5	487.3	18.6
1985	691.0	2.4	543.6	27.9	580.1	19.0
1986	662.3	- 4.2	547.1	0.6	575.9	- 0.7
1987 c/	477.8	-27.9	463.1	-15.4	466.8	-18.9
1988 c/	499.9	4.6	496.8	7.3	497.6	6.6

FUENTES : 1973-1987: Junta Nacional de Auxilio escolar y Becas (JUNAEB)

1988 : Mensaje Presidencial.

a/ El Beneficio se entrega durante 180 días del año.

b/ Calculada por la JUNAEB ponderando cada ración por su aporte al costo de la ración completa (Desayuno/Once: 0.25; Almuerzo: 0.75).

c/ Considera raciones que aportan un total de sólo 700 calorías diarias.

i. Lotes con infraestructura sanitaria

Este programa, que se inicia en 1982, entrega soluciones conocidas bajo el nombre de "casetas sanitarias", y está destinado a solucionar en forma masiva las necesidades de los sectores que viven en condiciones de extrema marginalidad habitacional, ya sea residentes de campamentos u otros asentamientos precarios.

Contempla la construcción de una infraestructura sanitaria compuesta por baño, lavadero y cocina, con una superficie no inferior a 6 metros cuadrados ni superior a 8, emplazada en un terreno urbanizado de 100 a 160 m²., cuyo valor no puede exceder las 110 UF. Se esperaba que los beneficiarios, con ayuda de programas municipales especiales (que nunca se implementaron), realizaran un esfuerzo de autoconstrucción de una vivienda definitiva en torno a la infraestructura sanitaria.

El número de casetas sanitarias construidas entre 1982 y 1986 fue de 33.383 y su tamaño promedio fluctuó entre los 6 y 7 m².

ii. Subsidio de Marginalidad Habitacional (SMH)

Creado en 1984, al año siguiente pasa a reemplazar todos los demás subsidios para la adquisición de viviendas populares. Está orientado hacia las familias de extrema pobreza que no pueden ser radicadas en el terreno que ocupan, como es el caso de los allegados y habitantes de cités y conventillos.

Las soluciones que contempla este programa tienen una superficie máxima de 32 m². y el subsidio para su adquisición cubre hasta un 75% del valor de la misma, con un tope de 180 UF. El SERVIU otorga un crédito a los beneficiarios para cubrir la diferencia que queda entre el subsidio y el ahorro previo y el valor total de la vivienda.

A diferencia de los programas habitacionales aplicados con anterioridad, el SMH se adjudica de acuerdo a un sistema de postulación individual. Para postular al beneficio, se deben cumplir varios requisitos. Entre ellos, haber acumulado un ahorro previo en una Cuenta de Ahorro a Largo Plazo para la Vivienda. La asignación de los subsidios se realiza en función de un sistema de puntaje, en el que se pondera el índice CAS del postulante, el número de cargas familiares y su capacidad de ahorro, definida según el monto y antigüedad de sus depósitos.

En 1986, último año para el cual se dispone de información desagregada, fueron asignadas aproxi-

CUADRO Nº 5

SOLUCIONES HABITACIONALES ACOGIDAS A SUBSIDIOS DE MARGINALIDAD HABITACIONAL, 1978-1986

AÑO	VIVIENDAS			CASETAS SANITA- RIAS	TOTAL SOLU- CIONES
	Sociales a/	Básicas b/	Totales		
1978	22.176	-	22.176	-	22.176
1979	15.651	-	15.651	-	15.651
1980	11.317	4.909	16.226	-	16.226
1981	6.836	8.942	15.778	-	15.778
1982	-	12.599	12.599	3.484	16.083
1983	-	13.489	13.489	1.343	14.832
1984	-	20.418	20.418	8.558	28.976
1985	-	23.112	23.112	8.877	31.989
1986	-	21.749	21.749	11.121	32.870
TOTAL	55.980	105.218	161.198	33.383	194.581

FUENTES: MINVU, *Memorias Anuales y Boletines Estadísticos*;

Mensaje Presidencial, 1987;

Puga (1986);

a/ Incluye viviendas realizadas por Cooperativas (mediante créditos de la AID) y viviendas de emergencia.

b/ Incluye viviendas económicas construidas por municipalidades.

madamente 22 mil viviendas acogidas a este beneficio, lo que representa un 39% del total de soluciones habitacionales acogidas a algún sistema de subsidio (Cuadro Nº 5).

La insuficiencia de las soluciones entregadas queda de manifiesto si se recuerda que en 1980 el déficit de viviendas en Chile se estimaba entre 750 y 850 mil habitaciones (Cámara Chilena de la Construcción, 1982). Esta constituye la estimación más conservadora, pues no considera el problema de los allegados ni las viviendas en malas condiciones. De tomarse en cuenta esto, en 1985 el déficit habría ascendido a 1 millón 100 mil viviendas, lo que afectaría a un 36% de las familias del país (MacDonald, 1983).

Sólo para congelar el déficit (según la estimación más conservadora), habría sido necesario que

durante la década del 80 se construyera un mínimo de 80 mil unidades habitacionales al año (Figueroa y Lavados, 1983). Pues bien, entre 1980 y 1986, el sector público entregó un promedio anual de sólo 35 mil soluciones sujetas a algún sistema de subsidio de marginalidad habitacional, incluidas las "casetas sanitarias". Si se incluye la construcción privada de esos mismos años, y según datos oficiales, se llega a un total de 49,1 mil nuevas viviendas anuales. Estas cifras ponen claramente de manifiesto las limitaciones del esfuerzo que el Estado ha desplegado para encarar el problema habitacional.

La selectividad de los dos programas reseñados es alta. A fines de 1985, el 43% del gasto en viviendas básicas y "casetas sanitarias" fue asignado entre el 30% de los hogares de más bajos ingresos. No obstante, más de la mitad de los desembolsos en estos subsidios se filtra hacia grupos de ingresos medios y altos, lo que sin duda obedece a su mayor capacidad de ahorro.

4.2.6 Atención de salud gratuita a indigentes y personas de escasos recursos:

A diferencia de los demás programas analizados, la atención de salud que los establecimientos estatales proporcionan en forma gratuita a las personas en extrema pobreza no constituye, en rigor, una intervención selectiva independiente. Ella forma parte del conjunto de prestaciones que desarrolla la salud pública, que tiene cobertura prácticamente universal. Se trata más bien de un derecho que se confiere selectivamente a quienes no cuentan con recursos suficientes para procurarse con sus medios los servicios médicos que requieren.

Como se viera, a partir de 1979, el gobierno militar impulsa una serie de reformas tendientes a reestructurar el sistema de salud estatal, con el propósito de minimizar la presencia del Estado en este ámbito y promover el fortalecimiento de la medicina privada. La acción del Estado en este campo debía quedar restringida a la entrega de atención médica a los sectores de menores recursos, que no tienen capacidad de pago.²²

En 1985 se promulgó la denominada Nueva Ley de Salud. Esta crea un nuevo Régimen de Prestaciones de Salud que desliga el acceso a las atenciones médicas de la situación previsional de la persona, vinculándolo en cambio a los ingresos del usuario. Para efectos de determinar el derecho a gratuidad o el porcentaje del valor de las prestaciones que debe ser financiado por el usuario, éstos son estratificados en cuatro categorías de acuerdo al monto de sus ingresos. Tienen derecho a recibir asistencia médica sin costo alguno en cualquiera de los establecimientos de salud que tiene el Estado los usuarios que queden clasificadas en las dos primeras categorías, que corresponden a las personas indigentes²³ y carentes de recursos. Estos últimos son definidos para estos efectos como quienes perciben ingresos inferiores a 16,3 mil pesos al mes.²⁴

Si bien con la Nueva Ley las personas afectadas por situaciones de pobreza crítica conserva el derecho a atención gratuita en el sistema de salud pública, no hay que olvidar que tanto la calidad como el volumen de prestaciones que éste proporciona se ha deteriorado progresivamente, a consecuencias tanto de la reducción del gasto público en el sector, como del proceso de privatización.

La determinación de los indigentes era hecha con anterioridad por las asistentes sociales del SNSS, con criterios bastante pragmáticos. La Nueva Ley, en cambio, entrega esta labor a las municipalidades, que no disponen de información sobre ingresos, que es el criterio que ella establece para esos efectos. De ahí que, en la práctica, ellas se han visto obligadas a clasificar como indigentes o personas carentes de recursos a quienes se ubican en los tres índices inferiores de la Ficha CAS.

El beneficio a que tienen derecho los indigentes consiste en el acceso gratuito a todas las prestaciones médicas que entregan los servicios públicos: atenciones preventivas, curativas, hospitalizaciones, medicamentos. Pero el derecho está limitado por los hechos: la propia Ley y su Reglamento, establecen

22. Desde la dictación de la Nueva Ley en 1985 hasta fines de 1989, el monto máximo de los ingresos determinados por el FONASA para acceder en forma gratuita a las prestaciones de salud se mantuvo fijado en 16,3 mil pesos. Los valores que definen los diferentes tramos de ingreso, y por lo tanto, el porcentaje del valor de las prestaciones que debe cancelar el usuario, se reajustaron por primera vez en enero de este año (1990) y sólo en un 16,9 por ciento.

23. Se definen como tales a quienes no perciben ingreso alguno, los trabajadores adscritos al PEM y al POJH, los pensionados asistenciales y quienes gozan de un subsidio único familiar (SUF) o de orfandad.

24. Quienes percibían un ingreso entre este valor y 25,5 mil pesos deben cancelar el 25% del valor arancelario de las prestaciones que reciben, y quienes ganen más de 25,5 mil pesos deben pagar el 50% de dicho valor.

que las atenciones estarán determinadas por los recursos de personal y equipos con que cuenten los servicios estatales. La capacidad de atención del sistema determina así la cantidad y calidad de las prestaciones que pueden recibir los usuarios, con absoluta independencia de cuales sean sus necesidades o los derechos que les confiere la ley. Se entiende entonces que el déficit de atenciones del sistema estatal sea muy elevado. Se estima que en 1985, las consultas externas proporcionadas por el SNSS a los beneficiarios potenciales de la gratuidad médica cubrieron apenas en 45% de las necesidades mínimas de quienes carecen de medios para procurarse una atención particular (Vergara, 1989)

III. APRECIACION CRITICA DE LOS PROGRAMAS

Si bien los aspectos negativos que exhiben las experiencias analizadas superan largamente a los positivos, como luego veremos, debe reconocerse que ellos han significado avances no despreciables en muchos aspectos. Entre ellos, por ejemplo, cabe destacar el esfuerzo que representa el haber extendido los beneficios previsionales a amplios sectores de la población que antes se encontraban desprotegidos, como los inactivos, los desempleados, los trabajadores del sector informal o que carecen de un empleo estable. El PAE, el programa de Jardines Infantiles de la JUNJI y los CA, por su parte, con todas sus limitaciones, han alcanzado adecuados niveles de eficiencia y selectividad, constituyéndose en efectivos paliativos de las carencias más graves que afectan a la población escolar y preescolar. En materia habitacional, las soluciones implementadas, si bien son precarias e insuficientes, han significado mal que mal un alivio relativo de la aflictiva situación de quienes carecen de una vivienda mínima.

No obstante, lo anteriormente dicho queda opacado si se consideran las graves deficiencias de que adolecen estos programas. A continuación se examinan algunas de las más importantes.²⁵

1. COBERTURA Y SELECTIVIDAD DE LOS SUBSIDIOS

Una primera conclusión que surge del análisis de los programas hacia la pobreza crítica se relaciona con la escasa magnitud de los recursos que se les destinan: durante los últimos años, ellos no han movilizad más de un 15% de un gasto social que, en términos reales, ha experimentado durante la última década una severa contracción (Marshall, 1981; Marcel, 1984; Cabezas, 1988).

En el área previsional, por ejemplo, los fondos destinados al SUF no han representado más del 3% del aporte fiscal a la seguridad social, en tanto que los fondos destinados al pago de pensiones asistenciales no han superado 4,6% del gasto en el sector.

Por su parte, el aporte fiscal a la JUNJI no superaba hasta 1988 el 2% de los desembolsos en el sector educacional. El gasto en el PAE ha sido igualmente insuficiente, como lo ha sido también en las demás acciones emprendidas para erradicar la pobreza. No es extraño entonces que la cobertura de sus respectivos grupos focales sea limitada, y que el monto de los beneficios que proporcionan sea también muy insuficiente en relación a la magnitud de las necesidades insatisfechas.

En materia de selectividad, en cambio, no cabe duda que se han logrado avances notables con respecto a los que exhibían las políticas sociales en el pasado. Es cierto que sólo algo más de la mitad de los subsidios favorecen realmente a los hogares más necesitados, pero no hay que olvidar que se trata de grupos que antes se encontraban marginados por completo de los beneficios sociales que otorga el Estado (Cuadro N° 6).

2. SISTEMAS DE POSTULACION Y ASIGNACION DE BENEFICIOS

Es evidente que la validez y confiabilidad del instrumento de detección de grupos focales constituye un factor crucial del éxito de cualquier intervención selectiva. Las experiencias examinadas demuestran, en efecto, que las deficiencias del principal instrumento utilizado para identificar y priorizar a los beneficiarios potenciales de los subsidios (Ficha CAS), constituye una de las principales limitantes de su efectividad.

Las fallas de la Ficha CAS obedecen, en primer término, a la ausencia de un marco conceptual

25. Para un análisis más detallado de ellos, véase Vergara (1989), Capítulo VIII.

CUADRO N° 6
PROGRAMAS DE ERRADICACION
DE LA POBREZA:
DISTRIBUCION DEL GASTO EN HOGARES
ORDENADOS SEGUN INGRESO FAMILIAR, NO-
VIEMBRE DE 1985

PROGRAMAS (% del gasto)							
HOGARES a/	SUF	PASIS	EDUCACION PRE-ESCOLAR b/	PAE	PNAC	MARGINALIDAD HABITACIONAL c/	SALUD
30% inferior	67.6	53.4	44.9	60.7	49.5	27.9	48.7
40% medio	28.2	36.4	39.5	31.2	39.6	45.2	40.5
30% superior	4.2	10.2	15.6	8.1	10.9	26.9	10.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Encuesta CASEN, Tomado de Haindl y Weber (1986)

a/ Ordenados de menor a mayor ingreso familiar, excluidos los subsidios monetarios que otorga el Estado.

b/ Incluye la JUNJI y ex-educación pre-básica dependiente del MINEDUC

c/ Incluye Subsidio de Marginalidad Habitacional (SMH) y Lotes con servicios sanitarios.

en su construcción que fundamenta la selección de las variables e indicadores y la ponderación acordada a cada uno de ellos. Sus deficiencias derivan también del uso -no obstante el carácter heterogéneo y multifacético de la pobreza- de un índice global para delimitar grupos focales y asignar subsidios que buscan encarar vulnerabilidades o carencias básicas también muy específicas y diversas. En la práctica, ello se traduce en la exclusión del beneficio de hogares o personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones (por lo que requieren de atención preferente de ciertos programas) pero que, de acuerdo a los valores alcanzados en otras variables, no quedan clasificados como pobres críticos. Además, ese índice consiste en una expresión numérica sintética que varía dentro de un rango muy estrecho, lo que le otorga una muy baja capacidad discriminatoria. Además, la utilización de un instrumento único y uniforme para medir niveles de privación y detectar grupos focales a lo largo de todo el país, impide diagnosticar los problemas en su real diversidad y generar soluciones que tengan en cuenta las

especificidades de cada grupo y realidad local. Así, los pobres son tratados como categorías abstractas, aplicables a cualquier contexto geográfico, social o cultural.

No obstante, las limitaciones de fondo de la Ficha CAS derivan de su propia naturaleza y del sistema de apoyo individual a que apunta. Ello explica que a pesar de los esfuerzos invertidos en perfeccionarla, los problemas no han sido superados. Tal vez uno de los más graves estriba en que se pretende estructurar con ella un sistema de información más vulnerable a partir de datos individuales, lo que envuelve la asignación también individual de beneficios sobre la base de sistemas de postulación; vale decir, la entrega de subsidios en dinero o especies a postulantes aislados, a los que se comprueba que son víctimas de determinadas carencias u objeto de grados muy altos de vulnerabilidad (Infante, Vergara y Zúñiga, 1985). En otras palabras, los beneficiarios son tratados como meros agregados estadísticos, no considerándose en absoluto sus diferentes modalidades de inserción en las estructuras económicas y sociales, y en el contexto socio-cultural en el cual se desenvuelven, así como tampoco los factores que condicionan tanto su acceso a los beneficios sociales como el impacto previsible de las acciones que se emprenden.

Pero la implementación de políticas focalizadas en los segmentos más pobres de la población tiene problemas aun más profundos. De hecho, ellas han implicado una verdadera operación de "caza al pobre". Se trata de individualizarlos uno por uno, tarea que debería ser relativamente fácil por el carácter del régimen. El poder político controla el espacio y establece la disciplina sobre los cuerpos, es decir, "una técnica para garantizar la ordenación de las multiplicidades humanas" (Foucault, 1976). El poder militar des-compone el espacio y lo somete a los imperativos de su modelo de dominación: "...se trata de establecer las presencias y las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos, instaurar las comunicaciones útiles, interrumpir las que no lo son, poder en cada instante vigilar la conducta de cada cual, apreciarla, sancionarla, medir las cualidades o los méritos. Procedimiento, pues, para conocer, para dominar y para utilizar. La disciplina organiza un espacio analítico" (Foucault, 1976). El control permanente de los militares sobre las poblaciones, así

como la política de erradicación de campamentos, son ejemplos de esa des-composición del espacio y, al mismo tiempo, de la visibilidad de los pobres.

3. LA ACREDITACION FORMAL DE LA INDIGENCIA

Otro problema que merece especial consideración se refiere a la acreditación formal de la pobreza, más allá de la ficha CAS; es decir, a los demás documentos exigidos para acceder a los beneficios de cada programa. En cada caso se solicita adicionalmente a los eventuales beneficiarios una serie de documentos y antecedentes, no siempre fáciles de conseguir (certificados de matrimonio y de nacimiento, certificados de residencia, declaraciones juradas, etc.). La pobreza debe ser formalmente acreditada.

En el caso de los PASIS, por ejemplo, se exige al postulante que compruebe que carece de medios de subsistencia propios, y que el ingreso per cápita de su grupo familiar es también insuficiente para cubrir sus necesidades más elementales. Acreditar lo que no se tiene es una tarea casi imposible. Más aún en el caso de las personas extremadamente pobres, que por lo general no tienen trabajo, se desempeñan como trabajadores independientes en actividades de baja productividad del sector informal de la economía: en ninguno de estos casos pueden obtener documentación que pruebe que sus recursos son insuficientes para subsistir. Aparte de lo anterior, la documentación requerida para postular supone: dinero para solventar algunos gastos (movilización, estampillas, etc.) y tiempo. Ninguno de estos recursos sobra en los sectores populares.

4. DISTANCIAS ENTRE EL DERECHO Y LA PRESTACION REAL

El Subsidio Unico Familiar, y los PASIS, para tomar un ejemplo, son un derecho que compruebe cumplir con los requisitos estipulados en la ley. Pues bien, a partir de 1985 el Ministerio del Interior fijó un tope máximo a los subsidios que cada región y comuna pueden entregar mensualmente, independientemente del número de personas que tengan derecho a este beneficio. Lo que sucede actualmente es que los postulantes deben permanecer en largas listas de espera hasta que se produzcan vacantes por la cesa-

ción del pago del subsidio a las personas que dejaron de cumplir con los requisitos.

El caso del programa de alimentación escolar es similar. El número de postulantes que accede efectivamente a los beneficios no está determinado por la cantidad de menores que tienen derecho a ellos, sino por el número de raciones alimentarias que la JUNAEB asigna cada año a los diferentes establecimientos educacionales del país.

Con el acceso a la salud, ya lo vimos, se repite la misma situación: los servicios prestados dependen de los recursos estatales y no de las necesidades de la población.

5. DESNATURALIZACION DE CIERTOS PROGRAMAS

El PNAC partió como una intervención nutricional preventiva y de fomento de la salud del niño y de la mujer embarazada. No obstante, y como efecto indirecto de la política económica adoptada, este programa se ha ido transformando en curativo: intenta reparar un daño ya causado (la desnutrición). El aumento de las tasas de desnutrición llevó a elevar el número de menores atendidos por el programa de riesgo. Es muy posible que el deterioro de las acciones preventivas lleve a que niños que no estaban amenazados lleguen a vivir una situación de alto riesgo y terminen con algún grado de desnutrición.

En el caso de los jardines de la JUNJI sucede algo parecido. La creciente prioridad otorgada a menores desnutridos graves va en desmedro de sus propósitos preventivos y tiende a dar al programa un carácter curativo, lo que implica un mayor costo por niño y, por lo tanto, una reducción en su alcance y cobertura. Así, se desvirtuó el propósito original y ni siquiera se soluciona efectivamente el daño nutricional.

Los programas de vivienda, por último, también se han desvirtuado. Fueron concebidos como soluciones progresivas, como el primer paso para una solución definitiva. Sin embargo, la mayoría de la viviendas acogidas al subsidio de marginalidad habitacional tiene como máximo 32 m² y ha sido construida en altura, lo que hace imposible su ampliación. En el caso de los lotes con servicios, no se pusieron en marcha los programas complementarios para construir una vivienda definitiva en tomo a la "caseta sanitaria". Lo que fue pensado como transitorio, se volvió definitivo.

IV. PERSPECTIVAS

Los desafíos que deberá enfrentar el gobierno que asuma el poder en marzo de este año 1990 son múltiples y graves, después de tanto tiempo de dictadura política y de neoliberalismo económico. Uno de estos desafíos, y no el menor, es mejorar sustancialmente los niveles de vida que el experimento neoliberal se encargó de empobrecer. El Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia declara que la extrema pobreza es el principal problema nacional. Para enfrentarlo, habrá que desarrollar políticas macroeconómicas volcadas hacia el crecimiento y la creación de empleos. La superación de la pobreza tendrá que insertarse en una estrategia de desarrollo capaz de proporcionar niveles aceptables de bienestar a toda la población, mediante adecuados mecanismos de redistribución del ingreso, entre otras medidas.

Pero es muy probable que lo anterior no baste, al menos en los primeros años, dada la magnitud que alcanza actualmente el fenómeno de la pobreza y las dificultades para introducir profundos cambios en la estructura económica y social del país. Creemos, por ello, que el Estado deberá continuar implementando programas dirigidos especialmente a elevar las condiciones de vida de los sectores más desposeídos. De la acción del gobierno militar en esta materia se pueden extraer algunas lecciones, que planearemos en forma de proposiciones.

1. NUEVAS MODALIDADES E INSTRUMENTOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

En algunos casos, y para ciertos grupos, tal vez no sea posible abandonar el sistema de postulación y asignación individual de subsidios, que es el adoptado por las políticas vigentes. Pero debería buscarse, para la mayoría, modalidades que permitan definir otras unidades de diagnóstico e intervención: áreas territoriales deprimidas, organizaciones económicas precarias o una combinación de ellas. Parece conveniente detectar grados de vulnerabilidad a nivel de agregados territoriales internamente homogéneos, dentro de márgenes razonables de diversidad y especificidad. Esto facilitaría el diseño y administración de programas que abarquen simultáneamente las variadas dimensiones de la pobreza y los factores particulares que la condicionen en cada caso. La erradica-

ción de la pobreza, pensamos, sólo puede lograrse en definitiva a través de programas integrales de desarrollo local, enmarcados en la estrategia nacional y regional de desarrollo. Ello, sin dejar de lado medidas de carácter más puntual, como, por ejemplo, la elevación del salario mínimo y de las pensiones mínimas y asistenciales.

2. UN SISTEMA ADMINISTRATIVO FLEXIBLE Y EFICIENTE

Las intervenciones sociales selectivas requieren de mecanismos y modalidades de operación más complejas que las utilizadas por las políticas sociales tradicionales, de cobertura universal. El gobierno militar puso en marcha instituciones y procedimientos engorrosos y poco eficientes: estructuras paralelas, duplicación de funciones, modificación permanente de las normas, instrucciones contradictorias. Todo ello afectó el desarrollo de los programas, erosionó su efectividad y provocó constantes conflictos interinstitucionales.

Pensamos que frente a este cuadro debe, en primer lugar, rescatarse la larga y valiosa experiencia de la administración pública de los tiempos democráticos: rearticularla en aquellas áreas en que mostró mayor efectividad y luego, considerando la experiencia de la última década, crear instituciones especializadas y operativas, dotadas de recursos materiales y humanos y debidamente coordinadas por una instancia superior, sujeta al control de la ciudadanía por la vía del parlamento o de otros mecanismos de fiscalización y participación. La creación de un Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), anunciada en el Programa de Gobierno de la Concertación, puede constituir un mecanismo institucional adecuado para administrar el presupuesto destinado al combate contra la extrema pobreza y para dar una efectiva cabida a la participación popular.

3. UNA ADECUADA COMBINACIÓN DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Tanto el diseño como la ejecución de los programas sociales desarrollados bajo el gobierno militar, casi sin excepciones, han sido resueltos por la autoridad central, sin que siquiera ello se tradujera en una acertada coordinación y jerarquización de ellos. Pensamos que la dirección central del diseño y coordina-

ción de los programas es fundamental para maximizar su efectividad y coherencia. Pero la complejidad que reviste la implementación y control de tales programas requiere de una ejecución descentralizada y flexible. La identificación de los sectores más necesitados y de sus principales carencias, por ejemplo, exige que las instancias encargadas de implementar las acciones estén lo más cerca posible de los beneficiarios potenciales. Asimismo, la gran diversidad que exhiben las áreas geográficas y los grupos afectados por la miseria, precisa de una gran flexibilidad: los responsables de los programas deben poder adecuar las normas generales emanadas del nivel central a las características específicas de cada contexto local. El municipio podría ser una buena instancia de administración de programas focalizados, a condición de que se democratice. Estimamos que la puesta en marcha de un vasto plan de acción social demanda una profunda modificación del régimen municipal actualmente vigente, así como una revalorización del espacio provincial y de las atribuciones de los gobernadores.

4. ABRIR CANALES DE PARTICIPACION

"La planificación gubernamental debe ser un proceso de negociación permanente entre el Estado y las instituciones civiles. Negociar significa, entre otras cosas, asumir el conflicto y reconocer en los conflictos de intereses el propio bagaje de experiencias y de compromisos democráticos. Las luchas, los conflictos, los discursos, las desavenencias, son las formas por las cuales la libertad se convierte en libertades públicas, en libertades concretas. Así, el compromiso democrático impone a todas las etapas del proceso de planificación el fortalecimiento de estructuras participativas y la negación de los procedimientos autoritarios que inhiben la creatividad y el espíritu crítico" (Haddad, 1983).

En una perspectiva democrática, como la que se acaba de abrir en Chile, la lucha contra la pobreza está indisolublemente ligada a la participación directa de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones, en la proposición de alternativas, en la implementación misma de los programas y en su fiscalización. En este sentido, postulamos que las políticas sociales del gobierno democrático deben estar acompañadas de una revitalización de todas las instancias de participación de los sectores populares, incluidas las orga-

nizaciones no gubernamentales. La reforma de la ley sobre Juntas de Vecinos, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1989, así como la reforma municipal, deben ser emprendidas muy prontamente. Si se modifica la composición y forma de elección de sus miembros, los Consejos de Desarrollo Comunal pueden ser instancias claves de participación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALTIMIR, O.

1979 "La dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago.

1981 "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", en *Revista de la CEPAL* No 13, Santiago.

ARELLANO, J. P.

1985 *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, Santiago. CIEPLAN.

1987 "La situación social en Chile", *Notas Técnicas* No 94, Santiago. CIEPLAN.

CABEZAS, M.

1988 "Revisión metodológica y estadísticas del gasto social en Chile: 1970-86", en *Notas Técnicas* No 114, Santiago. CIEPLAN.

CEPAL

1985 "La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, en *Estudios e Informes de la CEPAL*, No 54, Santiago. Naciones Unidas.

FIGUEROLA, M., LAVADOS, I.

1983 "Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile, en MacDonnald.

FOULCAULT, M.

1976 *Vigilar y castigar*, México. Siglo XXI.

FOXLEY, A., ANINAT, E., ARELLANO, J. P.

1980 *Las desigualdades económicas y la acción social del Estado*, México. FCE-CIEPLAN.

FFRENCH-DAVIS, R., RACZYNSKY, D.

1987 "The Impact of Global Recession Living Standards: Chile", en *Notas Técnicas* No 97, CIEPLAN.

GARCIA, A. Y OTROS

- 1983 "El problema alimentario y nutricional en Chile: diagnóstico y evaluación de políticas", en *Monografías sobre empleo* No 33, Santiago. PREALC/ISS.

HADDAD, P. R.

- 1983 "Planificación participativa: concepto y métodos operacionales, en *Revista EURE*, Vol. X, No 29, Santiago.

HAINDL, E., WEBER, C.

- 1986 *Impacto distributivo del gasto social*, Serie de Investigaciones, Santiago. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

HARAMOTO, E.

- 1983 "Políticas de vivienda social. Experiencia chilena de las tres últimas décadas", en MacDonnald.

INFANTE, A., VERGARA, C., ZUÑIGA, L.

- 1985 "La identificación de los grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos", en *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, Santiago, APSAL-ISUC (Naciones Unidas-UNICEF).

LARRAIN, F. (Ed.)

- 1988 *Desarrollo económico y democracia. Proposiciones para una sociedad libre y solidaria*, Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile.

MACDONNALD, J. (Ed.)

- 1983 *Vivienda social. Reflexiones y experiencias*, Santiago. CPU.

MARCEL, M.

- 1984 "Gasto social del sector público 1979-83", en *Notas Técnicas CIEPLAN* N° 66. Santiago.

MARSHALL, J.

- 1981 "El gasto público en Chile: 1969-1971", en *Estudios CIEPLAN* N° 5. Santiago.

MORALES, E.

- 1987 "Políticas públicas y ámbito local: la experiencia chilena", en Borjas, J. y otros *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago. ICI-FLACSO-CLACSO.

ODEPLAN

- Informe social*, varios años.
1984 *Análisis de los principales programas sociales*, mimeo.

ODEPLAN-INSTITUTO DE ECONOMIA, UNIVERSIDAD CATOLICA

- 1975 *Mapa de la extrema pobreza*, Santiago.

POZO, H.

- 1988 "Administración interior del Estado y sistema de participación: CODERES Y CODECOS", *Cuadernos de Difusión*, FLACSO.
1987 "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual", en Borja y otros.

PREALC

- 1986 *Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*, Santiago. OIT.

PUGA, E.

- 1987 *Análisis de los sistemas de subsidio habitacional en el financiamiento de la vivienda para sectores de menores ingresos*. Memoria de Título, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago.

RAYO, G.

- 1987 *La politique sociale sous le régime autoritaire chilien. L'expérience néo-libérale*. Tesis de Doctorado, Universidad de Ciencias Sociales de Grenoble II, Instituto de Estudios Políticos.

REPUBLICA DE CHILE

- 1974 *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*.
1974 *Líneas de acción del Gobierno de Chile*, Santiago.
Anuarios de recursos y atenciones, varios años, Santiago. Ministerio de Salud.
Seguridad social, varios años, Santiago. Servicio de Seguro Social y Superintendencia de Seguridad Social.
Boletines estadísticos, varios años, Superintendencia de Seguridad Social.

RODRIGUEZ, J.

- 1985 *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile*, Santiago. ILADES.

TORCHE, A.

- 1985 "Pobreza extrema y gasto social: definiciones y opciones de política económica", en *APSAL-ISUC*.

VERGARA, P.

- 1978 "Necesidades básicas y políticas contra la pobreza: la experiencia de Chile", en *Estudios CIEPLAN* N° 27.
1985 *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago. FLACSO.
1989 *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago, FLACSO.

SOCIEDAD Y TRANSICION

Un diagnóstico recurrente de estos 16 años de dictadura, es que el tejido social se ha deshecho y vuelto a hacer como efecto de la extrema tensión a que estuvo sometida la sociedad chilena. Cambios económicos, sociales, políticos, culturales y éticos sacudieron a los actores sociales y políticos y no menos, a los individuos. Una compleja trama de relaciones sociales, de orientaciones y sentidos de logros y carencias genera identidades en permanente re-construcción. Democracia - dictadura - democracia lejos de cerrar un círculo abren un abanico de posibilidades. Después de todo, ese es el premio de la libertad.

LA INTELLIGENTSIA: ESCENARIOS INSTITUCIONALES Y UNIVERSOS IDEOLOGICOS

José Joaquín Brünner
Investigador de FLACSO

Durante estos 16 años de régimen militar, la sociedad chilena ha sufrido importantes transformaciones. Este artículo analiza la emergencia de los nuevos escenarios institucionales y las transformaciones culturales de la *intelligentsia* chilena, que en las palabras del autor, "obligada a vivir tiempos interesantes, está en camino de aprender a reflexionar."

INTRODUCCION

Según escribió Lewis Coser en uno de sus finos análisis sobre los "hombres de ideas", los grupos humanos sólo pueden desarrollarse si encuentran escenarios institucionales favorables. Para que la vocación intelectual pueda llegar a ser socialmente factible y reconocida -señala Coser- se requieren por lo menos dos condiciones esenciales. Primero, los intelectuales necesitarían un auditorio; un círculo de personas a las cuales ellos puedan dirigirse y que estén en condiciones de otorgarles reconocimiento. La segunda es que los intelectuales requerirían un contacto regular con sus congéneres, ya que sólo a través de esa comunicación podrían desarrollar normas comunes de método y excelencia para guiar su comportamiento. A esos espacios de intermediación de los intelectuales entre sí y de ellos y sus públicos, Coser los llama *escenarios institucionales* para las actividades de los intelectuales¹.

La *intelligentsia* chilena pre-golpe militar tuvo sus propios escenarios institucionales en el sistema universitario, los partidos políticos, los medios de comunicación de masas y la red de instituciones académicas no universitarias -especialmente internacionales-. Estos escenarios le permitieron a sus miembros desarrollar sus actividades, interactuar entre sí y comunicarse con sus públicos, obteniendo audiencia y reconocimiento. Pero, además, ellos encontraron en esos espacios un *mercado de posiciones* laborales que facilitó su rápida profesionalización, proporcionándole acceso hacia la opinión pública de élites y la política. Las universidades y los grupos institucionales semiautónomos localizados fuera del sistema universitario le otorgaron asimismo un amplio grado de independencia, una base estable de operaciones y medios suficientes para difundir sus diagnósticos, interpretaciones y propuestas.

1. Véase Coser, Lewis, *Hombres de Ideas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

Primó en esos escenarios un tipo de intelectual que puede llamarse globalizante o totalizador, cuya pretensión radicaba en generar una imagen general sobre la sociedad, un diagnóstico de la totalidad, y en proponer modelos alternativos para su reestructuración. En parte esto se explica seguramente por la cercanía de la *intelligentsia* local con respecto al campo político. A éste, en efecto, se ingresaba más fácilmente por la vía de diagnóstico y propuestas globales que por la vía de los argumentos localizados, fragmentarios y especializados que se dirigen a uno solo de los subsistemas de la sociedad o, más reducidamente aún, a una sola dimensión de ellos. Por otro lado, el escenario institucional de apoyo a la *intelligentsia* local definía el rol de ésta casi exclusivamente en torno a la función de producción de ideologías. Su gran opinión pública y a la política (constelación que además se hallaba financiada por recursos públicos "no atados") la llevaba a buscar reconocimiento en ese plano puramente discursivo, apartándola de las tareas instrumentales y especializadas o de una producción de conocimientos dirigida a objetivos específicos de gestión u organización. Pero la *intelligentsia* chilena se organizó no sólo a partir de condiciones institucionales favorables sino, además y muy decisivamente, en torno a ciertos principios y contenidos.

Mirado en su composición de conjunto, el universo ideológico producido por la *intelligentsia* chilena -al interior durante la década de 1960 y hasta 1973- apareció estructurada en torno a tres ejes fundamentales.

El primero, fue el de la revolución/refundación de la sociedad. Movilizado por las culturas intelectuales socialcristianas y de izquierdas sobre la base de un diagnóstico de crisis integral de la sociedad y la propuesta de modelos sustitutivos del orden existente, éste suponía la radical modificación de las estructuras y relaciones establecidas. En torno a este eje se estructuró uno de los *clivajes* mayores del universo ideológico pre-1973, y su traducción sociopolítica y cultural condujo a la polarización ideológica, extremando la percepción de amenaza y el defensismo de la cultura política de la derecha. Por otro lado, la existencia de este eje estructuró el campo ideológico en torno a una competencia de modelos globales de sociedad, otorgando a las ideologías una intensidad y un carácter totalizante.

El segundo eje fue de la supresión del pasado. El universo ideológico local funcionó, hasta 1973, produciendo una permanente "fuga hacia adelante". Los contenidos, utópicos primaban sobre los contenidos orgánicos de realidad. La historia pasó a ser percibida como un puro terreno de lucha ideológica, y no como el lugar de sedimentación de las tradiciones. El pasado era la crisis que se manifestaba en el presente y que, por eso, necesitaba superarse. La densidad de las experiencias acumuladas era continuamente desvalorizada en función de las propuestas que prometía un futuro mejor. La cultura intelectual de la *intelligentsia*, con la excepción de un delgado segmento en la intelectualidad de derechas, miró casi exclusivamente hacia el presente y en dirección del futuro, suprimiendo el pasado como un peso o inercia conservadora.

El tercer eje era la centralidad de la política. La *intelligentsia* local, en sus tres sectores principales (Centro, Izquierda y Derecha), definía a la política como su foco de atención pues era percibida como el camino más corto para realizar las ideologías; como un vehículo de propuestas globalizantes de transformación de la sociedad, y no como un subsistema limitado que regula la competencia intrapartidista y permite la selección de los grupos que debe

acceder periódica y alternativamente al poder. La política por lo tanto, se cargó de promesas y se saturó de expectativas, ya que parecía la fuente de todas las energías de cambio en la sociedad. Esta última no se construía "desde abajo", gradual y productivamente, sino "desde lo alto", por medio de comandos político-administrativos y legislativos. En suma, la sociedad no era que se producía a sí misma, sino que ella debía ser producida por la política. El Estado ocupaba un lugar crucial en las ideologías de la *intelligentsia* local precisamente porque representaba la encarnación y la expresión superior de la política.

Con el golpe militar del año 1973, el escenario institucional de la *intelligentsia* local se vio abruptamente modificado, alterándose las relaciones que los diversos sectores mantenían entre sí y con el sistema universitario, el sistema político, el sistema de medios de comunicación y el sistema de instituciones no-universitarias de análisis social.

I. UN NUEVO ESCENARIO INSTITUCIONAL

LA UNIVERSIDAD

Inmediatamente de producido el golpe militar, las 8 universidades entonces existentes en el país fueron *intervenidas* por el poder militar, sometidas al control directo del Gobierno y "depuradas" de su pluralismo académico previo². Uno de los sectores universitarios más pronta y masivamente afectado por esas medidas fue aquel constituido por los núcleos, departamentos y centros de análisis social, tanto los de carácter disciplinario como aquellos con una definición temática. La sociología y la ciencia política prácticamente desaparecen dentro del sistema universitario y se clausuran los más conocidos centros de investigación social, como el CESO y el CEREN³.

Un segmento de la *intelligentsia* que había encontrado su espacio en la universidad, especialmente a partir de 1967 en adelante, es expulsado o debe abandonar sus posiciones académicas⁴.

Las unidades que se ocupaban de la investigación y docencia en el campo de la economía, en cambio, experimentan un tratamiento distinto. Son "depuradas" gradualmente de aquellos académicos identificados con las constelaciones culturales de izquierda y democristiana pero mantienen su status institucional, colocándose bajo el control ideológico exclusivo de aquellos sectores de la *intelligentsia* local que compartían las orientaciones del régimen militar.

En suma, las universidades pierden su autonomía, reducen drásticamente su pluralismo y amputan un sector -el de las ciencias sociales no-económicas- que hasta entonces había servido como uno de los ámbitos más dinámicos de sustentación y proyección de la *intelligentsia* local.

2. Ver Brünner, José Joaquín, *Informe sobre la educación superior en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile, 1986.

3. Ver Garretón, Manuel Antonio, *Las ciencias sociales en Chile*, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1982.

4. Ver Garretón, Manuel Antonio y Pozo, Hernán, *Las universidades chilenas y los derechos humanos*, FLACSO, Santiago de Chile, 1984.

Con posterioridad a 1980, el Gobierno Militar introduce una amplia reforma en el sistema de enseñanza superior, incentivando la creación de nuevos establecimientos universitarios, promoviendo la creación de dos niveles adicionales de instituciones de educación terciaria (los institutos profesionales y los centros de formación técnica), facilitando la generación de un mercado privado de ofertas educacionales en los tres niveles del sistema e introduciendo el principio de la educación pagada, aunque parcialmente subvencionada por un sistema de crédito fiscal para alumnos de escasos recursos. Sin embargo, a lo largo de este período se mantienen la intervención gubernamental de las universidades y las restricciones al pluralismo. Las ciencias sociales no-económicas permanecen marginadas o, cuando se les abre un mínimo espacio de desarrollo, se les mantiene bajo riguroso control ideológico o se limita su actuación, de preferencia, a la enseñanza⁵.

Dicho en pocas palabras, el sistema universitario pierde importancia como base de operaciones para la *intelligentsia* local.

LA POLÍTICA

Los partidos políticos son proscritos y suprimidos al momento de acceder las Fuerzas Armadas al Gobierno, clausurándose sus espacios normales de actuación, el Parlamento, los medios de expresión partidarios, el acceso a la opinión pública y a las redes de "clientelas políticas", las elecciones, el proceso legislativo y la intermediación con el aparato estatal⁶.

Las agrupaciones políticas de izquierda, primero, y luego las del centro, en particular la Democracia Cristiana, son obligadas a sumergirse bajo la superficie pública y deben desarrollar en adelante sus actuaciones, por cerca de una década, por debajo del umbral de la legalidad, en diversas situaciones de clandestinidad o semiclandestinidad. El principal partido de la derecha se autodisuelve y ella reorganiza sus formas de acción por medio de las corporaciones empresariales, sus varios grupos de presión, sus redes informales de influencia, sus medios de comunicación y, sobre todo, a través de la formación de un nuevo segmento tecno-burocrático que gradualmente se hará cargo de las principales funciones de gestión del aparato estatal y de las políticas del Gobierno. Dicho segmento, unificado ideológicamente en torno a una propuesta o "modelo" de desarrollo, generará con el correr de los años una *nueva intelligentsia* de derecha identificada con el pensamiento neo-liberal. Surgida desde el interior de las funciones públicas y de la gestión o dirección en el sector empresarial privado, dicha tecnocracia asumirá la conducción de la economía y de las políticas sectoriales, mientras las Fuerzas Armadas se reservan para sí el control superior del Estado, la utilización de los medios de violencia (la represión) y la conducción del proceso político.

En suma, el campo de la política se estrecha, pierde su carácter representativo, plural y competitivo, deja de cumplir funciones de intermediación y pasa a ser monopolizado por el Estado, especialmente a través de sus segmentos militar y tecnocrático.

5. Ver Brünner, José Joaquín, *Informe sobre la educación superior...*; op. cit.

6. Ver Garretón, Manuel Antonio, *El proceso político chileno*, FLACSO, Santiago de Chile, 1983.

El espacio público, como ámbito de debates y de expresión de ideologías competitivas, es reducido drásticamente tras el golpe militar y sus límites y reglas de acceso y funcionamiento son fijadas administrativamente por el Gobierno Militar⁷. En adelante se transforma en un espacio amplificador de la voz oficial donde la acción gubernamental busca justificarse y procura para sí un mínimo grado de legitimidad. A este efecto se irá generando con el correr del tiempo una especie de amalgama o síntesis ideológica que conforma lo que en otras oportunidades hemos llamado una ideología o *concepción autoritaria del mundo social*⁸. Concurren a ella la ideología de las Fuerzas Armadas, expresada como doctrina de la seguridad nacional en torno a los motivos de la lucha contra el "enemigo interno" y la subversión; la ideología neo-liberal, producto combinado de los segmentos tecno-burocráticos y de la *nueva intelligentsia* de la derecha; y una variedad de retóricas político-ideológicas provenientes de diversos círculos identificados con el Gobierno Militar, tales como la retórica católica tradicional, la retórica nacionalista y la retórica gremial-corporativista.

Al mismo tiempo, y con particular intensidad después de 1980, se irá modificando la estructura institucional y de medios sobre la cual el espacio público se levanta a la manera de una superestructura⁹. La televisión se difunde masivamente, llegándose pronto a la situación en que casi todos los hogares poseen un receptor. Se difunde asimismo de manera generalizada el radioreceptor. Los medios de prensa, reducidos casi exclusivamente al sector de la cultura política oficial, empiezan lentamente a diversificarse con posterioridad a 1980, al surgir una serie de revistas "alternativas" que circulan en los márgenes del mercado primero y empiezan a abrirse paso dentro de él con posterioridad.

Al interior de este espacio público transformado bajo el doble impulso del control ideológico provisto por el Gobierno Militar y de la acelerada recomposición técnica de su estructura comunicativa, la *intelligentsia* oficial encontró un ámbito privilegiado para la expansión de su voz. Ella habla prácticamente sola y con el apoyo de medios poderosos; su voz no puede ser contestada y sus enunciados no entran en competencia con argumentos contrarios o disidentes. No hay crítica ni oposición. Bajo estas condiciones favorables, durante un periodo de varios años, los diagnósticos, interpretaciones y propuestas de la *nueva intelligentsia* de derecha adquieren un peso incontrarrestable y comandan sin contrapeso alguno el espacio público.

7. Ver Brünner, José Joaquín, *La cultura autoritaria en Chile*, FLACSO y Universidad de Minnesota, Santiago de Chile, 1981.

8. Véase Brünner, José Joaquín, "Ideología, legitimación y disciplinamiento: nueve argumentos" en Vv.Aa. *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1982 y Brünner, José Joaquín, *La cultura autoritaria en Chile*, op. cit. cap. 2, "La concepción autoritaria del mundo".

9. Para un análisis detallado véase Brünner, José Joaquín; Catalán, Carlos y Barrios, Alicia, *Chile: Transformaciones culturales y conflictos de la modernidad*, FLACSO, Santiago de Chile, 1989 (en prensa).

Forzado a emigrar de la universidad e impedido de acceder a otros espacios oficiales, un sector de la *intelligentsia* disidente debió crear sus propias organizaciones o aprovechar, y ensanchar, la existencia de los grupos semi-autónomos que, como vimos, se habían desarrollado durante las décadas previas al margen del sistema universitario. De allí nacería el fenómeno de los *centros académicos independientes* de ciencias sociales que, con el correr del tiempo, se transformarían en un verdadero sector de sustento institucional para la *intelligentsia disidente*¹⁰.

El movimiento de formación y consolidación de este sector aprovechó para sí las dinámicas de diferenciación y proliferación institucionales que, con una inspiración y orientación diversas, impulsaba el Gobierno militar dentro del sistema universitario y de investigación científico-tecnológica. Con todo, el proceso en el caso de los centros académicos independientes posee características propias. Se erige como un sector no reconocido oficialmente y sin apoyo de recursos financieros, o de cualquier tipo, de orden local. Recurre por tanto para su financiamiento al mercado internacional de subsidios provistos por agencias privadas y públicas de los Estados Unidos, Canadá y los países de Europa occidental. Sus actividades se centran en torno a la investigación con base disciplinaria pero temáticamente definida, dando lugar a un intenso movimiento de especialización en el ámbito local de las ciencias sociales¹¹. En la mayoría de dichos centros la orientación netamente académica se combina con orientaciones, de diverso grado y amplitud, dirigidos hacia la investigación-acción, la intervención social, el desarrollo local, la asesoría política, la asistencia técnica y las tareas de extensión. De la combinación de esas orientaciones nacen asimismo centros con una variedad de definiciones organizacionales, localizándose a lo largo de un espectro que corre entre una definición propiamente académica y, en el otro extremo, la definición de grupos que apoyan la acción social comunitaria, sindical, partidaria, de defensa de los derechos humanos o de organismos de iglesia.

Durante los 16 años de existencia del régimen militar, este sector de centros académicos independientes ha servido de base de operaciones y de proyección a la *intelligentsia* disidente, proveyendo un mercado de posiciones, un público de pares, un sistema de comunicación y reconocimiento, una plataforma de contactos con diversas asociaciones y movimientos sociales y una puerta de entrada y salida hacia el mundo académico internacional.

La producción de esa *intelligentsia* disidente generó, por su parte, una corriente continua de diagnósticos, interpretaciones y críticas frente a un amplio espectro de temas y problemas de la sociedad chilena, abarcando desde la economía hasta la cultura atravesando los diversos sectores sociales: salud, educación, medios de comunicación, institucionalidad política, derechos

10. Ver Brünner, José Joaquín y Barrios, Alicia, *Inquisición, mercado y filantropía. Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, FLACSO, Santiago de Chile, 1987.

11. Ver Brünner, José Joaquín, "Especialización temática y estrategias disciplinarias en el desarrollo actual de la sociología en Chile", en Barrios, Alicia y Brünner, José Joaquín, *La sociología en Chile: instituciones y practicantes*, FLACSO, Santiago de Chile, 1988.

humanos, el agro, la pobreza urbana, el desarrollo local, la organización sindical, etc.

Durante un largo tiempo esta producción de conocimientos permaneció relativamente sumergida, circulando casi exclusivamente entre grupos que se autodenominaban como "alternativos" y alimentando al campo político opositor proscrito, sin acceder salvo marginalmente al espacio público oficial. Hasta comienzos de los años 80, efectivamente, el control sobre el acceso al espacio público estaba fuertemente restringido, imperando la censura sobre las publicaciones, incluso académicas, y un bloqueamiento por parte de los medios de comunicación oficialistas hacia cualquier tipo de estudios e información proveniente del sector excluido o disidente. Con posterioridad al año 1980, sin embargo, el control oficial se irá agrietando lentamente y empezarán a surgir los primeros medios de comunicación alternativos. Al tiempo que los partidos políticos resurgirán y el espacio público comenzará a poblarse de voces disidentes.

En un medio institucional hostil, entonces, la *intelligentsia* disidente logró con todo reorganizarse, especialmente bajo la forma de grupos semi-autónomos que dieron lugar, ya en su pleno desarrollo, a un sector de centros independientes dotados de recursos y generadores de una intensa producción intelectual la cual se iría abriendo paso progresivamente hacia la esfera pública regimentada por el Gobierno autoritario. La propia producción de esos núcleos, en parte como resultado de las condiciones en que debió operar y desarrollarse, se desenvolvió a lo largo de líneas que constituyen una innovación respecto a los patrones predominantes en la década inmediatamente anterior al golpe militar. La pretensión de incidencia ideológica disminuyó a la par con la pérdida de centralidad del sistema de partidos. La necesidad de procurarse competitivamente recursos en un mercado internacionalizado de subsidios obligó a los centros a especializarse y a ganar prestigio y visibilidad en unos pocos temas o en torno de unas pocas líneas de investigación y reflexión. La dinámica interna de ese mismo mercado, sujeta a orientaciones y estándares provenientes del mundo desarrollado, imprimieron a las actividades locales de la *intelligentsia* unas exigencias y orientaciones que pueden resumirse aproximadamente mediante tres fórmulas anglosajonas: "publish or perish", "nononsense" y "accountability". Consiguientemente se incrementó la productividad del trabajo local, la seriedad del trabajo se asumió como un valor y la posibilidad de subsistir en ese mercado quedó sujeta a la evaluación de resultados.

Como veremos de inmediato, el nuevo escenario institucional condicionó, asimismo, transformaciones en el universo ideológico de las *intelligentsias* locales y en el desarrollo de sus culturas intelectuales.

II. UN NUEVO UNIVERSO IDEOLÓGICO

Los años posteriores al golpe militar han sido, efectivamente, fecundos en transformaciones del universo ideológico de la *intelligentsia* local. Sobre todo en los dos polos más alejados entre sí del espectro ideológico, dicho universo ha experimentado mutaciones importantes, dándose lugar incluso a una redefinición de los ejes en torno a los cuales se estructura.

Habiendo alcanzado con posterioridad a 1973 las condiciones más favorables para su propio desarrollo, dicha cultura experimentó, simultáneamente, una fuerte mutación durante este período, incorporando por primera vez un fuerte componente teórico.

En efecto, bajo la presión de explicar, justificar y conducir un drástico proceso de reformas políticas, sociales y económicas, y dentro de un cuadro ideológico internacional de ascenso del pensamiento neoliberal, emerge en Chile una *nueva intelligentsia* de derecha que se articula inicialmente en torno a una visión del desarrollo capitalista abierto a los mercados internacionales y que, en una siguiente etapa, universaliza esa visión en torno al potencial transformador de los mercados aplicados a los diversos sectores de la vida nacional. Así, esta visión evoluciona desde un programa de políticas económicas, inicialmente inspirada por el pensamiento de la Escuela de Chicago, hacia una ideología neoliberal totalizante que se alimenta y combina de manera heteróclita el pensamiento de Von Hajek, las propuestas económicas de Friedman, la crítica cultural desarrollada por algunos neoconservadores norteamericanos, las sugerencias políticas provenientes de la escuela del *public choice*, el catolicismo capitalista de Novak, etc.¹² La revista *Estudios Públicos*, editada por el centro académico del mismo nombre, ofrece a lo largo de su trayectoria la mejor compilación del modo cómo ese pensamiento ha sido recibido en Chile e incorporado por la *intelligentsia* al debate nacional.

Estamos aquí pues frente a una radical redefinición del universo ideológico de la derecha chilena. Este último se enriquece intelectualmente, se internacionaliza, genera una corriente de producción que compete con las culturas intelectuales alternativas y se aparta con todo ello, definitivamente, de la tradición puramente práctica, defensiva y adaptativa de la cultura intelectual de derecha pre-1973. Asimismo, la intelectualidad de derecha rompe mediante este proceso sus ligazones con la cultura católica tradicional y redefine su posición respecto al universo socialcristiano, aproximándose a éste, ahora, desde un ángulo neo-liberal, secularizado y moderno de defensa del individuo y del potencial transformador del capitalismo.

Las principales figuras de esa *nueva intelligentsia* de derecha continúan siendo provistas, hasta el presente, por los exponentes de una tecnocracia (habitualmente economistas) que levantan una pretensión ideológica más global, moviéndose en la continua tensión entre sus propuestas político-instrumentales (que llaman técnicas) y un pensamiento neoliberal más amplio y abarcante pero escasamente elaborado todavía en el interior del país. Con todo, este pensamiento le permite a la nueva *intelligentsia* de derecha hacer la crítica del socialcristianismo y del marxismo/socialismo, a la vez que la coloca en posición de beneficiarse del circuito latinoamericano e internacional que se ha ido estructurando en torno al auge de las ideas-fuerzas del mercado, la descentralización, el Estado-mínimo, la modernidad científico-tecnológica, la crisis y superación del marxismo, así como de la crítica a los fenómenos burocráticos en los países socialistas-soviéticos, el Estado-benefactor y empresarial y las capacidades previamente atribuidas a la planificación del desarrollo.

Sus desarrollos y evoluciones durante la última década y media se hallan situados bajo el signo de "pensar la derrota" y el fracaso histórico que desembocó en el golpe militar del año 1973. En lo principal pueden entenderse como orientados a resolver la vieja dicotomía entre *identidad revolucionaria* y *prácticas reformistas*. Los cambios seguidos para abordar ese *clivaje* han sido dos principalmente, que se mueven en direcciones opuestas.

Un sector de la *intelligentsia* de izquierda, aquella inscrita en el ámbito de influencia del Partido Comunista, ha buscado reducir la distancia entre identidad y prácticas, revisando estas últimas para ponerlas a la altura de la identidad revolucionaria del partido y su cultura. Sobre la base de un diagnóstico de lo ocurrido el año 1973 que, en lo básico, sostiene que la revolución socialista fracasó por desatender los aspectos militares de la lucha, la *intelligentsia* comunista y su partido redefinen a partir de 1980 su estrategia de acción, reconceptualizándola en términos de una línea de "rebelión popular de masas" que admite el uso de "todas las formas de lucha", incluso el recurso a los medios de violencia. No ha sido acompañado, sin embargo, tan importante giro político con una reflexión de similar peso y envergadura. Más bien, la adopción de la nueva línea política comunista es explicada en términos puramente tácticos o empíricos, como una necesidad impuesta por la coyuntura dictatorial y como una reacción frente al bloqueamiento de las alternativas democráticas de lucha.

En el sector socialista, por el contrario, bajo la influencia de una *nueva intelligentsia* de izquierda, surgida asimismo de la reflexión sobre la derrota y el fracaso del 73, se ha producido un amplio movimiento de renovación ideológica que busca, en este caso, acercar la identidad cultural previamente definida en términos revolucionarios a las prácticas reformistas que ahora pasan a argumentarse y justificarse bajo el doble compromiso con la democracia y con las exigencias del desarrollo nacional.

Este fenómeno local de renovación se da en un marco de profunda crisis del marxismo occidental, que sigue a su breve revitalización en torno a los años 70. En Italia, Francia y España, en efecto, las experiencias del eurocomunismo fracasan. El marxismo pierde vitalidad y prestigio en el campo intelectual internacional y, allí donde la retiene, se atrinchera en los ámbitos académicos desarrollándose casi como una subespecialidad disciplinaria. Paralelamente, en los 80, el "marxismo de tipo soviético" entra en un acelerado proceso de revisión y cambio. Su conexión inherente con experiencias autoritarias termina por ser reconocida casi universalmente, la petrificación que induce en los gobiernos y su acción comienza a ser cuestionada, su capacidad de socialización total de la población y de encuadramiento de masas empiezan a agrietarse por todos lados, su radical incomprensión de los fenómenos culturales explota en medio de estallidos de nacionalidades, de jóvenes, de sindicatos y de intelectuales y artistas; por fin, su confianza en el Estado, en las burocracias, en el partido único y en el centralismo ideológico pierde rápidamente legitimidad.

Más aún, el marxismo pierde su fuerza como corriente inspiradora del tercer mundismo, de manera semejante en África, Asia y América Latina. Su capacidad para desarrollar culturas gobernantes que puedan ofrecer simultáneamente desarrollo económico, igualdad social y libertad política es puesta en

tela de juicio por todos lados y empieza a dar lugar a nuevas exploraciones que se apartan de los modelos heredados del marxismo.

Todo lo anterior ha facilitado que en la cultura intelectual de izquierdas se inicie un radical cuestionamiento de las identidades revolucionarias y sus discursos. La propia idea de *la revolución* ha perdido su centro y ha empezado a desvanecerse del imaginario colectivo. Los anuncios reiterados de un agotamiento del capitalismo y su inminente desplome, fundamento necesario de esos discursos, suenan ahora simplistas y desprovistos de contenido empírico.

En este ocaso, los antiguos intelectuales revolucionarios con audiencia latinoamericana han casi desaparecido por completo: Regis Debray se incorpora al Gobierno de Mitterrand, Theotonio dos Santos trabajaba con Brizola en Brasil, Marta Harnecker discute textos clásicos desde Cuba, Juan Carlos Portantiero y otros argentinos han transitado hacia posiciones democrático-moderadas las que en su momento los acercaron al Gobierno de Alfonsín.

En Chile, particularmente, una nueva cultura intelectual empieza así a desarrollarse tras las banderas de ese movimiento de renovación las que son esgrimidas principalmente por un sector de la *intelligentsia* local de izquierdas¹³ y por un núcleo del grupo dirigente del socialismo¹⁴. Es una cultura que, a diferencia de lo que ocurría antes de 1983, se precia por haber reducido su carácter totalizante y que hace énfasis en sus componentes más especializados y de carácter político-instrumental. Que reflexiona y se construye a partir de una suerte de postmarxismo, abandonando con ello su coherencia dogmática interna y su adscripción paradigmática. De allí, asimismo, que suela criticarse su aparente pragmatismo o excesivo realismo, así como su repudio de las ortodoxias, elementos todos ligados a la identidad revolucionaria previa a 1973.

LA NUEVA CULTURA INTELECTUAL SOCIALCRISTIANA

Tal vez porque ella no experimentó el golpe de 1973 ni como una victoria de sus ideas ni como una derrota de ellas, las exigencias de reformulación y revisión han sido sentidas como menos urgentes o exigentes en el caso de la *intelligentsia* democristiana. Se mantiene así la desconexión tradicional entre el componente doctrinario de esa cultura intelectual y sus aspectos político-instrumentales. Aquel se hace cargo de alimentar, de manera es cierto cada vez más tenue, una cierta identidad expresiva mientras esos otros aspectos van ocupando el centro de la ideología democristiana. Desde esa última vertiente, la *intelligentsia* de

13. Algunos trabajos representativos de esta línea de pensamiento son: Moulian, Tomás: *Democracia y socialismo en Chile*; FLACSO, Santiago de Chile, 1983. Lechner, Norbert: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*; FLACSO, Santiago de Chile, 1984. Tironi, Eugenio: *La torre de Babel. Ensayos de crítica y renovación política*; SUR, Santiago de Chile, 1984. Tironi, Eugenio: *El liberalismo real*; SUR, Santiago de Chile, 1986. Flisfisch, Angel: *La política como compromiso democrático*; FLACSO, Santiago de Chile, 1987. Brünner, José Joaquín: *El espejo trizado. Ensayos sobre cultura y políticas culturales*; FLACSO, Santiago de Chile, 1988. Lechner, Norbert: *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*; FLACSO, Santiago de Chile, 1988.

14. Véase por ejemplo, Vodanovic, Hernán: *Un socialismo renovado para Chile*; Editorial Andante, Santiago de Chile, 1988. Arrate, Jorge: *La fuerza democrática de la idea socialista*; Editorial Ornitórrinco, Santiago de Chile, 1985. Lagos Ricardo: *Hacia la democracia*, Editorial Documentas, Santiago de Chile, 1987. Lagos, Ricardo: "Chile, los grandes temas y tareas de la reconstrucción", VECTOR, en *Temas Socialistas* No 2, Santiago de Chile, 1984; y Lagos, Ricardo, respuestas en *Democracia y partidos*, FLACSO, Santiago de Chile, 1986.

este sector realiza sin embargo un amplio esfuerzo por "repensar el país", diagnosticando sus problemas, interpretando su evolución y formulando propuestas para su desarrollo futuro¹⁵. En este sentido puede decirse que la *intelligentsia* democristiana actual, en su vertiente técnico-política, continúa y hace avanzar la tradición de pensamiento de Jorge Ahumada, sin hacerse cargo, en cambio, de la continuidad de los esfuerzos para fundar una síntesis ideológica, tarea que como vimos había fracasado o quedado inconclusa en la etapa anterior a 1973.

Disminuye con ello asimismo, en el caso de esta cultura intelectual, la pretensión de ofrecer un modelo globalizante de reemplazo para el actual orden de la sociedad y, al igual que ocurre con la cultura de la izquierda renovada, se pierde parcialmente el perfil crítico de su ideología frente a las realidades del capitalismo y del desarrollo en curso en el país. La crítica ofrecida se sitúa, en cambio, en un nivel intermedio tratando de capturar los valores que la inspiran -heredados de la filosofía socialcristiana- y la complejidad de la realidad que se trata de transformar.

NUEVAS IDEOLOGÍAS, NUEVAS INTELLIGENTSIAS

Puede decirse, en conclusión, que el golpe militar introdujo un drástico cambio en las condiciones que conforman el escenario institucional de las *intelligentsias* locales, generándose, a la vez, intensos procesos de renovación en el universo ideológico que esos grupos contribuyen a alimentar y dentro del cual ejercen sus funciones comunicativas.

Seguramente es el término-clave de la *modernidad* el que mejor captura y expresa el movimiento de conjunto que ha estado experimentando esa doble realidad, material y simbólica, dentro de la cual existe y se desempeña la *intelligentsia* local. Su creciente secularismo, su mayor autonomía y profesionalización, sus grados más altos de internacionalismo, su énfasis en los aspectos instrumentales de la acción intelectual y el consiguiente abandono de las pretensiones globalizantes o de transformación de la "totalidad social" son rasgos todos ellos que conforman un universo intelectual moderno.

La *modernidad* conlleva una redefinición del rol del intelectual analista social. Este último se ve forzado a secularizar y especializar su función, y debe distanciarse de su tradicional función como representante, en el mundo simbólico, de la "totalidad social". Deviene así, paso a paso, en un intelectual atrapado dentro de la propia complejidad de los sistemas sociales que está llamado a diagnosticar, explicar, interpretar, mantener y criticar o transformar. En el mejor de los casos podrá aspirar a "pensar el país" desde un punto de vista ideológico y profesional localizado: como economista democristiano, como analista cultural de izquierda o como pensador neo-liberal de la política.

Surge así, en el horizonte inmediato, una *intelligentsia* consciente de sus propios límites y que redefine su papel en la producción de ideologías aceptando que éstas necesitan poseer un núcleo empírico y racional consis-

15. Trabajos representativos son, entre otros, los siguientes: Foxley, Alejandro: *Para una democracia estable*; Editorial Aconcagua-CIEPLAN, Santiago de Chile, 1985, Vv.Aa., *Reconstrucción económica para la democracia*; Editorial Aconcagua-CIEPLAN, Santiago de Chile, 1983 y Tironi, Ernesto: *Es posible reducir la pobreza en Chile*; Zig Zag, Santiago de Chile, 1989.

te, puesto que sólo bajo esas condiciones pueden ellas servir para abordar los problemas de la sociedad y para conducir hacia ellos las energías dispersas de los individuos y los grupos.

El universo ideológico de la intelectualidad transforma asimismo sus ejes de ordenación y orientación.

El eje de la revolución/refundación de la sociedad chilena, como hemos podido observar, se trasladó durante estos últimos años desde la izquierda del espectro intelectual hacia la derecha, pero en las nuevas condiciones democráticas tenderá seguramente a disolverse y desaparecer. Con ello se desvalorizará, asimismo, la producción de modelos globales sustitutivos del orden existente los que habitualmente implicaban la idea de una modificación radical de las estructuras y relaciones establecidas. Las líneas de diferenciación ideológica se desplazarán ahora, probablemente, hacia aspectos más programáticos que puramente expresivos y finalistas, llevando con ello a un cambio en el clima valórico dentro del cual se había desarrollado hasta el presente la *intelligentsia* local.

El eje de la supresión del pasado da paso por su lado, en las nuevas condiciones, a una preocupación preferente tanto por el pasado anterior a 1973 como por el pasado inmediato del régimen militar. La sociedad chilena necesita explicarse sus fracturas y los fenómenos de polarización ideológica y de represión política ocurridos durante las últimas dos décadas. El universo ideológico local dejará así de funcionar como una permanente "fuga hacia adelante". La atención volcada hacia el pasado anterior e inmediato permitirá reencontrar, a la vez, una visión más equilibrada y compleja de la propia historia del país, de sus tradiciones y de su desarrollo cultural. La historia perderá su levedad y el esfuerzo por explicarla se transformará en un campo central del trabajo intelectual y de la disputa ideológica.

La centralidad de la política se desplaza y redimensiona. La *intelligentsia* local, en sus tres sectores principales, no vive ya en la ilusión de que la política lo es todo y que todo puede ser resuelto políticamente. El propio ámbito de la política se encuentra, por tanto, en proceso de redefinición, proceso que no podrá sedimentarse y expresarse hasta que no se complete el proceso de transición y consolidación de un sistema democrático imperante. Pero parece evidente que las instancias y los instrumentos comúnmente asociados con la política -el Estado, la administración, la planificación, los partidos, entre otros- experimentan una pérdida de vigor simbólico y pasan a ser tratados, crecientemente, como realidades cuya legitimidad debe asociarse a la eficacia de sus rendimientos, sin revestirlos de una carga ideológica negativa o positiva de carácter cuasi-ontológico.

En suma, el universo ideológico de la *intelligentsia* local ha experimentado profundas transformaciones a lo largo de las últimas décadas. Sus bases institucionales se han modificado y diversificado y sus ejes de ordenación y orientación están en pleno proceso de redefinición. En este contexto, los propios intelectuales no han podido permanecer inmutables. Condenados a vivir "tiempos interesantes" es posible que estemos en camino de aprender a reflexionar.

IGLESIA Y TRANSICIÓN: NOTAS PARA UN MARCO INTERPRETATIVO

Claudio Rammsy

Raúl Rosales

Investigadores del Centro Ecuaménico

Diego de Medellín

Durante el período dictatorial la Iglesia Católica emergió como un actor político nacional: la defensa de la vida, la rearticulación social y el apoyo a la demanda democrática, llevaron a la Iglesia a ser un factor político de oposición al régimen militar. Este rol político trascendente y la alta credibilidad que tiene en la sociedad permiten pensar que su acción en la transición será de enorme gravitación.

El complejo proceso de transición a la democracia en Chile, obliga a pensar en un actor de reconocida gravitación política: la Iglesia Católica. Cualquier analista del proceso político chileno, necesariamente tendrá que preguntarse sobre el futuro comportamiento de este actor, tan relevante en nuestro país. El objetivo de estas notas es aportar a un marco interpretativo de la acción política futura de este actor en el nuevo escenario. Nuestra mirada a la Iglesia de cara a la transición privilegia sólo su ángulo estrictamente político, en cuanto actor nacional. Estamos muy conscientes que esta perspectiva *no agota* el carácter y el quehacer de la Iglesia. Además, nuestro análisis considera a la Iglesia como un actor complejo y diferenciado, que está conformado tanto por la jerarquía (Iglesia institucional) como por comunidades y agentes pastorales (Iglesia de base).

Hemos ordenado estas notas en torno a cuatro temas centrales, que enseguida esbozamos. En primer lugar, desarrollamos un análisis interpretativo de lo que ha sido la participación de la Iglesia Católica en la historia política reciente del país. En segundo lugar, intentamos analizar los cambios de orientación que están ocurriendo en su interior y cómo estos repercutirán en su futuro rol en la sociedad democrática. Luego, nos detendremos en el papel que el cristianismo de base pueda desempeñar en el proceso de democratización. Terminamos estas notas refiriéndonos a los desafíos que, en nuestra opinión, deberá enfrentar la Iglesia en la transición.

Las notas que siguen son deudoras de una reflexión más amplia, realizada en el marco de un seminario entre teólogos y científicos sociales, precisamente sobre el tema "Iglesia y Transición en Chile", realizados entre abril y julio de 1988.*

*El Seminario fue organizado por el programa "Iglesia, Política y Cambio Social" del Centro Ecuaménico Diego de Medellín. Actualmente está en preparación la edición de las ponencias y debates.

1. EL APOORTE DE LA IGLESIA EN LA CONQUISTA DE LA DEMOCRACIA

Durante los 16 años de dictadura la Iglesia en su conjunto ha jugado un importante rol en la recuperación democrática. En este sentido, podemos afirmar que el proceso de transición no habría tenido el mismo carácter ni el mismo ritmo, sin el aporte de las iglesias, en particular de la Iglesia Católica.

Durante este período la Iglesia Católica y en menor medida las iglesias evangélicas se transformaron en un factor clave de la democracia y los cambios. Sin duda que las brutales secuelas de los atropellos, la miseria y la falta de libertad que trajo consigo la dictadura, posibilitó el que las iglesias desplegaran virtualidades inmensamente positivas.

Esto no tiene precedentes en la historia política del país. Nunca antes la Iglesia Católica se había jugado de un modo tan claro por un proceso de cambio político como en los últimos 16 años. En el pasado y hasta los años '60, jugó un rol bastante conservador frente al desarrollo político nacional. Su postura defensiva estaba condicionada por su empeño en detener los impulsos laicistas y liberales que buscaban disminuir su influencia en el Estado.

A partir de los años '60, y al calor de los aires renovadores que inundaron la Iglesia universal, la Iglesia Católica chilena legitimó y alentó el proceso de reformas sociales que buscaban superar el subdesarrollo y la pobreza. Sin embargo, el papel que jugó en esos años, no tuvo la misma importancia y centralidad que el que debió ejercer durante la dictadura militar.

En estos 16 años la acción de la Iglesia llegó a adquirir tal relevancia que la convirtió en un actor obligado de todas las iniciativas políticas que aspiraran a tener éxito.

El aporte de la Iglesia a la recuperación democrática se ha dado principalmente en tres ámbitos: La defensa de la vida, la rearticulación social y el apoyo a la demanda democrática.

a) Defensa de la vida

Después del golpe, el primer esfuerzo conjunto que debieron desplegar las iglesias cristianas, encabezado por la Iglesia Católica, estuvo relacionado con la protección y defensa de las víctimas de los graves atropellos a la vida. A través de diversos medios y utilizando el fuero eclesiástico, ellas salvaron la vida de muchas personas, prestaron apoyo jurídico y moral y canalizaron las múltiples denuncias sobre violaciones a los derechos humanos.

La jerarquía de la Iglesia debió levantar continuamente su voz para denunciar estos atropellos y exigir su término. Asimismo, realizó numerosas gestiones "privadas" y ejerció toda su influencia en personas del régimen en favor de detenidos y exiliados o para recabar información sobre determinadas personas.

Esta acción de las iglesias posibilitó la gestación de un enorme movimiento en favor de los derechos humanos. De este modo se fueron creando diversas organizaciones de derechos humanos, primero bajo el alero eclesial y después con mayor autonomía.

A nivel de la Iglesia de base, el compromiso cristiano de defensa de la vida,

se hizo mucho más radical por la cercanía y contacto de muchas comunidades y agentes pastorales con el sufrimiento de los sectores sociales más golpeados. Esto llevó a muchos cristianos a participar activamente en movimientos contra la tortura y la impunidad.

De este modo, en forma gradual se logró que los derechos de la persona humana fueron adquiriendo así el estatuto de un valor fundamental en la opinión pública del país. Ellos pasaron a constituir la base de la demanda democrática opositora.

b) Rearticulación social

Todas las fuerzas políticas y movimientos sociales reconocen que la Iglesia a través de sus organismos pastorales (territoriales o ambientales) ha favorecido la rearticulación del tejido social, en especial la de los sectores populares.

Ante las graves secuelas de la política económica del régimen, la Iglesia organizó una vasta red de apoyo solidario en poblaciones y sectores periféricos de las grandes ciudades. Esta red de apoyo jugó un papel clave en el impulso a las dinámicas de participación social y concientización de pobladores, estudiantes, jóvenes, mujeres y trabajadores.

La mayor parte de las organizaciones económicas populares, centros culturales y comités de derechos humanos, nacieron fruto de la acción social de la Iglesia. En muchas ocasiones sus locales sirvieron de espacio para la articulación de coordinaciones sectoriales y para la incipiente tarea de rearticulación política.

Poco a poco, a medida que se fue produciendo la reactivación política en el país, las organizaciones sociales empezaron a independizarse de la Iglesia. Esto permitió aliviar las tensiones y resistencias de sectores más conservadores ante la presencia de los grupos sociales al interior de las comunidades.

En el nivel académico e intelectual, la Iglesia realizó también importantes esfuerzos por apoyar la labor de investigación y formación socio-política alternativa, a través del patrocinio de numerosos proyectos (en especial la Academia de Humanismo Cristiano). De estos centros académicos no oficiales surgirán tanto los análisis críticos de las políticas del gobierno militar, como los elementos básicos de la propuesta democrática de desarrollo.

A nivel político, la Iglesia mantuvo discretos contactos con las cúpulas de los partidos políticos opositores, para conocer la visión y estrategias de estos frente a la situación política del país.

c) Respaldo a la demanda democrática

Los obispos chilenos, a través de numerosas declaraciones, tanto colectivas como individuales, han realizado un constante llamado a la recuperación del régimen democrático. Ante la grave crisis moral producto de las hondas heridas sociales que ha provocado la acción del gobierno militar, los obispos recuerdan continuamente la necesidad y urgencia de reconstruir el sistema democrático. De esta forma, la Iglesia legitimó moralmente la demanda democrática de los sectores opositores.

Sin embargo, la jerarquía católica no se quedó sólo en los discursos;

participó activamente en numerosas iniciativas tendientes a lograr un acuerdo político que permitiera superar la crisis del país. Una de las iniciativas más importantes que protagonizó fue el Acuerdo Nacional, por el cual la Iglesia logró concertar la mayor parte de los partidos oficialistas y de oposición, en torno a una salida pacífica a la crisis nacional. El Acuerdo constituyó un importante paso de la Iglesia como institución hacia un compromiso más concreto en la pugna por la democracia, marcando un distanciamiento definitivo entre la jerarquía y la dictadura, entre el Cardenal Arzobispo de Santiago y Pinochet.

Durante el plebiscito de 1988, que permitió iniciar el proceso de transición, la Iglesia contribuyó a la creación de las condiciones para la expresión libre del rechazo ciudadano al régimen militar. Por un lado usó su autoridad moral para exigir las garantías mínimas que otorgaran legitimidad al plebiscito permitiendo que la confrontación entre dictadura y democracia se resolviera en términos electorales. Por otra parte, y antes que muchos partidos, promovió las inscripciones en los registros electorales, organizó un vasto plan de educación cívica y montó un sistema de información y control paralelo de los educandos. La acción educativa de la Iglesia permitió combatir con éxito el miedo y el escepticismo que amenazaban a la estrategia opositora.

Posteriormente, a medida que se normalizaba el proceso político y se daba inicio a la transición, la Iglesia disminuyó su presencia pública. Durante las recientes elecciones presidenciales y parlamentarias, la Iglesia optó por una actitud de neutralidad ante las diversas ofertas políticas y abogó por un clima de moderación y respeto.

En estos tres campos de acción, la Iglesia ha jugado un rol de mediación y representación de la sociedad civil frente al Estado autoritario. La misma Iglesia concibió su misión en este período como la de ser "voz de los sin voz". Resultaba inevitable, entonces, que se hiciera parte en la confrontación entre dictadura y democracia, entre Estado autoritario y sociedad civil, dejando de lado la posición de neutralidad a la que siempre ella ha tendido ante el conflicto social. No le fue posible ser neutral frente a la dictadura militar, y la fuerza de los hechos la fue llevando al campo de la oposición.

Ahora bien, la raíz más profunda del conflicto institucional entre la jerarquía católica y los militares, hay que buscarla, al parecer, en el hecho de que un régimen militar, inclinado a asumir el control total de la sociedad, constituía una amenaza para la Iglesia en su rol de garante moral de la nación. Para el régimen militar en sus primeros años, la Iglesia representaba una seria amenaza, pues constituía el único espacio social que escapaba al control militar, y el único capaz de disputarle la hegemonía en el campo político-cultural. El régimen percibía a la Iglesia como inmiscuyéndose en política contingente y encabizando la oposición, lo que sucedería fuera del campo específicamente religioso, tal como lo entendía el régimen.

Esto llevó a una confrontación directa. El régimen realizó operaciones políticas en contra de la Iglesia a través de presiones, amenazas, campañas de prensa y en muchas ocasiones represión directa (expulsión, incendio de capillas, secuestros, allanamientos, etc.). Sin embargo, fue infructuoso su afán de neutralizar la legitimidad y autoridad moral de la Iglesia.

Con todo, la actitud de la Iglesia jerárquica frente al régimen militar era

ambivalente. Por un lado, ella no buscaba la confrontación con el régimen y nunca se sintió cómoda ante esta lejanía del Estado. Por temor a una ruptura total, la Iglesia ejerció una crítica radical sólo de los excesos y atropellos de la dictadura sin llegar a cuestionar de raíz su legitimidad. Su actitud de cautela y moderación la llevó a conceder cierta justificación al golpe militar y otorgar reconocimiento implícito a la institucionalidad surgida de un plebiscito, el de 1980, que no cumplió con las garantías exigidas por los mismos obispos.

Esta actitud se explica, en parte, por su aspiración permanente a ser "ángel tutelar" del Estado y por su rol secular de "unificadora de la nación". Cabe aquí recordar que la Iglesia Católica, desde el fin de la dominación oligárquica no ha renunciado a jugar su rol moral en el Estado, lo que le ha conferido una gran influencia en la sociedad chilena. En 1925 la Conferencia Episcopal se definía de la siguiente manera: "El Estado se separa en Chile de la Iglesia; pero la Iglesia no se separará del Estado y permanecerá pronta a servirlo; a atender el bien del pueblo; a procurar el orden social; a acudir en ayuda de todos sin exceptuar a sus adversarios; en los momentos de angustia en que todos suelen durante las grandes perturbaciones sociales, acordarse de ella y pedirle auxilio".

Sin embargo, el grueso de su discurso y sobre todo de su práctica social se orientó indudablemente en dirección de la democratización de la sociedad chilena. El peso moral de la Iglesia estuvo dirigido a la legitimación de la aspiración democrática. Esto le ha permitido ganar un gran respeto y valoración en la sociedad chilena. Después de estos años, es una de las pocas instituciones del país que cuenta con un alto grado de credibilidad y confianza de la ciudadanía.

2. LA REORIENTACION DE LA IGLESIA EN EL UMBRAL DE LA TRANSICION

El umbral de la transición sorprende a la Iglesia Católica chilena en un profundo proceso de redefinición y cambio de orientación que está empezando a generar fuertes tensiones internas.

Desde hace varios años, la Iglesia Católica universal vive un intenso debate por la imposición desde Roma de un cambio de orientación de claro signo conservador. Las nuevas orientaciones tienen como uno de sus objetivos principales modificar la relación de la Iglesia con la sociedad.

En la Iglesia chilena, por diversos motivos, este proceso ha tardado en manifestarse abiertamente. Recién hoy se ha constituido en un tema de debate y conflicto generalizado. Lentamente, las nuevas orientaciones del Vaticano han ido venciendo las resistencias de los sectores progresistas del episcopado, que no pueden hacer nada frente a los continuos mensajes, presiones y, especialmente frente a las designaciones de obispos.

En lo que respecta a la acción pública de la Iglesia en cuanto actor político, este proceso tiene indudables consecuencias. A largo plazo, sin duda, se modificará el papel de la Iglesia en la sociedad chilena, el cual se ha caracterizado por una activa participación en el proceso político. Para Roma la jerarquía católica local tiene un perfil marcadamente político y opositor. Las nuevas orientaciones buscan reforzar la identidad católica doctrinal y extender su influencia moral en la sociedad prescindiendo del campo de acción política.

Por lo que se ha visto en otros países, a largo plazo, estas nuevas

orientaciones romanas terminarán por imponerse aquí también, lo que alterará naturalmente las relaciones futuras de la Iglesia con la sociedad. ¿Cuál será la conducta política de esta jerarquía? ¿Cuál será su papel en el nuevo escenario político?

Resulta difícil dar hoy una respuesta categórica, pues ello dependerá de la forma en que se desarrolle este proceso de ajuste interno, teniendo en cuenta las características del episcopado chileno y el contexto socio-político de los próximos años.

A corto plazo, este proceso de reorientación tiene consecuencias claras.

En primer lugar, los nuevos nombramientos han favorecido al sector más conservador de obispos, modificando la correlación de fuerzas existente hasta hace algunos años. A través de las nuevas nominaciones, el Vaticano ha sido muy explícito en su deseo de cambiar el rostro de la Iglesia chilena, a pesar de la oposición de buena parte de los obispos. La no existencia de lideratos claros y de mayorías estables, ha convertido al episcopado chileno en un órgano de difíciles equilibrios y débiles consensos. Sin embargo, a pesar de su menor presencia, el sector progresista del Episcopado se mantiene con mayor capacidad de conducción y propuesta pastoral, lo que le ha permitido conservar una fuerte influencia en los órganos directivos de la Conferencia Episcopal. La actual composición del Comité Permanente permite prever que en los próximos cuatro años la Iglesia Católica continuará realizando un aporte sustantivo al proceso de transición.

Por otro lado, la influencia de las nuevas orientaciones han comenzado a expresarse en las líneas pastorales de varias diócesis. Muchos obispos consideran concluida su labor en el campo de los derechos humanos, la solidaridad y la reconstrucción del sistema democrático en el país.

Asimismo, se ha ido produciendo el desperfilamiento de las principales opciones pastorales que guiaron la acción de la Iglesia durante el régimen militar. Ello se ha expresado en el cierre de distintos programas de apoyo social y un distanciamiento con las organizaciones populares y partidos políticos, por lo menos a nivel de base. En muchas parroquias y Vicarías comienza a darse un fenómeno de repliegue intraeclesial, hacia un campo de acción exclusivamente "espiritual".

En síntesis, la Iglesia Católica que enfrentará el nuevo escenario democrático, seguirá siendo un factor de gran influencia en la transición y después de ella -aun cuando opte por el repliegue intraeclesial-, con amplias vinculaciones sociales pero también con cierta parálisis debido a sus divisiones internas. En todo caso este proceso de ajuste interno aún no concluye. El nuevo marco de orientaciones no se impondrá fácilmente en la Iglesia, ni significará un giro automático de las líneas pastorales vigentes hasta el día de hoy. Será difícil echar por la borda 25 años de acción pastoral. Sin embargo, este proceso de redefinición deberá tenerse muy en cuenta, porque a largo plazo será decisivo para entender la conducta de la Iglesia en democracia.

La posible imposición del proyecto restaurador agudizará la natural ambigüedad de la Iglesia frente a la democracia. Recordemos que la Iglesia siempre ha tenido cierto recelo frente a la democracia por los procesos de secularización que ésta trae consigo. A la Iglesia no le resulta fácil la democracia moderna por el pluralismo ideológico y religioso que conlleva, que la obliga a ejercer su rol moral y religioso en competencia con otras corrientes de pensamiento (libera-

les, socialistas, protestantes, etc.). Además, es previsible que en democracia se planteen problemáticas sociales extremadamente sensibles para la enseñanza moral de la Iglesia (divorcio, aborto, liberalización sexual, etc.).

Este conjunto de problemas, además del debilitamiento de su influjo en la sociedad, son los que la Iglesia ve llegar con la democracia. Y no cabe duda que usará todo su peso moral para oponerse abiertamente a las soluciones que impliquen la liberalización moral de la sociedad.

3. EL CRISTIANISMO DE BASE FRENTE A LA TRANSICION

Hasta aquí hemos analizado la acción socio-política de la Iglesia, en términos generales, sin diferenciar sus diversas corrientes y sectores. La Iglesia Católica en Chile se ha ido transformando cada vez más en una Iglesia de corrientes. Resulta difícil hablar de la Iglesia en general, pues en el mismo marco institucional co-existen corrientes y tendencias muy diferentes.

El cristianismo liberador es una de las corrientes con mayor perfil y desarrollo, que ha tenido una activa presencia en los sectores populares durante la dictadura. Esta corriente se ha desarrollado con fuerza desde los años 70, principalmente con el surgimiento de una amplia red de comunidades de base y ha logrado expresar a importantes ambientes populares. Su opción liberadora ha llevado a esta corriente a un compromiso muy firme en la defensa de los derechos humanos, la práctica solidaria y la opción por los pobres. Sus intereses y motivaciones más profundas se centran simultáneamente en la Iglesia y en la Sociedad: ella aspira al cambio social (como superación del capitalismo) y a la reforma de la Iglesia.

Durante todos estos años, la Iglesia liberadora ha jugado un papel fundamental en la rearticulación del tejido social en las poblaciones y ha sido un significativo espacio de resistencia y oposición política a la dictadura. A través de sus expresiones simbólicas y religiosas, ha realizado una constante denuncia profética del régimen militar, y ha animado la esperanza y lucha de los sectores populares.

Una de las notas que caracterizó el perfil más político de esta corriente se manifestó a propósito del Plebiscito, cuando la Coordinadora de Comunidades Cristianas Populares en su documento de mayo de 1988 señalaba que: "como cristianos debemos participar responsablemente en el Plebiscito, con la voluntad de terminar de una vez por todas con este régimen. Pero, al mismo tiempo, sabiendo que no se solucionan todos los problemas; sabiendo que es el comienzo de un largo camino. (...) Es cierto que el Plebiscito responde al itinerario o plan de gobierno. Pero es un plan que fue pensado en otro momento y que en las circunstancias de hoy se vuelve contra el gobierno. Por eso no pensamos que sea hacerle el juego a la dictadura participar en él".

Esta actitud frente al plebiscito revela la postura de fondo respecto a la transición que tiene esta corriente de Iglesia: postura de madurez, realismo, consciente de las dificultades y de lo largo del camino, en el que no caben actitudes dogmáticas.

Sin embargo, en esta corriente también existen dificultades para asumir y valorar la democracia. Un gran sector de cristianos del mundo popular o cercanos a él, aun cuando hayan desarrollado una práctica muy rica de democracia en la base, no han reflexionado en profundidad sobre ella. Todavía

no se ha tomado suficiente conciencia que la opción por los pobres implica una orientación política profundamente democrática, participativa, democratización de la sociedad y de la economía. Las orientaciones que se han dado en torno a la "liberación" -radical e inmediata- aunque inspiradoras resultan genéricas para actuar en lo concreto. Esto explica el recelo que existe en ciertos círculos cristianos frente a la acción política instrumental y la tensión permanente entre ética y política a que se ven enfrentados.

Ahora bien, ¿cómo se comportará este actor en el proceso de transición a la democracia? No es fácil contestar esta inquietud pero se puede prever que aún sabiendo que se trata de una frágil y limitada transición a la democracia, la Iglesia liberadora se ha comprometido a afirmarla y valorarla decididamente. Esta corriente de Iglesia percibe la urgencia de la recuperación democrática pues es el mejor ámbito para plantear las demandas sociales y obtener respuesta.

Pero, por otra parte, esta corriente percibe las negociaciones y los acuerdos necesarios en todo proceso de transición como muy lejanos de los problemas reales de los pobres. Esto permite vislumbrar que su actitud frente a la transición es de reserva, especialmente por el costo que significa la impunidad de quienes han violado los derechos humanos, (como en otros países de América Latina) así como por la duda sobre la salida real de los militares del poder. Pesa en este recelo por último, la duda acerca de las perspectivas reales de poner en práctica cambios sociales que apuntes a la superación del capitalismo.

4. EL PAPEL DE LA IGLESIA EN EL PROXIMO GOBIERNO DEMOCRATICO

Como ya hemos analizado, la Iglesia Católica va a seguir jugando un importante rol en la sociedad chilena, tanto por la magnitud de los desafíos que tendrá que enfrentar la transición, como por la credibilidad y confianza con que goza la institución en el país.

Aunque esté enfrentando un proceso de redefinición interna, su actual representación episcopal puede garantizar que seguirá realizando un aporte sustantivo al proceso de transición. Por su parte, la Iglesia de base aunque cada vez más arrinconada por las presiones conservadoras, continuará aportando a la democratización en los sectores populares. Sin embargo, su solidaridad básica con la democracia no impedirá su función también de crítica profética.

Es innegable que la Iglesia no puede considerar concluido su rol ético-político en este nuevo período que se inicia. La particular transición chilena va a ser muy difícil y compleja; estará continuamente amenazada por intentos desestabilizadores desde las reservas de poder del antiguo régimen. Pero también estará amenazada por los estallidos sociales producto de demandas largamente reprimidas y postergadas.

La consolidación de una transición sin crisis va exigir de una palabra orientadora y de gestos significativos por parte de los obispos, quienes hasta ahora conservan una gran autoridad. Su palabra será importante, especialmente frente al miedo y la desesperanza que provoquen los obstáculos que inevitablemente enfrentará el nuevo gobierno democrático.

Igualmente importante será la participación constructiva de la Iglesia de base en dicho proceso. A pesar de los conflictos internos a que se va a ver sometida esta corriente en la Iglesia, ella seguirá desarrollando e impulsando el

trabajo solidario en los sectores populares. Su acompañamiento a los movimientos sociales populares puede ayudar a consolidar los procesos de democratización en la base. Sería un grave error si la Iglesia en su conjunto no valorara este aspecto de su labor en los próximos cuatro años.

El gobierno democrático deberá sortear numerosas amenazas y tareas, pero en tres de éstas sólo tendrá éxito si cuenta con la activa colaboración de las iglesias y en particular de la Iglesia Católica. Estas son:

a) *Verdad y Justicia*

Las profundas heridas provocadas por la violación de los derechos humanos se mantendrán abiertas y amenazarán la convivencia democrática si la sociedad toda no asume el compromiso de establecer la verdad y exigir justicia frente a los delitos cometidos. En este sentido la Iglesia puede ayudar a generar el clima adecuado, que permita efectivamente saldar esta deuda moral con firmeza y, a la vez, con espíritu de reconciliación. El país no podrá reencontrarse con su identidad si no supera efectivamente este drama histórico.

b) *La organización social*

La Iglesia, especialmente en los sectores populares, deberá continuar su enorme tarea de apoyo a la promoción de la organización de los pobladores, trabajadores y sectores marginalizados. La Iglesia, mucho antes que los partidos políticos, colaboró en la rearticulación del tejido social, haciendo posible las movilizaciones sociales y la concertación política que contribuyeron a la crisis de la dictadura. De este modo, fortaleciendo a la sociedad civil la Iglesia contribuirá a hacer irreversible el proceso democrático y ampliará la participación política hacia el resto de la sociedad.

c) *Un pacto ético nacional*

No se podrá recuperar un país dividido como el nuestro si no se impulsa y garantiza un pacto ético-político fundacional del régimen democrático que involucre a las principales fuerzas sociales y culturales del país. Sabemos que para reconstruir la democracia y garantizar la estabilidad política no basta el mero acuerdo político ni las negociaciones entre los diferentes actores. Se requiere que éstos estén basados en un compromiso ético fundamental con los valores del régimen democrático y el respeto a los derechos humanos. La fuerza moral de la Iglesia es la única capaz de convocar y comprometer a toda la nación en este sentido.

Pero más allá de estas tareas y desafíos, la Iglesia deberá continuar ejerciendo su rol profético de crítica a las estructuras socio-económicas que provocan millones de pobres y excluidos, pues esto constituye la peor amenaza a la estabilidad democrática. Su voz debe favorecer la búsqueda por consolidar la transición política a través de la democratización de las estructuras socio-económicas y culturales del país. En este sentido, el desafío es como no contraponer, sino más bien complementar democracia política con democratización social.

¿ES NECESARIA UNA POLITICA PARA EL ARTE?

Guillermo Labarca
Investigador de SUR

En opinión del autor, el objeto del arte es ampliar nuestra percepción de la realidad, revelar aspectos desconocidos de ella, recontextualizar hechos o fenómenos conocidos, mostrar nuevas dimensiones... estimular el intelecto, la sensualidad y las emociones fundiéndolas en una experiencia única que puede llevar, incluso, a un cuestionamiento radical de nosotros mismos.

En ese contexto la pregunta que origina este artículo resulta ser de la mayor relevancia.

Generalmente, cuando se habla de política para el arte se la incluye en la sección "política cultural" lo que lleva a generalidades donde se pierde la especificidad de los problemas que afronta el arte como actividad social y se llega a polémicas artificiales, por ejemplo, la discusión sobre jerarquías entre "arte popular" y "arte culto", "arte nacional" y "arte internacional", etc. El arte, en tanto objeto de políticas, está sin duda, incluido en las políticas culturales generales; es uno de los elementos a considerar, pero cuando se trata de definir medidas concretas (o sea "políticas") es necesario hacer precisiones que permitan aislar los diferentes campos que abarca la cultura. La alfabetización, la televisión, la investigación científica, el resguardo de la identidad de minorías étnicas, el uso del tiempo libre, etc., pertenecen al campo de la cultura, pero exigen medidas diferentes no siempre complementarias. En las páginas que siguen no nos vamos a referir a "políticas culturales" en general, sino que nos vamos a restringir a aquellas referidas al arte.¹

¿UNA POLÍTICA PARA EL ARTE?

Durante los últimos años se han iniciado o se han multiplicado las actividades artísticas: hay dos orquestas sinfónicas en Santiago; con temporadas regulares,

201

1. Vamos a definir arte, hasta nuevo aviso, como "aquello que la sociedad considera arte". Definición que tiene el inconveniente de ser tautológica pero que nos ahorra varias páginas de discusión. Para lo que sigue no necesitamos una mejor definición.

se han estrenado cinco óperas cada año (lo que no es poco si comparamos con ciudades europeas que cuentan con mucho más medios); durante el verano hay varios festivales de música fuera de Santiago hay una buena cantidad de emisoras de radio que se ocupan preferentemente de transmitir programas "culturales"; hay un creciente interés de las empresas y de particulares por auspiciar actividades artísticas (música, sociedad de amigos de la ópera, arte industria, etc.); ha aumentado el número de galerías y de premios de pintura; el ballet estrena gran cantidad de obras nuevas; el teatro también ofrece una gran cantidad de estrenos cada año, etc. Y lo que es más interesante, todas, o casi todas estas actividades despiertan interés en el público, mucha gente va a las inauguraciones de las galerías, las funciones de música y teatro se dan a "tablero vuelto", los periódicos se interesan por estos acontecimientos informando sobre ellos en la crónica cultural, en las páginas de vida social e incluso, emitiendo algunos juicios críticos.

Todo esto ha ocurrido sin que haya habido una "política cultural", entendida ésta como una intervención estatal que oriente, regule y provea medios materiales que permitan lograr objetivos en esta materia. Lo que ha habido de política en el dominio del arte ha quedado en manos de organismos locales, como son las municipalidades, que han tomado o no las iniciativas que han considerado adecuadas dependiendo de factores muy particulares, propios de cada localidad. Así, la Municipalidad de Santiago ha subsidiado la ópera y la música por medio de su aporte al Teatro Municipal, y la Municipalidad de Las Condes mantiene un centro cultural que apoya la plástica. Otras municipalidades no han prestado mucha atención al arte, focalizando sus políticas culturales en otros ámbitos. La Municipalidad de Viña del Mar, por ejemplo, ha dedicado recursos al Festival de la Canción (no estamos diciendo que éste sea un evento artístico, sino sólo estamos mostrando que las políticas culturales o la ausencia de políticas y las jerarquías que éstas implican son muy locales).

Otras instituciones que se han ocupado de implementar una cierta política en esta materia han sido las universidades, en particular las universidades tradicionales, pero nuevamente se trata de subsidios u otra forma de estímulos a actividades de alcance local. Junto con las universidades habría que mencionar instituciones privadas e institutos culturales de embajadas que hacen contribuciones en este campo.

De estas experiencias se podría concluir que la falta de una política estatal centralizada estimula abundantes iniciativas diversificadas de alcance local. El balance de esta situación es más bien positivo, dada la diversidad de actividades existentes en casi todos los campos del arte. ¿Cómo explicarnos este fenómeno? Hay varias hipótesis: desde la que dice que la actividad artística es tan importante para la vida social que en cualquier circunstancia siempre hay gente que las hace o las impulsa, hasta la que postula que es precisamente la "libre iniciativa" la única capaz de estimular realmente actividades socialmente necesarias. Pero cualquiera que sea la explicación se podría llegar a postular que la mejor política para el arte es no tener ninguna política y que sería mejor que el Estado no se metiera en estas cosas.

Por otra parte, la Historia muestra innumerables ejemplos en los que hay desarrollos artísticos cuya significación trasciende el momento y las circunstancias en que fueron producidos sin que mediara ninguna política cultural o artística. Estos han sido el resultado de una serie de factores complejos, de difícil

o imposible control o programación. Sin ir más lejos, la innovación radical y pionera en el arte sólo es posible si interviene un talento o grupo de talentos excepcionales, lo que escapa a cualquier formulación de objetivos o medios.

Pero antes de pasar a conclusiones habría que examinar con más cuidado lo que ha estado ocurriendo en Chile con el arte en los últimos años. Para hacer este examen es conveniente hacer algunas precisiones conceptuales. Lo primero que cabe preguntarse es ¿para qué el arte? y lo segundo ¿para quién el arte?

La primera pregunta se puede contestar: que el objeto del arte es ampliar nuestra percepción de la realidad por diferentes maneras, revelándonos aspectos desconocidos de ella, reorganizando la realidad de una manera diferente, estableciendo relaciones no percibidas entre aspectos parciales de la totalidad, recontextualizando hechos o fenómenos conocidos, mostrando así nuevas dimensiones, etc. Para lograr esto el arte utiliza medios que estimulan el intelecto, la sensualidad y las emociones fundiéndolas en una experiencia única. Esta experiencia, dependiendo de la profundidad, vale decir, de la calidad, de la obra de arte en cuestión y de nuestras disposiciones, debería llevarnos a modificar nuestra percepción de la realidad y en consecuencia nuestra apreciación y comportamiento frente a ella. Puede llevarnos incluso a cuestionamientos radicales sobre nosotros mismos.²

Además se puede afirmar que la experiencia artística, por su misma complejidad, no es reductible a otras experiencias, intelectuales, sensuales o emocionales. Un juicio cualitativo sobre el arte, en tanto que actividad social, tiene necesariamente que referirse a estos aspectos.

De igual importancia es el papel del arte en tanto que medio para contribuir a constituir y preservar nuestra identidad nacional. La naturaleza misma del arte, que funde en una sola actividad, lo racional con lo sensual y lo emocional del ser humano, lo hace ser un medio adecuado para portar experiencias colectivas complejas que tocan los diferentes aspectos de una historia común.

La segunda pregunta es relativamente fácil de responder: para quien tenga interés o necesidad. Ahora bien, esto se complica si consideramos que “intereses” y “necesidades” están en mayor o menor medida, determinadas por condicionamientos sociales, vale decir, son susceptibles de ser influidos y/o determinados por intervenciones externas al individuo. Tener interés o necesidad de un objeto depende, entre otras cosas, del conocimiento que se tenga de ese objeto; tener ciertas nociones, aunque sean rudimentarias, preliminares y/o equivocadas es condición necesaria para despertar el deseo de poseer, de alguna manera, ese objeto. Esto nos conecta con la dimensión cualitativa del arte, en tanto que las motivaciones son, en no pequeña medida, el efecto de prácticas sociales, como son las educativas, culturales, familiares, etc. Esto quiere decir que es posible aumentar la cantidad de personas que se interesen por el arte y lo demanden efectivamente si se aplican determinadas políticas.

Pero, independientemente de la demanda explícita que hagan los individuos, el papel del arte está definido por la necesidad de reconocernos participando de un universo y una historia común.

2. Con este párrafo no estamos diciendo la última palabra sobre una problemática muy compleja, cuyo tratamiento adecuado exigiría algunos cientos de página; estamos solamente indicando ciertas líneas que nos permiten situar el tema abordado en este artículo.

¿POLÍTICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD O LA CANTIDAD?

Cabe entonces preguntarse: ¿Ha mejorado la calidad del arte en los últimos años? y ¿Ha habido un mayor interés por él? Aparentemente sí, si consideramos lo dicho anteriormente. Pero aun cuando la calidad de las obras de arte en tanto tales haya mejorado y sea mayor la cantidad de gente que asiste a actividades artísticas, estos son fenómenos irrelevantes en términos del desarrollo artístico. Esto si se parte del supuesto que una política cultural tiene por objeto crear condiciones para mejorar la calidad de esta actividad y para asegurar una mayor difusión. La mayor parte del público que se ha incorporado a estas actividades en los últimos años no manifiesta un interés por el arte sino por el prestigio que éste confiere.³ Esto se demuestra por los siguientes hechos: la audiencia a los conciertos gratis no ha aumentado aunque la calidad de los programas e intérpretes sea la misma que la de los conciertos pagados; la mayor parte de las personas que van a inauguraciones de exposiciones de pintura, jamás visitan una galería si están solas; las pocas personas que adquieren habitualmente obras plásticas ("coleccionistas") jamás compran autores que no están consagrados; las actividades artísticas que no son exhibidas o ejecutadas en los espacios que validan el arte (galerías, salas de concierto, museos), no han aumentado su público; el mejor ejemplo es el video; no hay posibilidades de difusión para los artistas o para las obras de arte experimentales (es interesante examinar los programas de música donde rara vez se introducen obras compuestas después de los primeros veinte años de este siglo y en la ópera nunca); no hay polémicas ni tomas de posición sobre corrientes contemporáneas de arte -sobre ninguna de las artes- que lleguen al público, y sobre las cuales, las instituciones e intermediarios del arte sientan la necesidad de definirse; la crítica en diarios y revistas de gran difusión es escasa y generalmente ecléctica, más una crónica que una crítica (sólo la crítica literaria, en alguna medida, se escapa a esto); quienes pretenden intransigentemente, hacer arte o pensar sobre el arte sin hacer concesiones son marginados del "establishment" artístico.⁴

Lo que queremos señalar con esto es que las actividades artísticas tienen diversas funciones, las que les son propias (ampliar la percepción de la realidad, vincular lo mágico con la experiencia cotidiana, fundir diferentes tipos de experiencias humanas: sensuales, intelectuales, emocionales, etc.) y las que les son conferidas por el medio (*económicas*: objeto de inversión y especulación; *sociales*: prestigio, diversión; *decorativas*; *políticas*: denuncia, apología y defensa del sistema, etc.).

Lo que observamos en Chile es que el arte es percibido y valorado prin-

3. No es del caso analizar aquí por qué y en qué circunstancias del arte, la frecuentación a eventos artísticos o la colección de obras, confiere prestigio.

4. Es interesante ver que aquí no se trata de un "establishment" definido políticamente. En los últimos años no son las adhesiones políticas de los artistas lo que les asegura un lugar en el mundo del arte (mercado, difusión, reconocimiento). Aquí operan mecanismos más sutiles que habría que investigar: circuitos, grupos, validaciones, etc.

principalmente desde las funciones conferidas por el medio, particularmente en sus dimensiones sociales y políticas.⁵

Vale decir, es el contexto el que define su significación. Ahora bien, la dinámica del medio está actualmente dominada sin contrapeso por instituciones esencialmente conservadoras.⁶

Son estos intermediarios (entre los artistas y el público) los que definen cuál es el arte válido, dominando una escena restringida y con límites bien definidos; determinando los gustos y estilos y por sobre todo señalando cuáles son los autores que tienen algo que decir. Todo esto articulado en torno a una personalización de esta actividad cultural, que lleva a que sea más importante la persona del artista que lo que dice, hace o muestra.⁷

Por otra parte, estas instituciones no tienen los medios para romper esa dinámica, para ampliar e incorporar innovaciones en materia artística, para conservar el patrimonio artístico nacional, para extender el interés por el arte a personas aún no interesadas y para mejorar la capacidad de apreciación de aquellos que ya están incorporados.

La ampliación del mundo del arte puede darse por dos medios principales: por el mercado y por el desarrollo del interés y la capacidad crítica del público. El último no es funcional con la dinámica de muchas instituciones que operan actualmente, además supone operar con instrumentos que no están al alcance de los actuales administradores del arte (acceso al sistema de educación, a los medios de comunicación). El primero sólo es factible con un crecimiento económico que permita incorporar a nuevos grupos de la población a pautas de consumo propios de los sectores de mayores ingresos.

La política artística es esencialmente expansiva, se trata de poner al alcance de una mayor cantidad de individuos los productos artísticos del pasado y del presente y de provocar las condiciones que estimulen un progreso cualitativo de la producción de obras de arte. Esto implica operar con instituciones, con aquellas que directa o indirectamente puedan afectar la producción y distribución del arte. Una política en esta materia es necesariamente una política institucional; con esto no estamos negando que la calidad del arte pueda depender de imponderables como "talento", pero son variables no susceptibles de ser modificadas por una intervención estatal.

Al identificar las instituciones sobre las que versaría tal política, constatamos que son de diverso orden con diferentes forma de incidir sobre el desarrollo artístico, con dinámicas y objetivos propios, no siempre de fácil com-

5. El arte en Chile no tiene todavía una función económica comparable a la de los países desarrollados, ni siquiera es comparable con otras sociedades subdesarrolladas donde hay una clase media interesada en invertir en obras de arte.

6. Conservadoras en el sentido artístico. Esto no implica necesariamente opciones políticas, sino solamente el efecto de los mecanismos de mercado en esta esfera de la actividad social: una galería no puede permitirse exhibir arte de vanguardia si éste no se vende; las que han intentado tal cosa irremediablemente han sido en fracaso empresarial; un teatro que vive de donaciones tiene que insistir en la música alemana del siglo XVIII y siglo XIX si eso lo quieren los donantes.

7. Estas instituciones no muestran o venden una determinada pintura de Balmes o un grabado de Antúnez sino que venden "un Balmes" o "un Antúnez". No hacen escuchar una determinada ejecución de "Carmen" sino que exhiben a Victoria Vergara. Lo que ha ocurrido con la música "popular" y con deportes, como el fútbol, ha ido ocurriendo paulatinamente con todas las actividades artísticas. La biografía del autor o del intérprete es más importante para apreciar la obra que la obra misma.

patibilización; entre otros hay que mencionar: el sistema formal de educación; editoriales; centros culturales municipales; galerías, teatros, cines y otros centros de exhibición y ejecución de obras (vitricas y comercio de arte) de carácter privado; la televisión; museos y teatros estatales o municipales; festivales locales, etc.

DEFINICIONES E INICIATIVAS INMEDIATAS

Esta diversidad y la diversidad de problemas que debería enfrentar una política para el arte hoy día en Chile con los objetivos "expansionistas" mencionados, -o con cualquier otro- requiere ciertas definiciones de políticas que se ofrecen actualmente para este sector,⁸ ofreciendo, al mismo tiempo, posibilidades de intervención inmediata. Las más importantes son:

a) Definir objetivos propios para cada rama del arte. Estos van a depender del desarrollo que ya ha tenido cada rama particular, la difusión y aceptación con que cuenta en la sociedad chilena y los medios y potencial de crecimiento.

b) Identificar los problemas específicos que plantea cada sector de la actividad artística, tratando de identificar si estas dificultades detectadas se sitúan en el nivel de la producción de obras de arte, en el de la distribución, en el de la percepción del público a que se dirige. Esto debería llevar a una suerte de catastro que es un primer paso hacia la definición de prioridades en esta materia.⁹

c) Buscar formas de coordinación entre las diferentes instituciones que puedan contribuir a implementar una política cultural. Esto implica que quien asuma la responsabilidad de formular e implementar la política cultural (tradicionalmente, es el Ministerio de Educación quien lo ha hecho) debe transformarse en el organismo de coordinación sin atribuciones directas, tomando las iniciativas necesarias que no puedan ser tomadas por las otras instituciones activas en este campo.¹⁰

d) Identificar todas las medidas administrativas que son un obstáculo para el quehacer o la difusión del arte y tratar de suprimirlas; también buscar cuáles son las medidas administrativas que podrían favorecer la actividad artística, *sin*

8. Estoy aludiendo especialmente al programa electoral de la "Concertación de Partidos por la Democracia" de 1989. También me refiero a los programas de los partidos políticos y a los "modelos" de política cultural que reseña J. J. Brünner en su libro *Un Espejo Trizado*, FLACSO, Santiago, 1988.

9. Puede que la definición de prioridades no sea una metodología del gusto de todo el mundo, pero es inevitable si se piensa que los recursos son escasos y muy probablemente no van a aumentar en el futuro próximo.

10. Iniciativas como la implementación de una buena formación artística en el sistema de educación formal (mejoramiento del currículum, talleres literarios, de plástica, teatro, etc.); dotación de bibliotecas en los colegios públicos; funciones de conservación del patrimonio cultural (una política de museos más eficaz, modernización de bibliotecas y archivos nacionales); preservación de ciertas manifestaciones artísticas en peligro de desaparición (propios de culturas de minorías étnicas) y al mismo tiempo estimular la experimentación en el arte.

que ello implique crear nuevas instituciones o establecer engorrosos y pesados mecanismos burocráticos. Las más evidentes son la supresión de todo tipo de censura,¹¹ suprimir el impuesto de compraventa a los libros y cualquier otra medida que redunde en bajar su precio de venta al público, igualmente suprimir impuestos a espectáculos de música, ballet o teatro, y suprimir impuestos de compraventa para obras de plástica,¹² nombrar en posiciones claves para la actividad cultural a personas que hayan demostrado una capacidad de iniciativa y gestión además de un conocimiento del tema,¹³ favorecer con medidas tributarias la donación de obras y el apoyo a actividades artísticas, estimular publicaciones periódicas -científicas o de divulgación- que tengan por objeto el arte.

Hay que buscar, en una primera etapa, qué otras medidas con estas características es posible tomar.

e) Favorecer iniciativas regionales de desarrollo artístico con medidas especiales similares a la mencionadas en el punto anterior, en particular algún tipo de exención impositiva para personas o empresas que hagan donaciones para festivales de música y teatro, o museos u otras similares.¹⁴

f) Buscar cooperación internacional en este campo. Muchos países quieren tener una presencia en nuestro medio; se podría buscar ampliar y orientar hacia el arte esa presencia. El arte es una de las actividades sociales que mejor representan la identidad nacional, de ahí que sea atractivo para otros países extender su presencia por este medio.

Los puntos d), e) y f), son las áreas "fáciles" de una política para el arte. Fáciles porque no suponen movilización de recursos nuevos hacia el sector, ni la creación de instituciones y se cuenta con los medios materiales y humanos para formular e implementar políticas adecuadas. Además, pueden producir resultados satisfactorios perceptibles a corto plazo como, también, de consolidar lo que se ha venido haciendo.

11. En el cine se podría dejar un Consejo que estableciera límites de edades, aun cuando a nadie mayor de 18 años se le puede impedir ver lo que quiera. Probablemente para la televisión también se debería establecer límites horarios.

12. Esto implica entregar recursos a las actividades artísticas en tanto que se deja de percibir los impuestos correspondientes. La ventaja de entregar recursos de esta manera es que no es necesario crear instituciones para administrarlos y que se autorregulan, no siendo necesario establecer montos ni cuotas de distribución entre los diferentes interesados.

13. En particular se debería buscar personas capaces de hacer mucho con muy pocos o ningún recurso. La falta de recursos disponibles es una variable que hay que tomar en cuenta para cualquier formulación de política en este sector. Esto que parece de perogrullo no siempre es tan evidente, puesto que muchas veces se han entregado responsabilidades de esta naturaleza a personas que son eminentes intelectuales o artistas, pero que no tienen las capacidades empresariales necesarias; otras veces, al igual que algunos cargos diplomáticos, se entregan en premio por lealtades políticas o de amistad.

14. No estamos proponiendo un sistema permanente de evasión impositiva; hay mecanismos para prevenir esto: montos máximos de donación, siendo sólo una parte de ellos deducible de impuestos, períodos máximos de donación deducible, por ejemplo, durante los tres o cinco primeros años de un festival, o para la infraestructura de un museo o un teatro, etc.

Los puntos a), b) y c), son el punto de partida para una definición de política para el sector cuyos efectos se dejarán sentir en el mediano y largo plazo al establecer bases sólidas más permanentes para una actividad artística sostenida. Planteábamos que es necesario hacer estas definiciones para evitar caer en formulaciones muy generales que terminan favoreciendo un solo sector de la cultura, para establecer las jerarquías necesarias en función de los objetivos generales y para construir sobre fundamentos sólidos. Estas definiciones no son tarea fácil en tanto que exigen conocimiento (investigación) y decisiones. Pero tampoco es algo que esté fuera de las posibilidades actuales.

ALGUNOS PREJUICIOS

Cuando se plantea el problema de políticas culturales relativas al arte se acepta como verdad incontestable ciertos enunciados; vamos a examinar algunos de ellos como un ejercicio que facilite encontrar las definiciones fundamentales que mencionamos anteriormente:

a) *Proteger, estimular, etc. a los artistas jóvenes.* Esto es una necesidad en artes como el baile, el aprendizaje de ejecución musical, es decir, en aquellas actividades artísticas donde hay exigencias biológicas, fuerza, habilidad motora asociadas normalmente con la juventud, para conseguir un mayor rendimiento, un producto mejor; pero no es el caso en otras artes, como la plástica, donde un producto acabado exige madurez. Una política de apoyo a los jóvenes en estas últimas artes tiene más que ver con políticas de seguridad social, de desempleo o finalmente educativas que con políticas de arte. Existe el prejuicio que los jóvenes por el solo hecho de serlo van a introducir modificaciones, novedades valiosas, la mayor parte de las veces imitan a autores nacionales más asentados o a los artistas (ya no tan) jóvenes de Alemania, Italia o Estados Unidos. Juventud no es una categoría artística, es una categoría biológica, desde la cual no es aconsejable construir políticas culturales.

b) *Dar prioridad al arte popular.* Esto supone que existe, actual o potencialmente, un arte popular. Esto equivale a postular una matemática popular, o una física popular o una medicina popular (en este campo también existen presunciones de esta naturaleza). El arte es una actividad que tiene su propio desarrollo, con reglas propias. Empatizar¹⁵ con sus productos requiere, al igual que un idioma, un aprendizaje. Dar prioridad al arte popular puede ser solamente hacer que el arte llegue a ser accesible a todos, luego un problema educativo. Con esto no estamos negando la existencia de un arte étnico ni formas artísticas de sectores populares que merecen una consideración tan grande como la que tiene el arte sancionado por el sistema de validación artística actual, vale decir, merecen un lugar en la sociedad nacional, en museos e institutos de cultura de la misma manera que el arte "oficial". En otras palabras se trata de apoyar el arte, sin calificativos.

c) *Hay que optar entre un arte orientado nacionalmente y otro orientado*

15. Uso la palabra empatía a falta de otra mejor, en cualquier caso es más acertada que "comprender", "gustar", "sentir".

internacionalmente. Siendo percibido el segundo como el arte "serio", "sólido", etc. Esta es una opción artificial; todo arte es nacional y algunas obras logran ser conocidas y admiradas internacionalmente gracias a sus méritos y a instituciones capaces de promover estas obras más allá de las fronteras nacionales. Cada una de las artes cuenta con medios propios para hacer este trabajo de promoción. Como la sociedad chilena no cuenta con esos medios en cantidad y capacidad de penetración suficientes, los artistas muchas veces optan por suplir esa carencia adoptando modos, modas y maneras de los países que sí pueden proyectar el arte fuera de sus fronteras y así incorporarse en los circuitos internacionales. Aquí cabe preguntarse si es prioritario establecer mecanismos que facilitan la proyección internacional de nuestro arte; pareciera que hay opciones más urgentes en el corto plazo, aquellas que contribuyen a consolidar y ampliar las actividades artísticas en la sociedad chilena.

MUJERES Y POLITICA: LOGROS Y TENSIONES EN EL PROCESO DE REDEMOCRATIZACION

María Elena Valenzuela
Investigadora del Instituto de la Mujer

El movimiento de mujeres se ha convertido en un actor político emergente, tanto por el rol jugado en las luchas antidictatoriales como por su potencialidad de ser factor de cambio en el proceso democrático. Se enfrenta, sin embargo, a las resistencias de los partidos políticos y de las instituciones del Estado. Su desafío actual es desarrollar la capacidad para articularse con otras instancias (partidos, Estado, organizaciones sociales), sin que su demanda sea neutralizada por ellos.

INTRODUCCION

La crisis política y económica producida por el intento de transformaciones globales impulsadas por el gobierno militar, afectaron profundamente a la mujer. Las políticas y el discurso gubernamental, apelaron a la lógica de dominación patriarcal profundizando la opresión hacia la mujer. Reactivamente, diversos grupos de mujeres se organizaron y ocuparon nuevos espacios, reemplazando a las expresiones de participación política prohibidas por el régimen. En una redefinición de los espacios políticos, pero también ampliando los contenidos y formas de hacer política, las mujeres se movilizaron por la defensa de la vida, la supervivencia, la demanda de género y la política. El gobierno autoritario se vio así enfrentado a la resistencia de las mujeres, cuyas nuevas organizaciones, opciones y actividades, se convirtieron en gérmenes de cambio de su condición de subordinación a la vez que de presión por una redemocratización de la sociedad en su conjunto.

El período de apertura política marcó desde 1983 un momento de importantes movilizaciones de mujeres y de reconstitución de los partidos políticos. Esto llevó a la aparición de tensiones, por la presión de los partidos frente a las organizaciones de mujeres, que se resistían a perder su autonomía, pero al mismo tiempo veían la necesidad de contar con canales de expresión y representación social. Diversas fórmulas de relación se han establecido desde entonces, y el tema de la mujer ha adquirido legitimidad, constituyéndose en un nuevo eje en torno al cual se articulan las diversas posiciones de las instituciones sociales y políticas.

En este artículo se analizan los efectos del discurso y las políticas del gobierno militar hacia la mujer, y el rol jugado por el movimiento de mujeres en el proceso de transformaciones sociales y políticas, especialmente a partir del período de apertura política, que se inicia en 1983.

I. EL GOBIERNO MILITAR Y LA MUJER

La política desarrollada por el régimen militar hacia la mujer estuvo basada en una concepción tradicional de sus roles sociales. Promovió el retorno de la mujer a la vida familiar, y desincentivó su participación en la fuerza laboral y en tareas gubernamentales, centrando su interés en la mujer-madre.

Este intento por volver al pasado se dio en medio de condiciones que abrían las puertas o empujaban a las mujeres a asumir nuevos roles. Es así como la tasa de participación femenina en el mercado del trabajo aumentó desde un 25% a principios de los setenta a un 30% en los ochenta.

Desde que en 1877, 35 años después de la creación de la Universidad de Chile, se autorizó a las mujeres su ingreso a la Universidad, éstas han recorrido un largo camino. Hoy un 40% de la matrícula universitaria está compuesta por mujeres. Mientras la matrícula masculina supera en un 2.6% a la femenina en la enseñanza básica, la femenina supera a la masculina en un 5% en la enseñanza media (Rossetti:1988). Al mismo tiempo, el porcentaje de mujeres con educación superior en la fuerza de trabajo aumentó desde 2.6% en 1960 a 15% en 1982, en tanto los hombres con educación superior incrementaron su participación en la fuerza laboral desde 2.3% en 1960, a sólo 7.9% en 1982.

El aumento de la escolaridad femenina, unido al alto porcentaje de mujeres profesionales explica este interés por relaciones de mayor igualdad. A pesar del peso de las mujeres con educación universitaria en la fuerza de trabajo femenina, éstas reciben ingresos equivalentes a sólo un 49% de lo que perciben los hombres con el mismo nivel educacional, en tanto las mujeres con 8 años de educación formal o menos tienen una brecha salarial menor con los hombres en idéntica situación educacional (perciben un 59%).

A pesar de estos cambios en los roles de la mujer, el gobierno militar fue reacio a adaptarse a ellos. En el ámbito legal esto se manifestó en la mantención hasta después del plebiscito de 1988, de la "potestad marital", que concedía al marido derechos sobre la persona y los bienes de la esposa. Según la ley de matrimonio, el marido debía protección a la esposa y ella obediencia al marido.

En el ámbito laboral, el discurso gubernamental promovió la mantención de la mujer fuera de la fuerza de trabajo. Las mujeres que estaban en el mercado de trabajo eran tratadas como fuerza secundaria, y como tal discriminadas en favor de los hombres. Es así como los programas gubernamentales de ayuda al desempleo establecían diversas barreras al ingreso de mujeres y la legislación laboral desarrollada por el gobierno militar eliminó algunas protecciones a la madre trabajadora. La modernización observada en diversos sectores de la economía no mejoró tampoco la situación de la mujer. Las brechas salariales se mantuvieron, y aunque la proporción de empleadas domésticas ha bajado, éstas son todavía un 25% de la fuerza de trabajo femenina. Es así como entre 1960 y 1985 las mujeres mantuvieron una brecha en sus ingresos medios de entre 68% y 38% de los recibidos por los hombres con idéntico nivel educacional. Por otra parte, el mercado del trabajo continúa altamente segmentado, con altos niveles de polarización de la fuerza de trabajo en empleos masculinos y femeninos, que se mantienen relativamente constantes entre 1960 y 1982, fecha del último censo realizado en Chile (Muñoz:1988). Además, como señala Valdés (1988) en las áreas más modernas de la agricultura y la pesca, orientadas

al mercado exportador, sectores que absorben importantes contingentes de mano de obra femenina, lo hacen en empleos inestables e irregulares.

En el ámbito político, el gobierno asignó a la mujer el rol de educar hijos para la patria, asegurando así la continuidad ideológica del régimen. De tal manera, no sólo se la ubicó en la vanguardia por la mantención del orden social, sino además se la marginó del ejercicio del poder. La participación de mujeres en cargos públicos de importancia fue bastante escasa. Durante los 16 años de gobierno militar sólo dos mujeres ocuparon el cargo de Ministro de Estado, y en ningún momento hubo más de dos mujeres Subsecretarias en forma simultánea. Por otra parte, las mujeres tampoco pudieron ser en este período miembros del poder legislativo, reservado a los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas. Esto significó un retroceso de cierta importancia, considerando que en el último parlamento democrático había 15 mujeres entre senadoras y diputadas.

Sin embargo, desde sus inicios, el régimen militar buscó preferentemente el apoyo político de la mujer, a la que consideraba su aliada natural. Esta alianza estaba basada en valores e ideales supuestamente compartidos, producto de una concepción dualista de las relaciones sociales, en que la principal oposición se daría entre Dios y el ser humano. El primero representado por la virtud y el espíritu, el segundo por el pecado y la carne. De acuerdo a esta perspectiva, el ser humano podría acercarse o alejarse de Dios -a cuya semejanza fue creado- si prima su espíritu, y por lo tanto domina sus instintos, lo propiamente humano. Estos, al no poder ser controlados por la voluntad, serían atentatorios a la voluntad divina. En la mujer, este dualismo estaría expresado en la oposición sexualidad-maternidad. A través de la procreación, la mujer redimiría el carácter terrenal de sus impulsos sexuales, convirtiéndolos en valores de abnegación, espíritu de sacrificio, entrega hacia su hijo, que la acercaría a Dios. Los hombres por su parte, sólo se acercaría a Dios cuando doblegan sus instintos terrenales dedicando su vida a un fin superior, de servicio a Dios o la Patria (Brown:1988). De ahí las constantes referencias al mandato divino que tienen las Fuerzas Armadas en su defensa de los valores patrios y su carácter mesiánico y salvador. La alianza que se intentó establecer entre madres y soldados estaba, por lo tanto, basada en la compartida capacidad de defender y transmitir valores superiores.

En este contexto, lo más opuesto a lo espiritual es la política, definida como una actividad ambiciosa, manipulativa, que se interesa por el poder terrenal. Las Fuerzas Armadas por lo tanto, intentaron simbólicamente distanciarse al máximo de la política, expresando su intención de abocarse al manejo del Estado como representantes del "bien común", unificando los intereses de la patria. La política fue asociada simbólicamente a lo masculino-instintivo, y las mujeres fueron "premiadas" por el carácter apolítico al que su sexo las hacía merecedoras, a través de una invitación a integrar junto a las Fuerzas Armadas los pilares de la nueva sociedad (Munizaga: 1983).

El gobierno estimuló fuertemente la organización femenina. Considerando los intereses de las mujeres como aquellos ligados a la maternidad o a la prolongación social de sus roles maternos, el gobierno militar promovió la creación de "ejércitos de voluntarias". Para esto re-estructuró las organizaciones femeninas pre-existentes, creó organizaciones a cargo de las diferentes ramas de las fuerzas armadas y desarrolló una estructura institucional paralela a la estructura

político-administrativa, a cargo de las esposas de las autoridades nacionales, regionales y comunales (Valenzuela:1987).

Las diversas organizaciones agrupadas en torno a este voluntariado oficialista tuvo su especificidad tanto en las características de sus integrantes, como en el énfasis que desarrollaban a través de su trabajo. Así, había organizaciones con un mayor sentido social y otras con una mayor ligazón a las actividades de gobierno. Entre estas últimas está CEMA-Chile, donde las voluntarias eran preferentemente las esposas de los oficiales del Ejército, organizadas de acuerdo a parámetros militares, respetando el grado del marido. La Secretaría Nacional de la Mujer canalizó por su parte el apoyo femenino civil, para luego proyectarlo hacia los sectores más desposeídos. Es así como entre 1975 y 1988 se capacitó a través de la Secretaría Nacional de la Mujer a más de 2 millones de mujeres, en tanto Cema Chile llegó a operar unos 10 mil Centros de Madres en todo el país.

El rol político de estas organizaciones no es evidente, aunque no por ello, menos efectivo. El gobierno estableció a través de ellas un marco de acción legítimo para las mujeres, contribuyendo a confirmar una identidad y espacios sociales tradicionalmente femeninos (Arteaga:1988). Su actividad no estaba orientada a promover el cambio en la condición de la mujer pobre, sino más bien su adaptación a ella. Se les enseñaba a ser buena esposa, madre y dueña de casa, a través de programas de capacitación que les permitían mejorar su desempeño doméstico.

La labor cumplida por el voluntariado ha sido fundamental para la implementación del esquema dictatorial. Por una parte ha cumplido una función clientelista, de trabajo con la base, que las fuerzas armadas no tenían capacidad ni estaban en condiciones de realizar, porque podría significar el ingreso de la deliberación a los cuarteles. El control monolítico sobre las Fuerzas Armadas implicaba su mantención en actividades que les impidieran un contacto directo con la civilidad y las alternativas que se planteaban frente a los conflictos sociales. De tal manera, las instituciones de voluntarias se establecieron como canales de comunicación entre las autoridades y sus bases de apoyo. El "voluntariado" contribuyó por otra parte a contrarrestar las distorsiones del mercado, ayudando a paliar las negativas consecuencias de la política económica en los sectores más pobres (Lechner y Levy:1984). A través de los cursos de capacitación y la asistencia social entregada por Cema-Chile, no sólo ayudaban a las socias de los Centros de Madres a superar los efectos de la crisis en su familia, sino también contribuían a mantener la vigencia del modelo económico y a disminuir el potencial del conflicto social provocado por la reversión de la tendencia re-distributiva de las últimas décadas democráticas.

II. LA EMERGENCIA DE UNA DEMANDA FEMENINA

Las mujeres irrumpieron en la arena política sólo dos veces en el período democrático que precedió al gobierno militar. Primero a través del movimiento sufragista en una demanda emancipatoria y, segundo, en el período de la Unidad Popular a través del Poder Femenino, el que reivindicaba la protección de sus roles tradicionales.

Después de un período de gran actividad en favor de la recuperación de la identidad femenina, que permitió al movimiento de mujeres obtener el

derecho a voto para la mujer en 1949, se produjo lo que Kirkwood (1986) llamó "el silencio feminista", refiriéndose al período 1950-1973, en el que a pesar de constituir un período de profundización democrática -se amplió el sistema educacional y de salud, se incrementó el nivel de vida de la población, hubo un desarrollo económico moderado aunque sostenido y un incremento de la participación política de nuevos grupos sociales-, el problema de las desigualdades de género no apareció, o lo hizo en forma secundaria.

El fin de más de 20 años de "silencio feminista" se produjo paradójicamente durante la dictadura militar. La nueva organización de las mujeres fue por una parte una respuesta a la crisis política y económica, y por la otra una manifestación de oposición al autoritarismo.

NUEVOS ROLES

Como parte de su intento por despolitizar a la sociedad chilena, el gobierno militar reprimió e impidió el desarrollo de las organizaciones sociales. La prohibición de la política tuvo como efecto el que aquellos ámbitos tradicionalmente privados se politizaran y convocaran el interés público, convirtiéndose así en arenas de confrontación entre dictadura y democracia.

Esta politización no buscada de lo privado creó un ambiente propicio para la aparición en la escena pública de conflictos derivados de las desigualdades de género, que se habían mantenido ocultos durante el período democrático, detrás de reivindicaciones políticas partidarias. La línea divisoria entre lo público y lo privado se volvió difusa. Este último, dominio exclusivo de la mujer, súbitamente se transformó en una de las principales áreas de confrontación.

El movimiento de mujeres tomó diversos canales de expresión. Se organizaron por la defensa de los derechos humanos; desarrollaron ingeniosas estrategias de sobrevivencia para enfrentar la crisis económica y los efectos de las políticas del régimen sobre los más pobres; se movilizaron desde su especificidad de mujeres por el fin de la dictadura; empezaron a replantear su relación con la política, lo que derivó en un cuestionamiento de las relaciones autoritarias en todos los ámbitos de la sociedad, que se tradujo en una posterior reconceptualización de la democracia (Chuchryck: 1984). Como se deduce de lo anterior, no todos los grupos asumían la demanda de género entre sus prioridades inmediatas. Sin embargo su acción jugó un importante papel en la revalorización del aporte de la mujer a la política.

Esta verdadera explosión de organizaciones femeninas se produjo en el contexto de una progresiva descomposición y atomización del tejido social lo que permitió una creciente autonomía de las mujeres. Tanto las organizaciones oficialistas como las contestatarias se proponían constituir espacios propios, dirigidos e integrados por mujeres, fuera del tutelaje tradicional de los partidos u otras organizaciones de histórico liderazgo masculino. Esto llevó a serias tensiones entre ambos tipos de organizaciones. En un primer período los partidos políticos no tenían canales de expresión, producto de la proscripción gubernamental, por lo que tendían a manifestarse a través de ciertas organizaciones sociales, y una vez que los partidos empezaron a reconstituir sus espacios de acción en el período de apertura política, después de 1983, intentaron controlar y cooptar a las organizaciones sociales -entre ellas las de mujeres- que se habían desarrollado en forma autónoma.

El proceso de cambios vivido por el movimiento de mujeres en este período tuvo como principal efecto destacar la existencia de una problemática femenina, y el surgimiento de prácticas sociales y políticas específicas de las mujeres, que intentaban desarrollarse sin ningún tipo de subordinaciones.

a) Mujeres y derechos humanos

Irónicamente, la tradicional separación entre lo público y lo privado ayudó a las mujeres a asumir un rol protagónico en el período inmediatamente posterior al golpe. El gobierno, que había surgido con la bandera de la defensa de la institución más tradicional, la familia, debió enfrentar la denuncia de las mujeres que se movilizaron en la defensa de la integridad de sus hogares amenazada por la represión.

Esto rompía de alguna manera la lógica represiva del Estado, pues quitaba a la reivindicación de estas mujeres el carácter político que en realidad tenía, para situar su discurso en un nivel afectivo-cotidiano, como defensor de la familia y no como un peligro para la mantención del sistema.

Organizaciones integradas mayoritariamente por mujeres como la Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos junto a la de Familiares de Prisioneros Políticos desarrollaron después del golpe las primeras actividades de denuncia y oposición al régimen en forma pública (Fruhling:1985). Diversas Agrupaciones siguieron a estas pioneras, manteniendo una composición mayoritariamente femenina.

A pesar de esto, las organizaciones de derechos humanos no asumieron una identidad de género de manera explícita, manteniéndose en los marcos de las definiciones tradicionales de la política y con su foco de atención en las víctimas de la represión. Su estrecha vinculación a partidos políticos proscritos, a cuyas filas pertenecían gran parte de las víctimas de la represión, llevó a priorizar las actividades partidarias, lo que implicó una menor autonomía y finalmente la inhibición de su identidad de género.

b) Mujer y crisis económica

La lógica militar-patriarcal para enfrentar la crisis económica impidió al gobierno asumir el problema de la sobrevivencia que enfrentaron las mujeres, las que en un medio de creciente pauperización, asumían la jefatura de hogar. Esta reacción contribuyó a aumentar la feminización de la pobreza.

El común denominador de las diversas fases del proceso de transformaciones estructurales impulsado por el gobierno militar desde 1973 en adelante (Vergara:1985), fueron las altas tasas de desempleo durante más de una década. Estas llegaron durante la crisis de 1983 a representar un 30% de la fuerza de trabajo a nivel nacional y un 80% de la misma en sectores periféricos del Gran Santiago (Serrano: 1988). Esto provocó una fuerte regresión en la distribución del ingreso y una caída en los niveles de vida de la población (Arellano:1987). Según un estudio realizado por Labbé (1986), el 40% más pobre disminuyó su participación en el ingreso total desde un 12% en el período 1970-73, a un 9.3% en 1984. Al mismo tiempo, el 20% de mayores ingresos, que captaba un 50.5% del total en el período 1970-73, aumentó a 60.9% en 1984.

La caída en los ingresos familiares como consecuencia del desempleo prolongado del hombre-jefe de hogar llevó a numerosas mujeres a incorporarse al mercado del trabajo. Trabajos anteriores (Rosales: 1979) habían demostrado la alta sensibilidad de la fuerza de trabajo femenina a los ciclos de la economía, que, habiéndose mantenido relativamente constante en la década del sesenta, aumenta en 4.5% entre 1970 y 1985 (Muñoz:1988).

Entre 1970 y 1982, la proporción de jefas de hogar aumentó en un 4% dentro del total de mujeres que son parte de la fuerza de trabajo (Muñoz:1988). Aun cuando el censo de 1982 señala que sólo un 22% de los hogares era dirigido por una mujer, en sectores marginales esta cifra llegaba con facilidad al 40%. Como señala HOLA (1988), las mujeres vivieron estos cambios con tensión, implicaron conflictos en sus relaciones de pareja y debieron asumir una carga de trabajo extra (Díaz y HOLA:1988). En un estudio realizado por Pardo (1985) en el Gran Santiago, se demostró que la mujer que sólo trabaja en la mantención de su hogar, destina a esta labor 56 horas semanales, es decir un 16% más que la jornada legal de trabajo. En el caso de mujeres que trabajan jornada completa en el mercado del trabajo, destinan 33 horas semanales a las tareas del hogar. Ellas dedican por lo tanto 81 horas semanales de trabajo, lo que equivale a un 69% superior al legal.

La deteriorada situación económica llevó a fuertes contingentes de mujeres de sectores populares urbanos a iniciar diversas estrategias colectivas de sobrevivencia orientadas a satisfacer las necesidades básicas de sus familias. Se crearon así talleres de autosubsistencia, ollas comunes, comprando juntos, talleres artesanales, y otras Organizaciones Económicas Populares que sólo en el Gran Santiago superaban en 1985 el millar. Se trataba de organizaciones compuestas mayoritariamente por dueñas de casa intentando solucionar los problemas más elementales de la alimentación y subsistencia de sus familias, frente a un Estado que había perdido su carácter benefactor.

La crisis económica tuvo serias repercusiones en la vida personal de estas mujeres. En los hogares más pobres, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo significó, muchas veces, el retiro de las hijas de la escuela -para que reemplazaran a la madre en las tareas domésticas- en tanto sus hermanos (hombres) seguían estudiando. Por otra parte, aumentó el número de hogares con jefatura femenina, en parte como consecuencia de la migración del hombre en busca de oportunidades laborales, y también por la dificultad de los desempleados en readecuarse a nuevas situaciones de poder dentro del hogar, en que la mujer se transformaba en proveedora¹.

Aun cuando las nuevas organizaciones económicas creadas por las mujeres tenían como principal objetivo la resolución de los problemas de la supervivencia, éstas se convirtieron rápidamente en focos de organización política y desarrollo de identidad de género, con potencialidades de insospechadas consecuencias. Estos grupos conservaron importantes grados de autonomía, y en su mayoría no establecieron relaciones directas con las instancias partidarias. Los nuevos roles asumidos por la mujer tuvieron también efectos importantes en la generación de un movimiento social de mujeres, haciendo

1. El siguiente relato ilustra la situación recién planteada: "Cuando mi señora comenzó a salir a trabajar fuera de la casa en forma periódica me sentí muy disminuido. Verla salir cada mañana temprano en invierno era un sacrificio que no podía soportar, puesto que yo me había casado con ella para que fuera feliz dentro de la casa, cuidando a los niños y esperándome en la tarde al volver del trabajo". (Benavente: 1985).

presente la existencia de campos de conflicto antes ignorados, y desplazando a las contradicciones de clase como único foco de conflicto social. Esta nueva perspectiva fue sin embargo fuertemente resistida por los sectores más ortodoxos de la izquierda chilena, que sostenían que los problemas de la mujer se resolverían con la llegada del socialismo. La existencia de una demanda de género implicaba reconocer diferencias -incluso discrepancias- al interior de la clase trabajadora, que podían desviar la lucha principal en contra de la dictadura. La dificultad de la izquierda ortodoxa a reconocer la especificidad de la demanda de género en sectores populares, tenía como argumento principal la necesidad de mantener unida a la familia, orientando todos los esfuerzos en la lucha contra la dictadura.

A pesar de que estas organizaciones no se planteaban el fin de la discriminación de género -como sí lo hacía el movimiento feminista integrado por mujeres de sectores medios- los cambios en sus vidas -nuevas tareas y responsabilidades- que acarreó la crisis económica, llevaron también a cambios en actitudes y procesos de mayor valoración personal, y a la aparición de una identidad de género antes no asumida. Como plantea Silva (1985) "la experiencia que significa para las mujeres el salir de sus casas, tomar contacto con otras mujeres que están sufriendo los mismos problemas y el descubrir en ellas capacidades y habilidades que les eran insospechadas, ha tenido un impacto importante en sus vidas, fenómenos de autovaloración, de cuestionamiento de su rol de género, de replanteamiento de la relación de pareja, de constitución de identidad como mujeres y como sujeto social". En esta perspectiva se ubican los resultados de una investigación llevada a cabo por Serrano (1988), quien al volver a entrevistar cinco años más tarde a mujeres pobres que se habían incorporado al mercado del trabajo durante la crisis económica, constató que éstas no sólo permanecían en él, sino que además había un cambio en las relaciones de pareja de mayor igualdad con el marido, una mayor valoración personal de las mismas mujeres, que sentían que habían ganado en autoestima y veían que era posible combinar su desempeño como madre con su desarrollo personal. Esto permitió a Serrano (1988) constatar que "no observamos en ninguno de los casos una vuelta al punto inicial, mujer a la casa, hombre al trabajo".

c) Mujeres y política en los grupos de oposición

En circunstancias en que el poder había quedado reservado al ámbito de lo militar, las organizaciones de la sociedad civil se convirtieron en un sustituto del escenario donde en la época democrática se desarrollaba la política, provocando una politización de lo privado y lo social. Esto facilitó la emergencia de reivindicaciones de carácter específico por sobre alineamientos ideológicos. Así surgieron con mayor libertad y se desarrollaron nuevas organizaciones cuyas reivindicaciones habían estado en el pasado subsumidas por otras de carácter nacional. También fue importante la influencia de las tendencias del movimiento de mujeres en el resto del mundo², dado que contribuyó a generar

2. Esta influencia se dio de manera indirecta producto de la fluidez en las comunicaciones, y de manera directa a través del gran número de chilenas que debieron salir del país a partir de 1973 por razones políticas, introduciendo al volver las tendencias del feminismo europeo y norteamericano.

una identidad de género en la lucha por la democracia.

En este nuevo espacio se flexibilizó y amplió el concepto de "la política", pasando a considerarse como tal el universo de lo cotidiano, invadido ahora por la dictadura. La línea divisoria entre lo público y lo privado se hizo mucho más tenue en la medida en que la política represiva del régimen afectaba la unidad de los hogares, en tanto la política económica empujaba a las mujeres a incorporarse a la fuerza de trabajo. Esta ruptura de los espacios públicos como espacios masculinos y los privados -referidos al hogar- como espacios femeninos permitió que las demandas de género se hicieran visibles y empezaran a politizarse a medida que surgía una demanda antiautoritaria, que era al mismo tiempo antimilitarista y antipatriarcal.

Aun cuando las primeras movilizaciones y organizaciones de mujeres surgieron en los setenta, no fue sino hasta el período de apertura política que se inició en 1983, cuando en plena recesión se produjo la consolidación de un movimiento social de mujeres.

En 1976 se había creado el Departamento Femenino de la Coordinadora Nacional Sindical, que intentaba coordinar el trabajo de las pocas líderes sindicales de la época. Entre sus objetivos estaba la organización de las trabajadoras, y el incentivo a éstas y a las esposas de los trabajadores a participar en la actividad sindical³. Aun cuando las mujeres jugaban un rol marginal y secundario en la organización sindical, es importante la aparición de una organización que reivindica la especificidad de su demanda en un sector donde la existencia de discriminaciones de sexo eran fuertemente rechazadas ante el temor de quebrar la mítica solidaridad de la clase trabajadora.

En 1977 surgió un grupo de mujeres profesionales de clase media que dio lugar al Círculo de Estudios de la Mujer, donde se desarrolló una embrionaria reflexión sobre la situación de la mujer, que constituyó en un primer momento la principal base del movimiento feminista local. Se trataba en su mayoría de mujeres que habían tenido un pasado político activo, en partidos políticos de izquierda, donde habían ocupado roles más bien periféricos, que las llevó a reconocer un patrón autoritario común a toda la sociedad. Esto generó un proceso de revisión de su relación pasada y futura con la política, y su interés por asumir roles más activos e incorporar una dimensión de género en la vida política.

No fue sin embargo, sino hasta el inicio del período de apertura política que las movilizaciones de mujeres tomaron un carácter más amplio y significativo. Estas se situaron en un contexto de lucha anti-dictatorial más que de reivindicaciones de género, aunque la mayoría de ellas evolucionó incorporando una perspectiva feminista a su quehacer. Después de la creación del Movimiento Feminista en 1983, el feminismo trascendió a algunos sectores populares, aunque con un carácter diferente al de las expresiones que tomó entre mujeres de clases medias, rompiendo el mito de que sus preocupaciones reflejan sólo los intereses de mujeres de sectores medios. Se crearon grupos poblacionales con un sello feminista como el Frente de Liberación Femenina, Las Domitilas, las Siemprevivas, aun cuando en la mayoría de las organizaciones populares,

3. A la represión inicial a las organizaciones sindicales siguieron las modificaciones incorporadas, que lo jibarizaron. Según Gálvez y Todaro (1988) en 1986 sólo un 12.4% del total de ocupados en el Gran Santiago estaba sindicalizado. Esta proporción baja significativamente si sólo se considera a las mujeres.

las mujeres se definían en términos de sus roles domésticos y tenían como principal foco de interés la lucha por la supervivencia.

Surgieron en este período una vasta gama de organizaciones, entre otros el Movimiento de Mujeres Pobladoras (MOMUPO), que representaba a sectores populares urbanos, el Comité de Defensa de los Derechos de la Mujer (CODEM) y Mujeres de Chile (MUDECHI), que definían en la lucha anti-dictatorial su principal objetivo, el Movimiento Feminista, que agrupaba principalmente - aunque no en forma exclusiva - a mujeres de clase media que promovían el establecimiento de nuevas relaciones de poder que terminaran con toda clase de discriminaciones.

Dada la diversidad de organizaciones femeninas y el carácter contestatario que compartían, se creó una organización paraguas, el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer 1983 (MEMCH-83), tomando el nombre del movimiento sufragista que lideró la lucha por la conquista del voto femenino y existió entre 1935 y 1953. El MEMCH-83 agrupaba originalmente a 24 organizaciones de mujeres, y desarrolló diversas movilizaciones de repudio al régimen (Molina: 1986). Su objetivo era el de promover actividades conjuntas de los diversos grupos de mujeres de oposición en contra del régimen militar, facilitando su coordinación. Aun cuando estas organizaciones constituían una minoría activa que en la práctica no movilizaba a la mayoría de las mujeres, tuvo el importante efecto de otorgar visibilidad a la existencia de una demanda específica de las mujeres.

Aun cuando las organizaciones de mujeres reivindicaban su independencia y autonomía de los partidos, la dinámica política opositora no tardó en expresarse en estos grupos. A medida que avanzaba la apertura política, los partidos se recomponían y rearticulaban, intentando recuperar sus bases y cooptar a los diversos movimientos sociales, que fueron fuertemente presionados para ceder su autonomía. Las tensiones se agravaron a raíz de la formación de dos bloques opositores con opciones contrapuestas en su lucha contra el régimen (la Alianza Democrática y el Movimiento Democrático Popular), permeando rápidamente a varias organizaciones femeninas. Como reacción frente a la falta de unidad de la oposición, y tratando de recuperar el sentido tradicional del aporte de las mujeres a la política⁴, surgió a fines de 1983 *Mujeres por la Vida*, constituido por 16 mujeres que participaban a título individual, pero que representaban al conjunto de las posiciones ideológicas dentro de la oposición. Mujeres por la Vida se convirtió en el referente femenino de las organizaciones políticas, y logra convertirse en el espacio de convocatoria y concertación más importante en la movilización social de las mujeres. (Muñoz: 1987)

MOMUPO mantuvo su independencia de los partidos políticos, y continuó su trabajo con pobladoras. Más tarde asumió una identificación feminista, combinando en su labor las dimensiones de clase y género. MUDECHI en cambio, mantuvo una fuerte ligazón con los partidos del MDP y se negó a definirse como organización feminista, rechazando este apelativo, y focalizando su interés en la canalización de la lucha femenina en contra del régimen.

4. El papel de la mujer ha sido históricamente definido como el de elevar el nivel moral de la política, enriqueciéndola a través del aporte de sus valores espirituales. Estos últimos la sitúan por sobre disputas y conflictos.

CODEM por su parte, ligado a otros sectores de izquierda, se negó en un principio a considerarse feminista, para posteriormente asumir una identidad de género dentro de la lucha en contra del gobierno. La tensión producto de las diferentes opciones en los grupos de mujeres -algunos reivindicaban su independencia mientras otros se alineaban en uno de los dos bloques creados- llevó al progresivo retiro a partir de 1984 de diversas organizaciones del MEMCH-83. A medida que se perfilaba con más claridad el espectro político, y los partidos empezaban a actuar más abierta y libremente, las diversas organizaciones sociales recibían fuertes presiones para definirse frente a cada una de las opciones -negociación o ruptura- en la lucha anti-dictatorial⁵.

Lo sucedido al interior del MEMCH 83 expresa las consecuencias de la partidización de las organizaciones, y una concepción diferente sobre la política y el rol de las mujeres, por parte de las diversas organizaciones. Mientras los sectores de la izquierda más ortodoxa planteaban que las demandas de género respondían a una contradicción secundaria que distraía a la población frente al objetivo principal de derrotar a la dictadura, los grupos feministas se negaban a aceptar jerarquías entre ambos conflictos. Por el contrario, estos últimos señalaban que la opresión de la mujer es un punto de partida en la participación política de la mujer. Es lo que Julieta Kirkwood (1986) denominó como las diferencias entre feministas y políticas, al señalar que mientras unas se plantean la política desde sus propias necesidades y alienaciones, las otras se integran a una propuesta política anterior al planteamiento de sus necesidades, suponiendo que éstas serán incorporadas posteriormente.

A pesar de las evidentes diferencias entre los grupos de mujeres, lograron mantener lazos y una identidad común ante la necesidad de un cambio en la inserción social de la mujer.

Esto permitió que a pesar de la presión de los partidos, las mujeres pudieran movilizarse unitariamente en diversas ocasiones más, llegando a elaborar el Pliego de las Mujeres, que fue incorporado como parte de la Demanda de Chile en la Asamblea de la Civilidad en mayo de 1986, y crear la Concertación de Mujeres por la Democracia con posterioridad al plebiscito de 1988.

La difícil relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos después de una década de proscripción política, llevó a las diferentes organizaciones de mujeres a plantearse sobre la conveniencia de mantener su independencia, recordando con temor la cooptación de que habían sido objeto una vez obtenido el derecho a voto en 1949. Esto llevó a que en un primer momento mantuvieran algunas mujeres su adhesión a su partido y al feminismo, produciéndose una "doble militancia". Sin embargo la carencia de canales institucionales de representación y participación llevó a reorientar esta doble militancia en un intento por incorporar el feminismo en las estructuras partidarias.

Se crearon así organizaciones, como el Movimiento de Mujeres por el Socialismo (1984) que combinaba una opción política como militantes de diferentes partidos de izquierda, con una aproximación al feminismo, y más tarde surgió la Federación de Mujeres Socialistas (FMS), intentando incorporar contenidos feministas dentro de la estructura formal del partido Socialista (en

5. MUDECHI y CODEM permanecieron en el MEMCH-83, mientras el Movimiento Feminista, MOMUPO, la Comisión de Derechos de la Mujer, el Departamento Femenino de la CNS y otros se retiraron.

ese momento PS-Núñez) (Molina:1988).

En su aproximación a la política, los grupos feministas argumentaban que era necesario re-definir el concepto de democracia, pues éste no había existido nunca para las mujeres (Chuchryck:1984). Como señalaba Kirkwood (1984) la lucha por la democracia debía incluir la lucha por la liberación de la mujer, o el patriarcado no sería eliminado. La lógica es que existe un patrón autoritario que está detrás de las relaciones políticas y personales, y que por lo tanto ambas estructuras deben ser democratizadas. Es este contexto que el Movimiento Feminista lanzó su slogan "Democracia en el País y en la Casa", buscando no sólo mayor igualdad para la mujer, sino una transformación de las relaciones políticas y en la vida cotidiana. Sin desconocer el problema de la desigualdad social, la demanda feminista apuntaba a las expresiones de desigualdad en un contexto más amplio, focalizando su atención en aquellas instituciones sociales que permiten la reproducción de la discriminación: la familia, el sistema educacional, los partidos políticos de todas las ideologías, el aparato del Estado y el sistema legal (Molina:1986).

d) Mujeres y política en la Derecha

Así como en la oposición el tema de la mujer dividió a los distintos sectores entre quienes promovían las reivindicaciones de género entre las plataformas democráticas y quienes fomentaban la participación tradicional de la mujer, subordinando sus intereses de género en función de un proyecto ideológico, en la derecha éste fue también un punto de conflicto. Mientras los sectores más tradicionales fomentaban el aporte de la mujer a la sociedad a través de sus roles domésticos, los sectores más modernos reivindicaban una mayor participación de la mujer en la política, y una respuesta a sus demandas en el mundo extra-hogarero.

Las diferencias en torno a cómo enfrentar al problema de la mujer expresaba los intereses contrapuestos de dos sectores diferentes de la derecha chilena. Las posturas tradicionales, lideradas por Lucía Hiriart de Pinochet y su "ejército de voluntarias", reivindicaban los derechos de la mujer dentro de la familia. Por otra parte, los sectores modernos liberales, respresentados principalmente en mujeres de sectores medios profesionales, se preocupaban además de la discriminación que sufre la mujer fuera de su hogar.

Las crecientes contradicciones entre los roles femeninos tradicionales y los cambios en la estructura ocupacional y en los niveles de escolaridad que abrían nuevas perspectivas, roles y necesidades a la mujer, llevaron a que aquellas pertenecientes a sectores medios sintieran su exclusión del mundo público más fuertemente que las mujeres pobres. El Movimiento Feminista, vinculado a la oposición, tuvo su expresión en la derecha de manera débil y atomizada, y se expresó en personalidades individuales más que en acciones colectivas.

La pugna en torno al rol de la mujer en la sociedad por parte de los sectores que apoyaban al gobierno militar tuvo como los puntos más evidentes la negativa del gobierno a ratificar la convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación en contra de la mujer, después que la enviada oficial había suscrito el acuerdo, y en la reticencia a modificar la situación legal de la mujer, regida mayormente a través del Código Civil redactado en 1855,

y con escasas modificaciones desde entonces⁶. En 1975 el gobierno encargó a una comisión especial la redacción de un proyecto de modificaciones a la legislación familiar, que fue presentado al ejecutivo en 1979. El proyecto generó una pugna al interior del régimen, entre los sectores modernizantes y los más conservadores. Estos últimos, representados en organizaciones como Cema-Chile y la Secretaría Nacional de la Mujer, y con el apoyo de Lucía Hiriart de Pinochet enarbolaban los "verdaderos" derechos de la mujer y lograron que no se introdujera ninguna modificación a la ley y que el tema fuera pospuesto de toda discusión hasta 1986. El nuevo proyecto presentado ese año tampoco prosperó, a pesar de la fuerte presión de mujeres de derecha que representaban a sectores profesionales. Es así como Alicia Romo, cercana colaboradora del régimen, señaló "la condición de la mujer casada en la ley civil es la de una persona francamente disminuida y discriminada; limitada por la ley en sus capacidades y potencias. Ella no es una persona plena pues depende del marido a través de una figura jurídica semejante a la de la esclavitud" (El Mercurio:1986-c). Un proyecto de reformas, considerado insuficiente por diversos sectores, fue finalmente aprobado en 1989.

La demanda de género plantada por los sectores más modernos de la derecha tampoco fue recogida de manera importante por sus partidos, como se verá más adelante, pues el discurso tanto del gobierno como de los partidos de derecha se dirige principalmente a la dueña de casa, cuyos intereses identifica con los de la familia. Es así como durante la campaña plebiscitaria, el gobierno llegó a ofrecer a través del Consejo Económico y Social el estudio para otorgar jubilación a la dueña de casa, en tanto el almirante Merino proponía una nueva legislación anti-aborto, aumentando las penas contra quienes lo practicarán y ayudaran a hacerlo, como una manera de defender la integridad de la familia. No se mencionaba en cambio el rol de la mujer en el ámbito público, en las universidades, en el trabajo, en la política, ni los problemas que ahí enfrenta.

El gobierno centró su campaña plebiscitaria en las mujeres, consciente de su peso en los registros electorales (casi un 52% de los votantes en el plebiscito fueron mujeres) y considerando que aproximadamente un 30% del electorado estaba constituido por dueñas de casa, sector que se suponía apoyaba las opciones más conservadoras.

En una encuesta realizada dos meses antes del plebiscito, las mujeres mostraban preferencias radicalmente diferentes según la actividad que desempeñaban. Los cambios en los niveles educacionales y en la estructura ocupacional afectaron a las mujeres de manera diferente, según la posición en que se encontraban. Las dueñas de casa, que viven en una situación de mayor aislamiento y precariedad, tienen comportamientos y expectativas diferentes a las mujeres que son parte de la fuerza de trabajo, tal como se demuestra en el cuadro siguiente, en el que la intención de voto de las mujeres que trabajan fuera de su hogar es similar a la de la población masculina.

6. El Código Civil establece la obediencia que la mujer debe al marido, y la protección que debe recibir a cambio, y la incapacita para tomar decisiones en aspectos fundamentales a causa de la potestad marital, o conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y los bienes de la mujer.

PLEBISCITO 1988

INTENCION DE VOTO MUJERES : JULIO 1988

	Lab. hogar	Tbja.	Est.	Jubil.
SI	45.3	32.8	27.7	48.4
NO	32.1	46.0	59.0	31.7
No sabe/no resp/ indeciso.	22.6	21.2	13.3	19.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional CERC

Su derrota en el plebiscito, unido a la necesidad de adecuarse a una nueva etapa política, llevó a los sectores de mujeres de la derecha más moderna, que habían estado promoviendo nuevos roles para la mujer, a replantear su relación con la política y los centros de poder. Dos meses después del plebiscito anunciaban la formación del Instituto Internacional para el Desarrollo del Liderazgo Político de la Mujer (IDLPM), con el objetivo de "la creación de conciencia en la mujer, su promoción, el apoyo a la organización y la participación que cada una quiera tener en diversas instancias, instituciones o partidos políticos" (El Mercurio:1987-b). A través de sus objetivos, el IDLPM criticaba implícitamente la aproximación gubernamental en torno al tema de la mujer, y especialmente a la organización oficial dedicada a estas materias, la Secretaría Nacional de la Mujer, que señalaba entre sus objetivos el de "destacar la importancia de la mujer y cooperar en la orientación para su mejor desempeño como madre, cónyuge y dueña de casa". Mientras Lucía Hiriart de Pinochet había llamado a las mujeres 10 meses antes del plebiscito a formar un gran Movimiento Femenino con el objetivo de "apoyar las decisiones masculinas e ingresar paulatinamente en la vida política del país" (El Mercurio:1987-a), el nuevo instituto "denuncia que la mujer ha estado ausente de esta actividad (política) tan importante y este hecho ha sido negativo para ella, para su familia y para el país" (El Mercurio:1987-b). La consolidación del proceso político y la consiguiente reorganización de los partidos llevó finalmente a las mujeres de derecha a canalizar su participación política a través de éstos. En la perspectiva de "ganar un espacio en la política" se incorporaron a los partidos en la última etapa de la transición democrática, llegando a constituir aproximadamente un 50% de los militantes de los principales partidos de derecha. Sin embargo, de 16 senadores elegidos en la alianza de derecha en diciembre de 1989, ninguno es mujer, y de los 48 diputados, sólo 3 son mujeres.

III. LOS PARTIDOS Y EL TEMA DE LA MUJER

El desarrollo alcanzado por el movimiento de mujeres durante el gobierno militar, unido a la creciente legitimidad política de las reivindicaciones de género, llevaron a los partidos a interesarse en la problemática femenina, incorporándola de diversas maneras y grados en sus programas y plataformas

partidarias. Tanto los nuevos partidos creados durante el último período del gobierno militar, como los partidos que perduraron a pesar del receso político y de la represión, hacen en la actualidad una referencia explícita a la situación de la mujer.

El retorno al juego democrático permitió por otra parte, una revalorización de sectores -como las mujeres- que habían estado marginadas del ejercicio del poder. Las mujeres pasaron a ser una fuerza política importante, que representaba algo más de la mitad del electorado. Muchas de ellas tenían además conciencia de su aporte a la lucha electoral, y no estaban dispuestas a permanecer en tareas secundarias. Demostró también que la participación electoral de las mujeres, por importante que ella sea, no implica acceso al poder, y que las estructuras partidarias, canales únicos de expresión social, no estaban en la perspectiva de compartir el poder con las mujeres.

El proceso de integración de la problemática femenina a las plataformas y actividades partidarias se puede entender a partir de dos ejes centrales. El primero dice relación con cuán legítima es percibida la participación de la mujer en asuntos políticos públicos. El segundo, se refiere a la naturaleza, tradicional o no, del rol a través del cual se da esta participación.

Así, se puede establecer la siguiente tipología:

Roles de la mujer	Participación política	
	Legítima	No Legítima
Tradicional (a)	Voluntariado (b)	Derechos humanos
No Tradicional (c)	Derecha moderna (d)	Feminismo

a) Reivindica los roles tradicionales de la maternidad, y su participación en la política es una prolongación de los roles domésticos. Corresponde a este tipo la actuación de las voluntarias que apoyaban al gobierno militar.

b) Desarrolla una mayor participación de la mujer en la política, aunque no se plantea la reivindicación de género. Corresponden a este tipo los grupos que desde la oposición, propiciaban una lucha activa contra el gobierno, fuertemente vinculados a los partidos, sin incorporar demandas de género, como las diversas agrupaciones de defensa de los derechos humanos.

c) Reivindica cambios en la situación de la mujer, manteniendo los marcos tradicionales de su participación en la política. En este tipo se encuentran los sectores más modernos de la derecha, que aceptaban los marcos impuestos por el gobierno a la política pero no a la actuación despolitizada y a la discriminación de la mujer.

d) Reivindica nuevas formas de participación política y cambios en las relaciones de género. En este tipo se encuentran las distintas vertientes del feminismo,

tanto las que se integraron a partidos de oposición, como las que optaron por mantenerse como grupos de presión independientes.

En general, se podría afirmar que la temática femenina es incorporada por todo el espectro político dentro de una concepción masculina de la política⁷. Esto implica asumir algunas de las reivindicaciones femeninas, pero no integrarlas al poder. El comportamiento político de las mujeres respondería a su condición de esposa, madre y su tarea sería una labor de apoyo al quehacer masculino, y tomaría la forma de una prolongación de las tareas domésticas en el ámbito de la política, sería tal como lo plantea Chaney (1979), una *supermadre* administrando un hogar algo más grande.

La mujer enfrentó la crisis global de la sociedad chilena desde su condición específica de mujer, en sus roles femeninos-discriminados-subordinados (Muñoz:1987). Aun cuando esta crisis abrió a las mujeres la posibilidad de ingresar al mundo público, en un proceso de creciente organización y participación, no se dio una redefinición del rol de la mujer en la sociedad, sino una prolongación de sus roles domésticos tradicionales en el mundo público: como madre en las organizaciones de derechos humanos, como dueña de casa en las organizaciones económicas populares. Esto llevó que a nivel de los partidos, sus demandas fueran incorporadas en términos puramente formales, no accediendo a la recomposición del poder interno que las mujeres requerían. De tal manera, aunque incorporaron la igualdad entre los sexos como un principio, las estructuras partidarias siguieron siendo integradas casi exclusivamente por hombres, y a medida que tomaba fuerza el movimiento de mujeres, empezaron a reaparecer las ramas femeninas de los partidos, apéndices de las estructuras centrales que la marginaba a espacios segregados, fuera de las instancias reales de poder. Esta situación de marginación de la mujer se mantuvo en el período post-plebiscitario, y se expresó en un bajo número de candidatas mujeres en las elecciones legislativas que inaugurarían el retorno a la democracia. El parlamento que inaugurará el retorno a la democracia en marzo de 1990 tendrá sólo dos mujeres entre sus senadores elegidos por votación popular, y de 120 diputados, sólo siete son mujeres.

Todos los partidos reconocen el principio de igualdad de los sexos, aunque se dan curiosos matices y coincidencias entre la derecha y algunos sectores de izquierda al ubicar en la familia la actividad principal de la mujer.

Renovación Nacional (RN) fundado en febrero de 1987, sostiene en su declaración de principios, el principio de igualdad de la mujer en todas las actividades, aunque "valora de un modo especial las virtudes y funciones propias de la mujer como portadora de la vida, núcleo de la familia y agente principal de la transmisión de los valores morales y las tradiciones" (Molina:1988). En esta perspectiva de defensa de la familia se inscribe la fuerte oposición de la Unión Demócrata Independiente en relación al aborto.

7. En este punto hay coincidencia en todo el espectro político. Mujeres dirigentas de partidos de derecha, de centro e izquierda se quejan de que prima una concepción masculina de la política. Mariana Aylwin (DC) y Fernanda Otero (RN) coinciden en señalar que hay una limitante en la integración de la mujer en la política porque se funciona con "estilos, tonos y horarios masculinos", en tanto Berta Belmar (PPD) plantea que aunque "las mujeres conformamos un 47% de la militancia y tuvimos un papel determinante en la campaña de inscripción y en la preparación de apoderados de mesa para el plebiscito, no hay mujeres en la Mesa Directiva del Tribunal Supremo, en la Comisión Política sólo estamos María Maluenda y yo" (La Época: 1988-b; 1989).

El partido Comunista se inscribe dentro de la línea que prioriza la actividad de la mujer dentro de la familia, aunque al mismo tiempo estimulaba su participación en movilizaciones que llevaran al fin de la dictadura. Propone servicios sociales que den atención prioritaria a la madre (por ejemplo subsidio a la maternidad), y una legislación para permitir pero no estimular el divorcio. En salud, otorga prioridad a la atención materno-infantil, y propone estudiar la fórmula para compatibilizar el trabajo remunerado con la crianza de los hijos. (Molina: 1988)⁸

El partido Demócrata Cristiano desarrolla su planteamiento hacia la mujer a partir de la reflexión llevada a cabo por un grupo de mujeres profesionales que contribuye a la elaboración del Proyecto Alternativo en 1984. Es probable que una actualización de este programa signifique modificaciones, otorgando a la mujer mayor espacio y capacidad de acción. No se sabe por lo tanto en qué medida éste es el pensamiento de las mujeres y los dirigentes del partido⁹.

El PDC se plantea dentro de una perspectiva general humanista cristiana (Aylwin: 1986), y asume temas conflictivos intentando asumírselos dentro de la perspectiva de la Iglesia. Apoyarían por ejemplo una ley de divorcio, complementándola con programas de prevención de divorcio, pero no despenalizaría el aborto. El proyecto propone igualdad jurídica, fin a la discriminación democratizando las relaciones sociales y familiares. Para lograr esto último se propone la creación masiva de centros de orientación familiar y programas de capacitación para ambos sexos, donde se planteen problemas de la familia y se re-educue para compartir responsabilidades. Propone también el desarrollo de programas que faciliten la incorporación de la mujer al trabajo remunerado y generen condiciones para hacerlo compatible con la vida familiar.

El partido Socialista (sector Arrate) por su parte creó un organismo que se definía feminista, la Federación de Mujeres Socialistas (FMS) pero que tenía una escasa capacidad de presión sobre las estructuras partidarias. La FMS veía la necesidad de abrir espacios a la participación de la mujer, y aunque consiguió la aprobación de discriminación positiva dentro del partido con una cuota del 20% para mujeres en cargos de dirección -al igual que en el PPD-, esta cuota no fue respetada en el momento de nominar candidatos a las elecciones parlamentarias de 1989.

El partido Humanista (PH), el más nuevo de los partidos y que no acepta ser encasillado dentro del espectro político tradicional, cuenta con una militancia cuyo promedio de edad es de 25 años y más del 50% son mujeres. Este inusual interés político de las mujeres era explicado por el presidente del PH porque "simplemente las dejamos participar. En nuestro partido no existe la rama femenina, ni la rama juvenil, no hay ningún tipo de discriminación" (La Época: 1988-a). Como política hacia la mujer proponen una educación laica,

8. Como plantea Molina (1988) el partido Comunista presenta la situación más curiosa dentro de todo el espectro político: no hay proposiciones ni declaraciones oficiales dirigidas específicamente hacia la mujer desde 1962-63. En el período post-plebiscitario se creó sin embargo la Comisión de la Mujer dentro del Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), que provocó cierta polémica al hacer un llamado público para introducir reformas legales que den mayor igualdad a la mujer, legalizar el divorcio y el aborto.

9. Un ejemplo de la falta de receptividad de algunos dirigentes hacia la demanda de la mujer lo da Claudio Humez, Consejero Nacional de la Democracia Cristiana, quien señalaba "no me imagino que en una determinada provincia la problemática de la mujer sea un tema de debate, ni entre las propias mujeres, porque hay otros problemas más urgentes: la cesantía, los derechos humanos, las ollas comunes". (Meza: 1986).

libertad de información, educación sexual y organización y participación social de la mujer en organizaciones mixtas. Las orientaciones del PH reflejan un modelo de participación e integración de la mujer muy diferente a la tradición política chilena (Molina:1988).

El prejuicio sobre la actitud conservadora de la mujer y su desinterés en la política¹⁰ habían llevado a la oposición a suponer que ésta apoyaría mayoritariamente al gobierno. En diciembre de 1987 la encuesta CERC mostraba un mayor rezago femenino en la inscripción y la política era percibida por las mujeres como algo ajeno y distante, lo que se expresaba en altas frecuencias en las categorías no sabe-no responde. Más que apoyo a Pinochet, las encuestas mostraban que la política no movía a las mujeres, ésta no aparecía vinculada a sus intereses. Cuando la oposición se dirigió hacia la mujer en la campaña por el plebiscito lo hizo en su calidad de madre-esposa-duña de casa, ignorando la situación de las mujeres en el ámbito público, en las actividades políticas o sindicales, en el mercado del trabajo, evitando también plantear la discriminación que sufre la mujer. Aun cuando eventualmente se reconocía la necesidad de realizar algunas reformas, el énfasis estaba puesto en los roles tradicionales, tal como se señalaba en un folleto propagandístico opositor, "con Pinochet sólo se ofrece que a la mujer no le alcance el dinero para la comida y deba asumir tareas de trabajo que descuidan la familia y destruyen el hogar". La votación femenina en el plebiscito fue un importante hito para los sectores que requerían un papel más activo para la mujer. Así, mientras en la derecha se creaba un nuevo organismo para promover la participación política de la mujer, en la oposición surgieron diversas demandas por mayores espacios, que habían sido silenciadas durante la campaña, ante el mito del conservadurismo de la mujer.

Es así como un par de semanas después del plebiscito el Departamento Femenino de la Coordinadora Nacional Sindical declaraba que reclamarían mayor participación de la mujer en la toma de decisiones antes y durante el próximo gobierno democrático, en tanto el Departamento de la Mujer del Partido Demócrata Cristiano reclamaba por una mayor presencia femenina en los organismos superiores del partido y la inclusión de los intereses, necesidades y aspiraciones de las mujeres. Por otra parte, ante la evaluación del marginal papel jugado por las mujeres en la coalición de partidos de oposición antes del plebiscito, las organizaciones de mujeres de todos los partidos opositores decidieron crear la Concertación de Mujeres por la Democracia, ente independiente de la Concertación de Partidos por la Democracia, con el propósito de promover la incorporación de intereses de género en el programa de gobierno de la oposición, y la participación de mujeres en cargos de responsabilidad política en todo el arco opositor. Aun cuando el número de candidatas mujeres al parlamento fue bajo (alrededor de un 5%) y en el primer gabinete del gobierno de Patricio Aylwin no se escogió a ninguna mujer, la Concertación de Mujeres

10. A pesar de que los intereses específicos de las mujeres estaban sólo mínimamente representados, dado que se suponía que sus reivindicaciones eran las mismas de sus maridos, la mujer luchó arduamente por conseguir el derecho a voto, y demostró un alto interés en participar una vez que lo obtuvo en 1949. Es así como un estudio (Aylwin, Correa y Piñera: 1986) mostró que las tasas de abstención femenina habían sido consistentemente menores en las elecciones presidenciales en las cuatro elecciones presidenciales en que la mujer tuvo posibilidad de participar. La tasa de abstención fue en 1952 de 13.8% para los hombres y 12.4% para las mujeres, en 1958 de 17.9% para los hombres y 13.9% para las mujeres, en 1964 de 16.2% para los hombres y 9.6% para las mujeres y en 1970 de 19.0% para los hombres y 13.8% para las mujeres.

por la Democracia (CMD) logró que el tema de la mujer estuviera por primera vez presente en la agenda política. En la plataforma desarrollada por la CMD e incorporada al programa de gobierno, se reconocía el nuevo rol que desempeña la mujer en la sociedad y se asumía la necesidad de poner fin a toda forma de discriminación. A través de la CMD las mujeres actuaron como un grupo de presión exitoso, gracias a la fuerza que les significaba estar agrupadas en una organización única. En las negociaciones dentro de los partidos en cambio, atomizadas, sus fuerzas se diluían, lo que explica su escasa presencia en posiciones de liderazgo.

CONCLUSIONES

La problemática de la mujer es hoy día un tema controvertido que ha desplazado al conflicto de clases como único eje de conflictos sociales, incorporándose en la agenda política de todo el espectro político nacional. Este es un tema que establece un nuevo sistema de alianzas y tensiones, y que divide a todo el espectro político -así como a la Iglesia y al gobierno- de acuerdo a nuevos ejes.

El movimiento de mujeres se ha convertido en un actor político emergente, tanto por el rol que jugó en las luchas anti-autoritarias, como por la potencialidad de cambio que conlleva en el actual proceso de redemocratización. Sin embargo, su demanda encuentra fuertes resistencias tanto al interior de los partidos políticos como en las instituciones del Estado.

En Chile el feminismo nació vinculado a la izquierda, y aunque posteriormente reivindicó su independencia, tiene un fuerte sello ideológico. Existen sin embargo otros sectores que reivindican desde diferentes ángulos la demanda de género, lo que otorga al movimiento de mujeres una gran heterogeneidad tanto en su composición -pluriclasista y pluri-ideológico- como en los sistemas de alianzas que establece. La común identidad de género ha permitido sin embargo la creación de organizaciones de mujeres que cubren un espectro político amplio, aun en períodos de fuertes tensiones en la oposición. La tendencia del sistema político chileno a dar mayor importancia a las demandas de tipo económico, puede restar sin embargo fuerza a la capacidad de presión de estos grupos, que plantean su demanda en un marco diferente.

La transición democrática, si bien se ha beneficiado con la propuesta de las mujeres que intentan democratizar la política, ha restaurado el papel de las organizaciones políticas tradicionales, que han mostrado una actitud relativamente abierta para incorporar algunas de las demandas de género del movimiento de mujeres, pero que ha tendido a marginalarlas del sistema de poder y de las áreas de decisiones en materias políticas y económicas. La baja proporción de mujeres en cargos de elección popular en las primeras elecciones legislativas después de 16 años de dictadura, demuestra que la participación electoral no garantiza a las mujeres participar de la toma de decisiones. La importancia política del movimiento de mujeres en este período no está tanto en su capacidad de movilización de contingentes a veces numerosos, sino en el hecho de que refuerzan un movimiento en favor de la democracia y de una mayor participación de sectores que de otra forma se mantendrían ignorados por el sistema político, aun cuando afectados por él.

La demanda femenina no está suficientemente legitimada. A pesar del aumento de la militancia femenina en los partidos políticos opositores y de la

incorporación de sus demandas más generales entre sus objetivos, las mujeres no han sido incorporadas en las instancias de poder.

El sistema político chileno no cuenta con formas legítimas de participación fuera de los partidos políticos, y éstos no están dispuestos por el momento a incorporar a las mujeres en términos de igualdad. La tradicional pregunta si los grupos de mujeres organizados autónomamente para la lucha por el poder tienen mayores posibilidades de éxito que aquellos que se han integrado en estructuras pre-existentes, ha estado muy presente en la transición a la democracia. Mientras los sectores feministas más radicales han insistido en mantenerse independientes de los partidos, importantes contingentes de mujeres que se definen a sí mismas como feministas se han incorporado a los partidos, en la perspectiva de luchar por mayores espacios en las instancias donde se juega el poder. La ausencia de otros mecanismos de participación o influencia (lobby) sobre el sistema político prácticamente expulsa del proceso político a fuerzas sin capacidad de representación. Este marco político que existía en el pasado y que fue rápidamente recuperado con la rearticulación de los partidos tiende a aislar a los grupos feministas autónomos del sistema político formal, de otras mujeres y de aliados potenciales en la medida en que las margina del sistema político. La tradicional visión de la mujer en política, que no se interesa en competir con los hombres, ha llevado a la existencia de los departamentos femeninos en los partidos y a privilegiar el papel público de las mujeres en roles que vienen atados a las esposas de los líderes políticos. En esta perspectiva, aun cuando existe una creciente conciencia e identidad común de los problemas de género, el feminismo es todavía percibido por vastos sectores como un movimiento anti-hombres, que no interpreta a la mayoría de las mujeres. Estos fenómenos, unido a la persistencia de valores y actitudes tradicionales en torno al rol de la mujer en la sociedad, han dificultado la labor de los sectores feministas como grupos de presión, limitando al mismo tiempo el espacio para la mujer dentro del sistema político.

En estas condiciones, el futuro del movimiento de mujeres dependerá de su capacidad de articularse con otras instancias de poder -aparato del Estado, partidos, organizaciones sociales- sin que sus reivindicaciones sean neutralizadas por ellos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBORADA

1985 Número 100.

ARELLANO, JOSE PABLO

1987 "La situación social en Chile", *Notas Técnicas* 94, Santiago: ILADES.

ARTEAGA, ANA MARIA

1988 "Politización de lo privado y subversión del cotidiano", en *Mundo de Mujer Continuidad y Cambio*, Santiago: CEM.

ASTELARRA, JUDITH

1983 "Estado, Democracia y Feminismo", *Zona Abierta* 27.

AYLWIN, MARIANA; CORRÉA, SOFIA; PIÑERA MAGDALENA

1986 "Percepción del rol político de la mujer, *Documento de Trabajo*, Santiago: ICHEH.

BENAVENTE DAVID

1985 *A medio morir cantando. 13 testimonios de cesantes*, Santiago: PREALC.

BROWN, PETER

1988 *The Devil and the Flesh*, New York: Columbia University Press.

CORREA, SOFIA

1986 *Proposiciones de políticas para la mujer*, Santiago: CESOC.

CRUMMETT, MARIA DE LOS ANGELES

1977 "El poder femenino: The Mobilization of Women Socialism in Chile", *Latin American Perspectives* IV (4) Fall.

CHANEY, ELSA

1979 *Super Madre. Women in Politics in Latin America*, Texas: University of Texas Press.

CHUCHRYCK, PATRICIA,

1984 "Protest, Politics and Personal Life: The Emergence of Feminism in a Military Dictatorship, Chile 1973-1983", Tesis de Doctora, Toronto: Universidad de Nueva York.

DIAZ, XIMENA y HOLA, EUGENIA

1988 "La mujer en el trabajo informal urbano" en *Mundo de Mujer Continuidad y Cambio*, Santiago: CEM.

EL MERCURIO

1986 15 de agosto, Santiago.

1986 21 de octubre, Santiago.

1986 18 de julio, Santiago.

1987 11 de diciembre, Santiago.

1987 20 de diciembre, Santiago.

1988 31 de diciembre, Santiago.

FRUHLING, HUGO

1985 "Reproducción y socialización de núcleos de resistencia: la experiencia de la Vicaría de la Solidaridad en Chile". Trabajo presentado al seminario La cultura del miedo bajo regímenes militares, Buenos Aires.

GALVEZ THELMA y TODARO, ROSALBA

1988 *"Primera encuesta de opinión política y sindical de los trabajadores. Análisis por sexo"*, Santiago: CEM.

GAVIOLA, EDDA; JILES, XIMENA; LOPRESTI, LORELLA; ROJAS, CLAUDIA

1986 *Queremos votar en las próximas elecciones*, Santiago.

HARDY, CLARISA

1985 *"Estrategias organizadas de subsistencia: los sectores populares frente a las necesidades en Chile"*, *Documento de Trabajo*, Santiago: PET.

HOLA, EUGENIA

1988 *"Mujer, dominación y crisis"*, en *Mundo de Mujer Continuidad y Cambio*, Santiago: CEM.

KIRKWOOD, JULIETA

1984 *"Los nudos de la sabiduría feminista"*, *Documento de Trabajo*, Santiago: FLACSO.

1986 *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos*, Santiago: FLACSO.

LABBE, FRANCISCO JAVIER

1986 *"Distribución del ingreso en la teoría económica"*. *Documentos de Trabajo*, Santiago: CED.

LA EPOCA

1988 3 de enero.

1988 5 de septiembre

1989 22 de enero.

LECHNER, NORBERT y LEVY, SUSANA

1984 *"Notas sobre la vida cotidiana III: el disciplinamiento de la mujer"*. *Material de Discusión*, Santiago: FLACSO.

LEIVA, ALICIA

1987 *"Las desigualdades en el trabajo de hombres y mujeres"*, *Coyuntura Económica N.º 14*, Santiago: PET.

MEZA, MARIA ANGELICA

1986 *La otra mitad de Chile*, Santiago: CESOC.

MOLINA, NATACHA

1986 *Lo femenino y lo democrático en el Chile de hoy*, Santiago: DOCUMENTAS.

1988 *Propuestas políticas y orientaciones de cambio en la situación de la mujer (1987)*, Santiago: FLACSO.

MOLINA, NATACHA y SERRANO, CLAUDIA

1988 "Las mujeres chilenas frente a la política", *Proposiciones* N.º 16, Santiago: SUR.

MUNIZAGA, GISELLE

1985 *El discurso público de Pinochet*, Buenos Aires: CLACSO.

MUÑOZ, ADRIANA

1987 *Fuerza feminista y democracia. Utopía a realizar*, Santiago: DOCUMENTAS.

1987, *en Mundo de Mujer Continuidad y Cambio*, Santiago: CEM.

PARDO, LUCIA

1983 "La dueña de casa y su aporte al PGB, *Revista de Economía* N.º 15, Santiago: Universidad de Chile.

1985 "El impacto socioeconómico de la labor de la mujer", *Revista Política* N.º 7, Santiago: Instituto de Ciencias Políticas Universidad de Chile.

ROSALES, OSVALDO

1979 "La mujer chilena en la fuerza de trabajo: participación, empleo, desempleo (1957-1977)". *Tesis de Post-gradó*, Santiago: Escolatina, Universidad de Chile.

ROSSETTI, JOSEFINA

1988 "La educación de las mujeres en el Chile contemporáneo", *en Mundo de Mujer Continuidad y Cambio*, Santiago: CEM.

SERRANO, CLAUDIA

1988 "Pobladoras en Santiago: algo más que la crisis", *Mujeres, crisis y movimiento*, Santiago: ISIS-MUDAR.

SILVA, MARIA DE LA LUZ

1986 "La participación de la mujer en Chile. Las organizaciones de mujeres". Trabajo presentado a la Conferencia Internacional. *La participación política de la mujer en el Cono Sur*, Montevideo.

VALDES, XIMENA

1988 "Feminización del mercado de trabajo agrícola: las temporeras", *en Mundo de Mujer Continuidad y Cambio*, Santiago, CEM.

VALENZUELA, MARIA ELENA

1987 *La mujer en el Chile militar. Todas íbamos a ser reinas*, Santiago: ACHIP-CESOS.

VERGARA, PILAR

1985 *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago: FLACSO.

LA CUESTION INDIGENA Y LA SITUACION DE LAS MINORIAS ETNICAS

José Bengoa
Investigador de SUR

Abordar la cuestión indígena y la situación de las minorías étnicas es un imperativo para la democracia que comienza a construirse. Integración con reconocimiento de la diversidad etnocultural, más allá de ser una "reparación histórica" a los pueblos indígenas, deviene de una nueva manera de pensarse como país: una sociedad pluriétnica, más rica en su diversidad cultural, y más justa en las relaciones de su gente.

Este artículo tiene por objeto señalar los principales aspectos relacionados con la cuestión indígena y la situación de las minorías étnicas en Chile. Es por lo tanto una enumeración de temáticas que hoy día están en debate, más que una ponencia monográfica sobre estos temas; cada uno de ellos daría para un estudio más amplio.

Los sectores indígenas del país han sido protagonistas de importancia en el período dictatorial. Cuando muchos sectores sociales del país no tenían organización ni actuación pública, las organizaciones indígenas se movilizaban y actuaban en función de la defensa de sus intereses. Es por tanto un desafío para la redemocratización del país incorporar esta temática y este sector en el proceso.

1. LA CUESTION INDIGENA

1.1 La cuestión indígena en Chile se presenta como un problema de minorías étnicas en un contexto de una sociedad mayoritariamente no indígena.

Una primera precisión acerca del problema indígena en Chile se refiere al carácter minoritario de esta población y a la existencia de una sociedad global que se autoreconoce y se autoafirma como de unidad racial, cultural, lingüística, religiosa, etc., de origen cristiano-europea.

Los grupos autoreconocidos como indígenas abarcan una población aproximada de alrededor de medio millón de habitantes. La sociedad chilena, por su historia, establece una clara distinción entre el "chileno" y el que no lo es. Existe un desconocimiento e incluso un rechazo a la condición de mestizo, evidenciándose diversas formas de racismo frente a las poblaciones étnicas.

Para la sociedad chilena la cuestión indígena junto con ser el "problema de unos pocos", es el problema de un sector "no-integrado" y que "es necesario integrar". Para la sociedad chilena, para su cultura social y política, la existencia de comunidades indígenas es considerada como una debilidad, esto es, falta de integración nacional, marginalidad cultural, en fin, expresión de una situación de atraso.

1.2 La sociedad chilena ve a las comunidades indígenas a través de fuertes estereotipos culturales, ya sea marcados por el estigma y desprecio racial o positivamente por el exotismo y el folklor.

Existe en muchos sectores urbanos una creciente preocupación e interés por los temas indígenas. En especial el tema mapuche concita la atención de numeroso público. Las exposiciones de cultura indígena, la televisión y en general el folklor muestran una preocupación importante por estos temas. Sin embargo la mayor parte de las veces este interés es estereotipado: búsqueda de situaciones exóticas, interés folklórico, o simplemente romanticismo idealista que busca el "buen salvaje", exento de los vicios del hombre de la ciudad.

Los estereotipos negativos son conocidos y poseen una larga historia: indio flojo, borracho, ladrón, etc. En su versión más evolucionada se ve un grupo de gente rústica, sin cultura, que se mantiene en la superstición, y que es necesario civilizar.

La visión estereotipada, tanto en sus aspectos más positivos como en aquellos más negativos es uno de los mayores problemas para abordar seriamente el problema indígena.

1.3 Las sociedades indígenas que aún existen en el país se encuentran sometidas a duras condiciones de vida formando en general, los sectores de mayor pobreza relativa del país.

Contrasta con las visiones estereotipadas, especialmente las positivas, la poca relación que existe entre los intereses denominados "culturales" y el interés por la situación real de los pueblos indígenas. Es fácil ver esta contradicción en la prensa escrita, que se ocupa a menudo de situaciones consideradas exóticas o de interés "dominical" y que no se refiere acerca de la situación actual o de las demandas de estos pueblos: estas últimas cuestiones aparecen como "políticas". Esta contradicción entre los estereotipos y la realidad, es también patente entre quienes se dedican a los temas "de la cultura". Desde otro punto de vista, esta contradicción está también muchas veces presente en quienes desde perspectivas políticas "revolucionarias" ven en las sociedades indígenas especialmente en la sociedad mapuche-un caldo de cultivo adecuado: opera en este caso el estereotipo del "guerrero", remarcado por la historia del período colonial.

La situación de pobreza no sólo tiene raíces históricas, sino se refiere a los numerosos y cotidianos atropellos a que están sometidas las sociedades indígenas y los indígenas en particular. A pesar del "interés" por los temas de esta naturaleza, la sociedad chilena desconoce estos hechos y los indígenas tienen muy poco espacio —o ninguno— para plantear sus reales problemas.

1.4 La cuestión indígena en Chile tiene el peligro de ser encerrada en "la historia y el folklor" (siendo muy importante el estudio de la historia y el folklor), separando los problemas reales de los indígenas, de aquellos elementos culturales que para la sociedad dominante son de interés.

Una exposición acerca de las minorías étnicas y con el objeto de elaborar

políticas, debería partir de estas constataciones. Hablar de cultura mapuche, aymará, pascuense, indígena en general sin hablar de los problemas que realmente están sufriendo estas comunidades, es condenar la cultura a una cuestión de museos y a las sociedades indígenas a su desaparición.

2. IMPORTANCIA Y SILENCIO DE LA CUESTION INDIGENA

2.1 La cuestión indígena es importante en Chile, en primer lugar, porque afecta a más de medio millón de ciudadanos de este país.

Junto con ser una minoría nacional, es mayoría regional por el carácter concentrado que poseen las agrupaciones indígenas: Norte Grande altiplánico, Isla de Pascua y Región de la Araucanía. Al nivel regional las cuestiones indígenas son altamente relevantes por la poblacional involucrada.

2.2 En segundo lugar, la cuestión indígena posee para la sociedad chilena una importancia cultural indudable, ya que se refiere a sus orígenes, a su historia, a lo que se denomina generalmente: "las raíces".

Los problemas actuales de convivencia, de reconciliación, de paz entre los chilenos tienen que ver también con la historia de desencuentros, atropellos, que ha existido entre la sociedad colonizadora, criolla y mestiza y la sociedad indígena. Para la sociedad chilena y para su cultura es fundamental a nivel simbólico establecer una relación no traumática con su pasado, dar cuenta de su origen y reconocer las tensiones de su historia.

2.3 En especial para la juventud chilena no indígena, existe una fascinación por el mundo de las culturas y sociedades étnicas. No es casualidad la importancia de los "trabajos de verano estudiantiles" ni la música de "raíces vernáculas". Esta fascinación, a nuestro modo de ver, es extraordinariamente positiva, muestra la búsqueda de valores (quizá románticamente imputados a las sociedades indígenas), rechazo a una cultura supuestamente moderna marcada por el consumismo, rechazo al éxito superficial, y búsqueda de profundidad societal y cultural.

2.4 Para la construcción futura de la sociedad chilena, la cuestión indígena es también de gran importancia. La aceptación del mundo indígena es quizá una de las expresiones más fuertes de la tolerancia social y cultural; la aceptación de la existencia de diferencias en el seno de una sociedad. En la construcción de una sociedad democrática, no sólo en lo político sino también en lo social y cultural, la puesta en la mesa de discusiones de la cuestión indígena es sin duda relevante.

3. LOS INDIGENAS DE CHILE. SITUACION ACTUAL Y POBLACION

Las minorías étnicas en Chile son: a) las comunidades aymaraes del altiplano chileno en el Norte Grande, especialmente al interior de Arica e Iquique y en menor medida Antofagasta y Calama, y los migrantes de esas comunidades que mantienen relaciones con ellas. b) Los Rapa Nui o isleños de Isla de Pascua

comúnmente denominados "pascuenses" y un pequeño grupo de migrantes en el continente, ubicados en especial en Valparaíso ya sea como estudiantes o como artesanos. c) Los mapuches, que conforman la sociedad indígena más grande en cuanto población, ubicados en las provincias de Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno, y en menor medida Llanquihue y Chiloé. Se ha denominado Huilliches, o gente del sur, a los mapuches habitantes de Valdivia al sur, por poseer algunas diferencias con el sector de Temuco y más al norte. Estas diferencias son en todo caso, secundarias, formando una sociedad con raíz histórica común y rasgos culturales semejantes. Lo mismo ocurre con los pehuenches de la cordillera que de uno u otro modo están entroncados a la etnia mapuche, manteniendo algunas diferencias. d) Los grupos aborígenes fueguino-patagónicos prácticamente exterminados, de los cuales sólo sobrevive un grupo de alacalufes en Puerto Edén y parte de mestizaje.

La mayor parte de estas sociedades o pueblos son de carácter bi o multi-nacional: en el caso aymará la mayor parte de la población se encuentra como es sabido en Bolivia; en el caso pascuense existe una ligazón histórica, cultural y racial con Polinesia; en el mapuche con las comunidades existentes en Argentina y en el caso fueguino patagónico con los grupos tehuelches aún supervivientes en esa República.

a) Aymaraes

Se encuentran ubicados en la altiplanicie andina del Norte Grande chileno y en menor medida en algunas quebradas que bajan hacia la pampa. Su inclusión en la sociedad chilena fue producto de la anexión territorial ocurrida como consecuencia de la "Guerra del Pacífico". Durante los primeros cincuenta años la participación de estas comunidades en la vida nacional fue muy escasa existiendo una transhumancia permanente entre el sector chileno y boliviano. A partir de los años treinta y cuarenta el Estado chileno comenzó a realizar políticas tendientes a asegurar "la soberanía" sobre esas regiones y pueblos. (Van Kessel). Diversas políticas de integración se han llevado a cabo en los últimos treinta años, siendo en el último período más agresivas, como consecuencia de estrategias de "seguridad interior", control territorial, etc. La presencia de algunos servicios públicos (registros civiles, por ejemplo), de fuerzas policiales y militares, de servicio militar obligatorio y en especial de escuelas (escuelas fronterizas), es la expresión del Estado en esos lugares. Recientemente la expansión de Arica, de la zona franca de Iquique, de actividades mineras, etc., han desarrollado lazos crecientes entre las comunidades y el país.

No es fácil entregar una cifra exacta de la población aymará. Según los cálculos más corrientes se estima en 35.000 personas entre el campo y la ciudad. Hay cifras que hablan de menos de 2.000 aymará-parlantes. El carácter migratorio temporal de buena parte de la población masculina, también dificulta establecer con claridad y detalle la población propiamente rural que vive en las comunidades altiplánicas; según el Instituto Nacional de Estadísticas, la fuerza de trabajo campesina-aymará y no aymará, sería de casi 10.000 personas, incluyendo altiplano y valles.

Los aymaraes viven en condiciones aisladas y pobres, siendo su pobreza de carácter tradicional, por lo cual poseen numerosas estrategias de sobrevivencia y perduración como campesinos y como culturas. Se combina la actividad

agrícola de valles y pequeñas terrazas y sitios con la ganadería de camélidos que es característica. Una fuente importante de ingresos es la artesanía. Los aymarás también realizan una importante actividad comercial, como consecuencia de su ubicación fronteriza estratégica, la que en estos últimos años ha sido muy importante por la existencia de la zona franca de Iquique.

Los problemas de títulos de propiedad son extremadamente complejos y se remontan a cesiones concedidas por el Estado después de la guerra del Pacífico. Los límites de estas propiedades son consuetudinarios prestándose a conflictos entre las comunidades y algunas veces con particulares. En este momento el gobierno está tratando de regularizar estos títulos creando inquietud entre los comuneros. Los problemas más graves, sin embargo, son con los derechos de agua, que además de complejos, son vitales para la subsistencia. Numerosos conflictos se han planteado con empresas mineras y con las aguas que requiere la agricultura de valles y las ciudades de la costa.

Los diversos estudios que se han realizado en el último tiempo acerca de la sociedad aymará chilena visualizan un fuerte proceso de cambio, integración a la sociedad chilena, pérdida de valores y costumbres. Muchos de ellos (Van Kessel por ejemplo) observan una situación de rápida desaparición (Holocausto al progreso) de este grupo étnico. La presencia de sectas pentecostales es vista por algunos (Guerrero) como uno de los fenómenos más determinantes en este proceso de modernización compulsiva y pérdida de identidad. Asimismo, la presencia de la escuela nacional chilena (Podestá) es vista como otro elemento de fuerte desestructuración. Hay otros estudios que ven en la migración a las ciudades un fenómeno masivo que se está dando en los últimos años y que corre el riesgo también de liquidar la vida permanente en el altiplano. Hay, sin embargo, otros estudiosos que ven con menos preocupación el fenómeno de la aculturación acelerada y que observan procesos de reconversión de la identidad indígena en las condiciones de una sociedad más integrada a la sociedad chilena.

Recientemente han surgido, quizá por primera vez, varias agrupaciones indígenas aymarás, tanto en Arica como en Iquique las que abogan por una defensa cultural y agrupan en especial a jóvenes estudiantes aymarás en esta perspectiva. Estas agrupaciones comienzan a estructurar la demanda indígena aymará y plantear sus reivindicaciones al resto de la sociedad.

El problema central quizá que afecta a estas comunidades es su situación estratégico-fronteriza. Allí operan políticas de seguridad nacional territorial que hacen muy dificultoso el desarrollo autónomo de estas etnias. Por su parte los aymarás que viven en comunidades poseen muy poco sentido de pertenencia a la sociedad chilena y son vistos por ésta, muchas veces como extranjeros ("bolivianos"). En este sentido la cuestión étnica aymará es distinta a la mapuche, donde existe una relación histórica con la sociedad chilena, de integración y contradicción.

b) *Isla de Pascua*

La situación de la Isla de Pascua es extremadamente peculiar y sólo la trataremos brevemente. Es una posesión chilena fuera del ámbito cultural, no sólo nacional sino latinoamericano. A pesar de que los antiguos habitantes de la isla no parecen haber sido directamente de raza polinésica, los actuales tienen relacio-

nes estrechas con esa parte del mundo, aunque sus distancias geográficas sean muy grandes también. El tema polinésico ha sido poco tratado y cuando han habido algunos intentos por "independencia" y participación de la federación polinésica, han sido duramente atacados por el Estado chileno, quien ve en la isla un patrimonio histórico cultural del país.

Durante varios decenios la isla fue entregada a la Sociedad Explotadora de Isla de Pascua, la que destruyó en buena medida el hábitat agrícola en base a la monoproducción lanero-ganadera. La población perdió las tierras de labranza y pastoreo reduciéndose a faenas de pesca de subsistencia. Hoy día la propiedad o usufructo se ha establecido sobre las viviendas y pequeños huertos adyacentes, manteniéndose como propiedad fiscal el resto de la isla. La subsistencia, las residenciales, el pequeño comercio, la artesanía y los subsidios son la principal fuente de ingreso de los pascuenses; entre la juventud la falta de perspectivas es dramática provocándose situaciones muy complejas. En un reciente estudio sobre jóvenes pascuenses migrantes a Valparaíso se veía esta situación que obligaba a los jóvenes a viajar al continente y ante la falta de perspectivas en la isla permanecer en él, muchas veces desvinculándose.

La población se calcula entre dos mil quinientos a tres mil personas, entre la isla y el continente.

c) Fueguinos

El caso fueguino ejemplifica en forma dramática el fenómeno del etnocidio. Para la sociedad chilena representa "la posibilidad del límite" a la que puede llegar el trato abusivo y "salvaje" con una etnia considerada "inferior".

La historia es conocida y ha sido relatada por Borrero y muchos otros. La patagonia y los canales fueron "limpiados de indios" por la colonización de esas regiones. Por otra parte se trataba de razas que vivían en situaciones ecológicas muy especiales y en un estadio de desarrollo que no soportó el contacto. Enfermedades de todo tipo las afectaron en forma total. La acción de los padres salesianos no fue suficiente para mantener algún vestigio de pueblos como los yaganes y onas que hoy día prácticamente han desaparecido, a lo menos en estado puro. Los alacalufes sobrevivientes forman una pequeña comunidad de 30 personas en Puerto Edén con claras tendencias a la desaparición.

Esta pequeña población kawashkar como se autodenomina, vive en condiciones sanitarias lamentables, atacada de tuberculosis y bajo los efectos del alcoholismo. Viven de la actividad pesquera y los pocos que han podido escapar a esta situación viven en Punta Arenas e incluso Santiago.

El mestizaje patagónico es algo no estudiado en detalle y quizá sea de importancia. Numerosos boteros, pescadores, habitantes de canales, poseen un indudable origen indígena mestizo. No sabemos cual es el grado de identidad que ellos tienen con su pasado.

d) Los mapuche-huilliches

La población mapuche es de difícil estimación. Desde que se suprimió de los censos nacionales el carácter racial (como medida democratizadora y supuestamente antirracial) no se puede estimar en detalle la población mapuche rural y urbana. En un estudio (1982) calculamos la población mapuche rural al año

1970 en 251.171 personas y por diversas estimaciones de remigración y crecimiento poblacional, la dimensionamos para 1980 en alrededor de 300.000 personas viviendo en comunidades. Hoy día se puede calcular en 360.000 personas.

Los estudios señalan un nivel de migración bastante parejo desde hace casi treinta años (y más) por lo cual se puede estimar que la población mapuche en las ciudades es de unas cien mil a ciento cincuenta mil personas. A ello se debe sumar una cifra indeterminada de mapuches de segunda o tercera generación urbana que continúan en relaciones con su comunidad y/o que tienen conciencia de pertenencia a la sociedad mapuche.

Habría que agregar a estas cifras un número indeterminado, pero no superior a 15.000 personas, de mapuches rurales que no habitan en comunidades. Son parceleros de la reforma agraria, campesinos independientes, trabajadores agrícolas, etc.

Con estas consideraciones podemos establecer el siguiente cuadro, que de todos modos es estimado y aproximativo:

Provincia de	Arauco	12.000
"	Bío-Bío	10.000 (*)
"	Malleco	80.000
"	Cautín	200.000
Provincias de	Valdivia al Sur	60.000 (**)
Otros rurales		15.000
Migrantes		150.000
Otros migrantes		50.000 (***)
Total estimado		587.000

(*) Principalmente pehuenches

(**) Principalmente huilliches

(***) Estimación sin criterio científico

Estos datos pueden ser conservadores aunque se fundamentan en los censos de población. Las organizaciones mapuches, con razón, señalan cifras mucho mayores, las que sin embargo no es posible demostrar. Seguramente en base a los datos que el gobierno posee de las divisiones de comunidades indígenas se pueda realizar un censo más apropiado y confiable.

Los mapuches ocupan unas 550.000 hectáreas de territorio que a 1968 estaban organizadas en 3048 comunidades. La tenencia de la tierra era comunal en un alto porcentaje hasta antes de la dictación de la nueva legislación en 1978. Salvo algunas comunidades de Arauco y Malleco que se habían dividido según la ley de 1927 las restantes (cerca del 70%) estaban indivisas. El título correspondía al antiguo cacique y al patronímico común. Al interior de las comunidades se dividían de hecho las hijuelas o goces que eran trabajadas en

forma familiar. La ley de 1978 planteó la división perentoria de estas comunidades en sus goce actuales y en la actualidad (1987) se estima que más del 90% de éstas han sido divididas.

Los funcionarios de INDAP encargados de la división de las tierras dicen haber entregado más de 400 mil hectáreas en parcelas con títulos definitivos, quedando muy poco que entregar. Si esto es así, el proceso de división habría recortado un porcentaje muy grande de tierras indígenas, referidas a las que recibieron en los títulos de merced y que ha sido su cabida durante este siglo.

La economía mapuche es principalmente de subsistencia aunque se envía al mercado una considerable parte de productos; la agricultura se organiza en función de las necesidades domésticas y la ganadería es la reserva o capitalización de la familia. En nuestro estudio en la provincia de Cautín se observa un

promedio de 9.38 hectáreas de tierra por familia y un 1.5 hectáreas por persona.

La minifundización ha sido creciente. A comienzos de siglo había un promedio de 50 hectáreas por familia y 6.1 por persona, bajando en 50 años a un quinto. En 1966 un estudio estimaba un ingreso total medio anual equivalente a 120 sacos de trigo, en 1981 nuestro estudio encontró un ingreso equivalente de 84 sacos de trigo por familia. Se puede estimar que ha habido un proceso de pauperización entre los mapuches.

El ingreso per cápita al año, lo calculamos en 1981 en 209 dólares (por persona al año) (\$8.158 pesos de 1981). Este ingreso considera todas las actividades de la familia mapuche, autoconsumo, ventas, artesanías, subsidios, salarios, etc.

El Estado chileno ha desarrollado diversas políticas de apoyo al desarrollo mapuche. En el período de la Reforma Agraria, INDAP, organizó comités de crédito en las comunidades y otorgó asistencia técnica. Como consecuencia de este apoyo los estudios de esos años muestran una mayor diferenciación interna en las comunidades. Los sectores más ricos, se favorecían más del apoyo estatal. En algunos casos se realizó una política coordinada con la reforma agraria, participando algunas comunidades en asentamientos y centros de reforma agraria.

El cambio de política del actual gobierno significó la disminución del apoyo estatal a los pequeños productores, llegando en los últimos años a una acción casi simbólica de INDAP. Los campesinos mapuches por su parte, se alejaron del crédito formal por las altas tasas de interés y las prendas a que los obligan. En el último se han iniciado *planes de desarrollo rural* orientados por los municipios, por empresas privadas de desarrollo y enmarcados en el combate a la extrema pobreza y las actividades políticas de 1989.

Hay numerosas instituciones privadas que realizan programas de apoyo a los mapuches, siendo este sector privado más importante que el Estado tanto en número como en impacto. La mayor parte de estos programas son de acompañamiento de las comunidades, ayudas pequeñas, capacitación, etc. Aunque los resultados en cuanto desarrollo propiamente tal, son modestos, hay una rica experiencia acumulada que debe ser tomada en cuenta.

En 1978, en el contexto de la discusión de la nueva ley de divisiones, se activaron las organizaciones mapuches, formándose los centros culturales con apoyo de la Iglesia. Esta organización tuvo mucha importancia dirigiendo un movimiento social indigenista de gran magnitud y cobertura que duró hasta

1982/83. Este movimiento se oponía a la división de las tierras comunales. El gobierno fue sordo a los reclamos y actuó impertérrito, procediendo a dividir. El movimiento indígena perdió su principal bandera de combate y por tanto su unidad de acción.

A partir de esa fecha (1983) el movimiento indigenista ha buscado diversas maneras de continuar con la lucha por la defensa de sus intereses. Al no encontrar ninguna respuesta en las autoridades, la discusión se ha politizado e ideologizado necesariamente, reproduciéndose en el movimiento las divisiones y posiciones ideológicas existentes en la sociedad chilena. Las organizaciones mapuches pasan hoy día por un proceso de redefiniciones, separaciones e interesantes coordinaciones que pueden llevar a otro proceso unitario.

Consideramos importante metodológicamente relacionar lo que ocurre en el movimiento indígena, esto es, en la sociedad indígena y en sus organizaciones. Entre 1978 y 1983 había un fuerte movimiento que se expresaba en movilizaciones masivas en torno a la división de las comunidades. A partir de 1983 hay un reflujo de este movimiento. Es diferente por tanto una organización que esté sobre un movimiento con fuerza propia y otra en un proceso de reflujo: en esta última surgen con más evidencia las divisiones y las posturas extraindigenistas.

4. LA CUESTION MAPUCHE

El gran tema de las sociedades indígenas es el contacto. El encuentro desigual entre una cultura aborígen, eso es, crecida de la tierra, y una cultura que viene expandiéndose mundialmente. La así llamada civilización cristiano occidental -en hombros del mercantilismo y el capitalismo expansivo- ha sido una de las formas culturales más agresivas que se han dado en la historia de la humanidad; su vocación ha sido la sumisión de todos los rincones de la tierra bajo su mandato. Esta cultura, cree y sabe que tiene la verdad. En el siglo pasado se acuñó la distinción entre civilización y barbarie. Los indígenas fueron catalogados de bárbaros.

Los contactos de la sociedad mapuche con la sociedad, primero colonial, y segundo, chilena, han sido definitorios en la caracterización tanto interna como externa. Los grandes temas mapuches derivan de este contacto con la mayor parte de las veces traumático. Durante el período de independencia indígena el tema fue la guerra, forma violenta que asumió el contacto. En la etapa reduccional el tema ha sido la integración o no integración a la sociedad huinca, blanca. Enumeraremos los principales temas de una cultura y sociedad mapuche contemporánea.

4.1 GUERRA, INDEPENDENCIA E INTEGRACION

La actitud de la sociedad colonial ha sido obvia: terminar con el carácter independiente de los mapuches. Primero se expresó en las guerras dilatadas entre araucanos indómitos y castellanos tozudos. Después se expresó en la política pacífica colonial. Posteriormente en la política del Gobierno de Chile (de Santiago) que culminó en 1881 con la derrota mapuche y la pérdida de la

Independencia territorial. Luego la política de reducciones (pérdida del territorio), en las políticas de integración y pérdida de la especificidad indígena. El Estado chileno ha tratado, en un siglo y medio de políticas indígenas, de asimilar esa población, primero en término físico-territoriales y después en términos culturales.

Para los mapuches la guerra fue lo central durante varios siglos. La cultura fue redefinida en función de la mantención de la independencia territorial con la fuerza de la quila. La economía se adaptó a la guerra transformándose los mapuches en una sociedad ganadera itinerante. Las familias poligámicas tenían sentido como política de población (muchas mujeres y muchos guerreros o conas). Los cacicazgos se fueron adaptando a este problema central. En fin, la guerra como necesidad, como expresión brutal del contacto no aceptado, fue lo que marcó esa larga época. El cacique Mañil decía: "si nos quedamos dormidos, se nos va a entrar el huinca". Plena conciencia de resistencia, cultura recreada en ese contexto.

A partir de la reducción, 1881-1884, el tema ha cambiado. La integración a la sociedad chilena es lo central. La pregunta que el mapuche en términos individuales o grupales se realiza continuamente es: ¿me (nos) integro o no me integro? ¿cómo me integro? o ¿hasta qué punto me integro?

Tanto a nivel individual como societal es evidente que ha habido fuertes movimientos de integración, como también fuertes procesos de resistencia y mantención de la cultura (no integración). Los grados en que se ha dado esta tensión son diferentes y van desde el sector culturalmente integrista que no acepta ningún tipo de acercamiento con la sociedad huinca (representado por las machis principalmente), hasta el sector que plantea la aculturación total y la integración como chilenos en la sociedad chilena.

A nivel individual esta tensión se expresa cotidianamente. Cuando los padres deciden no enseñarle a hablar en mapudungu a sus hijos están optando por una forma de integración: "que tengan más facilidades cuando entren a la escuela". Cuando la mujer deja de vestir su traje tradicional, sucede la misma decisión. Son miles los casos cotidianos.

A nivel social o grupal la tensión es permanente. Las organizaciones del pueblo mapuche han estado y están permanentemente cruzadas por el tema de la integración. Han habido organizaciones profundamente integracionistas y otras de fuerte contenido integrista. La mayor parte ha combinado ciertas formas de integración (educación por ejemplo) con otros espacios de resistencia (defensa de la Araucanía, de la comunidad, de la cultura, etc.).

El tema histórico es la guerra, el tema actual es la tensión entre autonomía étnica e integración, entendida esta última como pérdida de la especificidad cultural (Cristián Vives la denomina "asimilación cultural").

4.2 DERROTA Y RESENTIMIENTO

La sociedad mapuche contemporánea surge de una derrota militar, es preciso no olvidar este elemento histórico que a nuestro modo de ver es explicativo de una serie de conductas sociales y culturales.

La autoidentidad mapuche es muy alta. Llama la atención si se le compara con otras etnias latinoamericanas; es una autoidentificación marcada fuertemente por el resentimiento. El tema de la derrota está presente permanentemen-

te: "nuestros abuelos eran ricos, nosotros somos pobres; nos quitaron las tierras; todo ese campo pertenecía a nuestros abuelos", etc.

Esta autoidentificación tan evidente y tan fuerte, conduce a que exista una relación de externidad con la sociedad huinca o con cualquier institución ajena, la externidad de las instituciones chilenas, llámense partidos políticos, estado nacional e instituciones fiscales, Iglesia, Instituciones de Apoyo, etc. es evidente. La actitud de ladinismo frente a estas instituciones externas es frecuente.

El elemento derrota-resentimiento no sólo afecta las relaciones entre el pueblo mapuche y la sociedad chilena, sino también a los mapuches en términos individuales y psicológicos. Al aspecto positivo de autoidentificación extremadamente alta se unen los aspectos obviamente negativos de toda actitud resentida.

De este elemento histórico derivamos la comprensión del irreductible cultural mapuche. El núcleo de la cultura mapuche ha sido irreductible a cualquier presión externa, a cualquier cambio, a todo tipo de influencia. Es en este sentido una cultura de resistencia. Surge de una derrota, la recuerda cotidianamente y se resiste a desaparecer, es quizá el elemento más fuerte y que más llama la atención de la cultura mapuche contemporánea.

4.3 CAMPESINIZACION FORZOSA, POBREZA Y DESARROLLO

Un tercer orden de temas de importancia en la problemática mapuche y huilliche, dice relación con los problemas derivados de la pobreza. Como se ha dicho y es conocido, los mapuches forman uno de los sectores más pobres del país. Fue el castigo derivado, como dice el poeta, de su soberbia.

La reducción a comunidades fue una campesinización forzosa. Los antiguos mapuches eran ganaderos y maloqueros como dice un viejo poema mapuche. Las siembras se realizaban por mujeres y también por hombres en los mongacos y se ajustaban a la necesidad familiar. La ganadería en cambio poseía un fuerte carácter mercantil. Reducidos a reducciones, obligados a pastar sus ganados en estrechos terrenos, a cultivar en tierras de pendientes, etc., se transformaron en minifundistas. Sin embargo no poseían recursos culturales para manejar pequeños espacios de territorio, proteger las tierras, los bosques, etc. No eran desde siempre agricultores como fueron tantos pueblos. Más aún, las guerras seculares los hicieron más ganaderos y menos agricultores, ya que en las entradas de los ejércitos, les incendiaban las sementeras y robaban sus cosechas. Las tierras por tanto se les degradaron y aparte de ser chicos los terrenos, se transformaron en de mala calidad.

Los problemas del desarrollo indígena -etnodesarrollo- son de gran importancia, han habido pequeños planes, ayudas de todo tipo, pero nunca el Estado se ha dispuesto a atacar de raíz la pobreza indígena. No es fácil sin duda.

4.4 FAMILIA Y MIGRACIONES

La destrucción familiar y social producto del deterioro económico y la minifundización se ha expresado en las migraciones. La sociedad mapuche a partir de los años treinta de este siglo no tuvo más espacios de reproducción en el campo. Aproximadamente un tercio de los mapuches migra definitivamente, siendo muy alta también la migración temporal, a veces por largos períodos.

Los mapuches urbanos mantienen en muchos casos relaciones estrechas con sus comunidades y conservan un sentido de pertenencia a menudo fuerte. Hay sin duda sectores de migrantes que se ahuincan e incluso que cambian el apellido, para olvidar su origen. El racismo urbano tiene tanto el comportamiento autoidentificatorio como respuesta, como el comportamiento de apatía y sumisión.

Las políticas referidas a los mapuches urbanos son de gran importancia en especial, porque en ello se juega el carácter de pueblo. No se pierde el sentido de pertenencia al pueblo mapuche por dejar el campo, para el futuro este es elemento a considerar.

4.5 PROPIEDAD DE LA TIERRA Y DIVISION DE LAS COMUNIDADES

El tema de controversia más conocido es el referido a la decisión de las comunidades mapuches. Quisiéramos anotar solamente dos o tres cosas que nos parecen importantes, dando por conocido el debate más amplio.

Existe una larga historia de controversia sobre si es conveniente o no la división de las comunidades mapuches. Izquierda y derechas políticas chilenas se han cruzado y recruzado en esta discusión, no siendo siempre la división de la comunidad, política de derechas y la defensa de la comunidad, política de izquierdas. Esto se debe a que en largos períodos los sectores más integracionistas fueron los de izquierda, o de algunas izquierdas chilenas.

Lo que sí es claro que todas las políticas de división de las comunidades han estado guiadas por orientaciones integracionistas-asimilacionistas. La última ley de división (1978) se da en el marco de la política ultraliberal del gobierno y busca disolver los problemas indígenas (o a lo menos los de tierras) en el mercado. La historia ha enseñado que las políticas liberales aplicadas a los pueblos indígenas, tanto en Chile como en América Latina, han sido enormemente perjudiciales o simplemente los han exterminado; las políticas proteccionistas pueden haber mantenido a los indígenas en su pobreza, pero a lo menos se han mantenido como indígenas, han sobrevivido.

La ley en Chile se ha aplicado con *manu militari*. Prácticamente todas las comunidades han sido medidas y se dice que un 90% está ya dividido.

Se ha visto numerosas arbitrariedades en el proceso. Las consecuencias se están comenzando a percibir: conflictos internos en las comunidades, arriendo de tierras a particulares por 99 años, problemas con los jóvenes mapuches que no pueden comprar tierras o ocupar libremente las de familiares, ocupación particular de tierras comunitarias, presencia de particulares en tierras reduccionales, término sumario de juicio de usurpación, pérdida de derechos de los migrantes, etc.

Es evidente que la división en sí misma no es capaz de destruir la sociedad mapuche; es solamente una base jurídica. Pero el contexto social, político, económico, etc., tampoco ayuda en este momento a los mapuches, pareciera mentira y es arriesgado decirlo, pero existe al parecer una política explícita de acorralamiento de los campesinos mapuches, se expresa en una infinidad de hechos de los cuales sólo señaló los más conocidos y de reciente ocurrencia:

a) La división implicó que quienes poseen más de 10-12 hectáreas dejan de ser dirigentes y deben pagar por los servicios de salud, dejan de percibir subsidios

de indigencia, pagan contribuciones, etc. En los hospitales a los pacientes les piden mostrar el título de propiedad.

b) El pago de contribuciones se está haciendo cada vez más corriente, aunque se había dicho que las propiedades estarían exentas por cierto número de años.

c) Se exige llevar contabilidad como cualquier empresa y contar con facturas, guías de despacho, boletas y otros artilugios de la burocracia comercial; hemos visto personalmente inspectores en el puente de Carahue, requisando vacas, chanchos, etc., de campesinos que iban a la feria. Hemos visto también a los intermediarios comprando a precio vil o vendiendo guías de despacho a altos costos.

d) Existe una gran cantidad de juicios con órdenes de expulsión de tierras de intereses forestal o turístico; en estos años ha resucitado el viejo ejercicio de la papelería: títulos de papel, contratos fraudulentos, compras y ventas falsas, etc., se pueden citar los casos de Monteverde, Lepileo, Budi y muchos más denunciados por las organizaciones mapuches y apoyados por la Iglesia.

e) La justicia chilena es absolutamente renuente a fallar favorablemente causas mapuches.

Se puede nombrar muchas otras situaciones que muestran que la división de las comunidades indígenas se realiza en un contexto de política no-indigenista a lo menos, y antiindigenista en sus conductas prácticas.

4.6 ¿SE HA PERDIDO LA CULTURA MAPUCHE?

Extrañamente a lo que se podría pensar, en estos últimos quince años asistimos a un incremento de la cultura mapuche. Esto se expresa no sólo en las organizaciones que se multiplican, sino también en aspectos culturales propios: aumento de las machis y de su importancia; revitalización del nguillatún y frecuencia; resurgimiento de los torneos de palín; mantención y/o aumento en el uso de la lengua mapuche, etc.

Pensamos que este fenómeno obedece a las dificultades objetivas de integración que la sociedad chilena le ofrece al mapuche. Hoy día el refugio en la comunidad y en la propia identidad, es necesario frente a la imposibilidad de salir a la ciudad, de estudiar en la universidad, de trabajar en una industria establemente, etc.

Los períodos de mayor disolución cultural han coincidido con aquellas de mayor facilidad real de integración; en los años cuarenta y cincuenta surge el movimiento de modernización encabezado por Venancio Coñoepán que planteaba el cambio en las costumbres y el desarrollo general de la sociedad indígena. Estos planteamientos poseían una base real: los migrantes conseguían trabajo en la industria, había posibilidades de ascenso social por la vía de la educación, el Estado estaba dispuesto a modernizar el campo y apoyar a los mapuches, etc. En el último período en cambio hay una coincidencia entre:

a) Las dificultades objetivas de integración social: existe segregación en la realidad;

b) Reproducción y mantención de la cultura tradicional: refugio en la identidad propia, y

c) Planteamiento indigenista radical de las organizaciones mapuches: reivindicación de la autonomía del pueblo mapuche.

La sociedad mapuche está acosada por muchos lados y no tiene espacios para desarrollarse adecuadamente. Pero, posee una capacidad de resistencia enorme, no sólo a nivel de sus organizaciones y dirigentes, sino principalmente a nivel social fundamental, al nivel de las familias, de las bases culturales mismas.

En términos económicos el análisis que hemos realizado en los últimos años nos muestra que no es una sociedad campesina en destrucción: no se ven fuertes procesos de proletarianización, no se perciben graves procesos de pauperización liquidacionistas, etc. Es una economía situada en un límite bajísimo de la subsistencia y que se ha acomodado allí y funciona en ese nivel, resistiendo. Es una economía muy pobre pero que no va en un proceso acelerado de destrucción. A las enormes dificultades opone una enorme capacidad de sobrevivencia, tanto en lo económico, como en lo cultural.

5. DEMANDAS Y POLITICAS

Los mapuches a diferencia de las otras etnias que habitan o habitaban en Chile, fueron capaces desde muy temprano de estructurar socialmente sus demandas. Es quizá la diferencia más importante con aymarás, pascuenses y fueguinos, los que nunca pudieron hacerlo. Ya los viejos caciques de las guerras poseían un claro discurso político frente a las autoridades chilenas. Numerosas veces fueron a Santiago sus embajadores, los que se entrevistaron con el Presidente de la República y expresaron sus demandas a nombre de su pueblo. Después de la ocupación de la Araucanía, muchos caciques también viajaron a Santiago. Cuando se inaugura el viaducto del Malleco una enorme delegación de caciques se acerca al Presidente Balmaceda y lo interpela, solicitando el respeto de la gente de la Araucanía. En 1905, en medio de los otorgamientos de los títulos de merced, varios caciques se hacen miembros del partido Demócrata y utilizan las elecciones de diputados para plantear los problemas indígenas. A sólo treinta años de la enorme catástrofe social que significó la pérdida de la independencia, se forma en Temuco la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía. Esta organización formada por maestros mapuches en 1910 ya posee discurso estructurado, demandas estructuradas, posiciones frente al país. Años más tarde elige un diputado al parlamento nacional (Melivilu Henríquez).

La historia de la demanda indígena es larga. La demanda se relaciona con las políticas que el Estado plantea hacia las comunidades. Han habido por tanto diversas políticas, que todavía conviven. Analicemos los tipos principales.

5.1. INTEGRACIONISMO ASIMILADOR

Ha sido enarbolado principalmente por el Estado y en algunos casos por sectores religiosos, tanto católicos como protestantes. Plantea que la solución del problema indígena pasa por su integración completa a la sociedad chilena en

igualdad de condiciones. Plantea que la conservación cultural es una rémora del pasado y que debe haber un cambio radical de costumbres. Muy pocas organizaciones indígenas han adoptado esta posición.

5.2. INTEGRACIONISMO INDIGENISTA

Fue la tendencia predominante durante muchos años; planteaba la integración de las comunidades indígenas por medio principalmente de la educación, manteniendo ciertos elementos de la cultura, no provocando grandes violencias y realizando un desarrollo paulatino. La castellanización de las minorías étnicas propiciada por el Instituto Indigenista Interamericano, por ejemplo, fue un elemento central para la integración.

Las sociedades mapuches en su mayor parte fueron de este tipo: la Sociedad Caupolicán era formada por profesores, la Corporación Araucana, planteaba una fuerte modernización de las costumbres y una integración creciente a la sociedad chilena; buscó establecer buenas condiciones para integración.

Las políticas del Estado en tiempos del Presidente Ibáñez (1952-58) fueron de este tipo y en su variante más desarrollista las del período 1964-70-73.

5.3 INTEGRISMO INDIGENISTA

Cada cierto tiempo surgen tendencias culturalistas, redentoristas o simplemente integristas en las sociedades mapuches; consisten en oponerse a todo tipo de integración y defender la autonomía a todo trance. El movimiento más fuerte en este sentido ha sido el de la Federación que dirigía el líder místico Manuel Aburto Panguilef. Ciertos movimientos recuperacionistas de los años sesenta, aunque recubiertos de aparentes ideologías internacionales, nos parece que recogieron esta dimensión: vuelta al pasado, busca de la pureza de la cultura, rechazo a toda integración.

5.4 INTEGRACIONISMO REVOLUCIONARIO

Fue la ideología dominante en las organizaciones mapuches de izquierda a lo largo de numerosos decenios. Consistió en considerar que la solución de los problemas mapuches, al igual que los de todo el pueblo, pasa por la revolución y el cambio de estructuras. Es integracionista porque no le otorga ninguna especificidad mayor al problema indígena el cual es asimilado al de todos los pobres. Muchas de las políticas que se trataron de llevar a cabo durante el 70-73 tenían esta opción, es por ello que la cuestión indígena se trató más bien como un caso de la cuestión campesina más general y no se le dio una especificidad particular.

5.5 AUTONOMÍA E INTEGRACIÓN: LOS NUEVOS CAMINOS DEL INDIGENISMO

Los últimos años han visto desarrollarse una nueva forma de plantear estos viejos problemas consistente en revelar la necesidad de autonomía y que ésta se dé en un contexto de integración marcado por el desarrollo, la pertenencia a una Nación, etc. Se ha revalorado el carácter de pueblo que poseen las minorías

étnicas; se habla de pueblos indios. La integración se la percibe no como destrucción-asimilación, sino como transformación cultural en la medida que se participa de los beneficios de la sociedad moderna.

Desde la reunión de Barbados l donde comenzó a gestarse el nuevo indigenismo (indianismo), hasta la fecha, esta nueva comprensión de los temas indígenas se ha enriquecido, las organizaciones mapuches -y también las nuevas organizaciones aymará- se han sentido interpretadas por estos nuevos planteamientos, lo cual les ha permitido desarrollar su propio discurso. Las organizaciones indigenistas actuales, en general, se pueden ubicar en esta nueva tendencia.

6. EL ETNODESARROLLO

Antiguamente se pensaba que el desarrollo de las áreas indígenas implicaba medidas semejantes a las de cualquier sector campesino. Se consideraban las áreas indígenas, sin más, como áreas atrasadas y que había que conducir las al desarrollo. Planes de infraestructura (caminos, electricidad), de servicios (postas, médicos, escuelas rurales, etc.) de crédito agrícola pecuario y modernización tecnológica.

Hoy día, y desde hace varios años, se entiende el desarrollo de estas áreas en un contexto mucho más amplio. Se parte de una base diferente: la existencia de un pueblo. El concepto de pueblo indígena, implica: a) la existencia de un *territorio* del que es heredero y donde vive y se desarrolla; b) la existencia de una *sociedad* con costumbres, sistemas de poder político local (y a veces regional (huiliches) o global (Rapa Nui); c) la existencia de una *lengua*, de *religión* o formas religiosas específicas; d) la existencia de sistemas *productivos*, tecnologías productivas, etc. La noción de pueblo se refiere a una identidad etnocultural específica. Implica el reconocimiento que en la sociedad chilena coexisten varios pueblos.

La existencia de una diversidad *etnocultural* no atenta contra la *unidad nacional*, ni en sus aspectos políticos, ni sociales. La idea de una supuesta "unidad racial" está sobrepasada por la historia. Hoy día se reconoce en la diversidad etnocultural una riqueza de la sociedad global. La sociedad no sólo acepta la existencia de diversas culturas sino que debe apoyar su desarrollo.

El *etnodesarrollo* surge de esta perspectiva. Se trata de posibilitar que los pueblos indígenas se desarrollen en forma armónica y equilibrada. El *cojetivo* del *etnodesarrollo* es permitir el desarrollo económico junto y simultáneamente al desarrollo social y cultural, del pueblo indígena como tal. Se trata por tanto de mejorar las condiciones de vida sin perder la propia identidad como pueblo indígena.

El *etnodesarrollo* se opone al desarrollismo economicista y modernizante que bajo la pretensión de modernizar las condiciones de vida y trabajo existentes provoca una ruptura con la cultura y dinamiza un proceso de asimilación cultural. El desarrollo conlleva la desaparición de la identidad cultural.

El *etnodesarrollo* se opone igualmente a la posición *conservacionista* que bajo la pretensión de mantener las características culturales del pueblo se opone a introducir cambios y mejoramientos en sus sistemas de vida y de trabajo.

El *etnodesarrollo* apoya por tanto la modernización y la identidad de los

pueblos indígenas. Para que esto ocurra, la sociedad global debe posibilitar y abrir espacios a la *participación* organizada de esos pueblos. Esto implica reconocer sus estructuras de poder y gestión, valorar sus asociaciones de representación y fomentar los mecanismos democráticos de decisión.

7. ESTADO NACIONAL Y PUEBLOS INDIGENAS

El Estado nacional a lo largo de su historia ha tratado de negar la existencia de los pueblos indígenas. Se han aplicado siempre políticas tendientes a "chilenizar" y "castellanizar" las poblaciones indígenas. La última ley de 1978 señalaba taxativamente: "dejarán de ser llamadas tierras indígenas e indígenas sus habitantes". La protesta levantada obligó a corregir y moderar el lenguaje. El Estado ha tratado de "asimilar" a la población indígena bajo el pretexto de que no deben haber diferencias entre los ciudadanos. La posición que aquí se levanta es que solamente en la medida que se marquen las diferencias con claridad, se puede llegar a una verdadera y armoniosa integración.

El Estado democrático debería cambiar radicalmente su posición en este aspecto. Valorar una verdadera integración a partir del reconocimiento de la diversidad cultural que existe en el país. Esta ha sido la demanda por "el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de Chile", que esperamos se logre concretar próximamente.

Cuando las políticas del Estado no han sido autoritarias con los pueblos indígenas, han estado marcadas por el paternalismo y el populismo. Las políticas autoritarias, como "la división compulsiva de las comunidades mapuches", son claramente criticables. Más difícil es criticar las políticas populistas y paternalistas. El Estado "hace" políticas "para" los grupos indígenas. Estos se transforman en "beneficiarios" del Estado. Reciben recursos, bienes y servicios menores y a cambio aplauden al gobernante, se transforman en su "clientela". El Estado paternalista ve en los indígenas un "objeto" de su accionar y no los deja transformarse en "sujetos de su propio desarrollo". En la historia política de Chile, muchas veces el Estado ha contado también con intermediarios de raigambre indígena para llevar a cabo estas políticas. Si bien estas políticas no son tan agresivas como las autoritarias tampoco permiten el desarrollo.

Las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas deben guiarse por principios diferentes:

a) El Estado como expresión de la sociedad global tiene el deber de posibilitar espacios de desarrollo material y cultural para esos pueblos. Se ha hablado reiteradamente de la necesidad de una "reparación histórica", de un "reconocimiento constitucional" como expresión simbólica de esta voluntad.

b) El Estado debe respetar la "autonomía" que esos pueblos y las organizaciones que tienen o que se den.

c) Deben haber mecanismos y sistemas de concertación y participación en que la expresión de los pueblos indígenas sea fundamental.

d) Se debe buscar sistemas de autogestión y poder político local en que se expresen legítimamente los pueblos indígenas. Para ello se debería buscar un

sistema cooperativo adecuado a la tradición comunitaria que muchos de estos pueblos tienen.

Reducir el problema indígena al problema campesino como se ha hecho en los últimos casi cuarenta años, es desconocer el carácter etnocultural del mismo. Dividir las políticas en agropecuarias, culturales, legales, etc., es mantener el desconocimiento del carácter de pueblo, de sujeto histórico que poseen las minorías étnicas. Sin duda que para el Estado y sociedad chilena será muy difícil reconocer el pluralismo etnocultural. Uno de los tantos desafíos de la redemocratización es hacer de Chile una sociedad pluriétnica.

TRABAJO TEMPORAL Y DESORGANIZACION SOCIAL

Gonzalo Falabella
Investigador de SUR

El sistema de trabajo temporal en la agricultura, que se extiende más allá de la actividad frutera de exportación, es la institucionalización de la desconfianza, la incertidumbre, la atomización y la desorganización social.

Este artículo trata tres casos: los temporeros y temporeras de la fruta, la remolacha y el bosque, representativos de una región que abarca desde Copiapó hasta Arauco.

INTRODUCCION

¿Por qué los hombres y mujeres que trabajan como temporeros en la agricultura, la fruticultura y el bosque no están organizados? Esta es la pregunta central que recorre este trabajo. Para explicar el bajo nivel de organización el análisis se centra en las relaciones que han establecido empresarios y trabajadores durante estos años. Se descubren tres tipos de situaciones en las cuales los empresarios son distintos entre sí y también lo son los temporeros y temporeras; esto da lugar a relaciones muy diferentes, pero que están marcadas, a pesar de las diferencias, por altos grados de desconfianza gubernamental y empresarial, a la vez que de incertidumbre, atomización y desorganización de los trabajadores. Ello explica el bajo grado de organización.

La capacidad de organización como foco de estudio, resultó esencial ya que sólo mediante ella los temporeros (hombres y mujeres) podrán superar su actual situación -a través de apoyo externo y/o de sus propios medios- y preservar a la vez su autonomía. De otra manera, permanecerán totalmente desorganizados, como ocurre hoy día, o serán manipulados por agentes, probablemente, ajenos a sus intereses.

Centrar allí el foco del análisis pareció conveniente además, por tratarse de un sector en franca expansión donde se concentran las mujeres y la pobreza rural.

Sólo en el Valle de Aconcagua trabajan más de 45.000 personas en trabajo temporal, de las cuales más de la mitad son mujeres, y en el país, en total se calculan en 400.000. Sus salarios fluctúan entre 2 y 4 dólares diarios (600 a 1.200 pesos), mientras, una hectárea de uva de exportación dejaba una utilidad líquida de 5.000 dólares al año en 1986 -y la de Kiwi- 25.000. Ello indica las enormes potencialidades que tiene el sector de solucionar todos los graves problemas de los temporeros. La clave está entonces, en su capacidad de organizarse

Al comienzo el estudio se centró sólo en la "situación social" precaria del temporero, marcada por sus condiciones y estilo de vida. Pero este enfoque no parecía captar toda la riqueza del caso en estudio. Se decidió entonces, dar un giro importante y centrar el análisis en las "relaciones sociales" para lo cual era preciso estudiar también la situación social del empleador y, luego, *la naturaleza de la interacción* que ambos emprenden. La razón es que sus condiciones no sólo están, hoy más que nunca, marcadas por lo que ellos hacen y son, sino -además y principalmente- por la acción empresarial, cuya fuerza y poder ha aumentado considerablemente durante estos años.

1. LOS TRES CASOS DEL ESTUDIO

A tres semanas de haber vuelto al país después de casi 13 años fuera -entre febrero de 1986 y mayo de 1987-, trabajé como temporero (tratero) en la remolacha (Los Angeles), en la fruta (Aconcagua y Curicó), y en el bosque (desrramador, Concepción). Era una forma de retomar en ese momento mi tierra y mi gente, siguiendo la huella iniciada 20 años antes cuando me hice "torrante" y recorrí los fundos del valle central para escribir mi tesis de Licenciatura en Sociología. Como entonces, escribí diariamente mis notas de terreno después del trabajo, material en el cual se basa este artículo.

a) El temporero forestal

"El patas negras, fantasma del bosque"

Un compañero de colegio me contactó con el gerente forestal de la empresa quien autorizó mi trabajo como hachero en la faena forestal de una de las principales compañías del país. Antes de lograrlo demoramos 8 días en llegar hasta la faena misma. Me acompañaba un campesino amigo, lo cual agregaba fuerza para afrontar esta nueva aventura sociológica. Conocimos primero una filial modelo en la cual se ensayaba el uso de nueva tecnología forestal, en la que se entrenaba motosierristas muy jóvenes y que debía esparcirse luego, por toda la zona forestal. Las condiciones de seguridad en el trabajo, alojamiento, comida, recreación, salario, eran excelentes y cada 12 días bajaban en micros especiales a sus hogares. Un dirigente comunista me contó que fue recibido por la empresa y se le permitió plantear la afiliación sindical. Luego asistí a un almuerzo de despedida del administrador del fundo donde trabajaríamos al cual asistieron desde los guardabosques o trabajadores permanentes hasta el gerente forestal, pasando por el contratista y jefe de área. La comida duró 7 horas. ¡Nunca había comido y tomado tanto en mi vida!

Al otro día conocimos la zona y finalmente llegamos a nuestro campamento en medio de un mar de árboles del cual parecía imposible salir sin guía. Sólo unos extraños números como D1284b8 indicaban una intersección de dos caminos hechos por la compañía. Día y medio después logramos finalmente que nuestro contratista nos entregara guantes, casco y a cuenta, un hacha para cada uno, no sin antes haber empacado los bultos y emprendido el regreso ante la injustificada espera. Parecía que nadie creía ni deseaba que tomáramos en serio la experiencia propuesta... El campamento tenía unas 20 casetas con dos camarotes de madera aserrada y una cocina bastante sucia, sin mesas, atendida

por nuestro cocinero que nos alimentaba sólo 4 días a la semana, pues el lunes se oreaba y dormía todo el día. Los otros días comíamos porotos con riendas y color, y dos "galletas" tipo fundo. Las letrinas eran hediondas, el agua la compartíamos con los bueyes, las casetas no tenían respiración y estaban mal aseadas. Con mi socio decidimos tenerla impecable y nuestro ejemplo fue pronto seguido por nuestros dos compañeros de ruco.

El trabajo era increíblemente pesado y peligroso y no teníamos todo el equipo de seguridad necesario. Nuestros compañeros trabajaban con ojotas o botines de goma en medio de una superficie de un metro de basura, como llaman a los desperdicios del mismo bosque, que no poseía por cierto el encanto que éstos parecían tener en las películas. No vi un solo pájaro o conejo, ni ninguna flor durante el mes que permanecí allí. Trabajamos 10 a 11 horas diarias 6 días a la semana -el sábado una o dos horas menos- y desde el campamento echábamos una hora y media de ida y regreso al trabajo. Al mes no se sacaba más de 12.000 pesos, la mitad retenida para pago de la pulpería. Arrumar los árboles cortados en pedazos de 2.20 y 4.10, según sean de exportación o no, es peligroso pues se hieren los brazos y se golpean los pies con la caída de un tronco. El esfuerzo es monumental para arrumar las gavillas de seis troncos -que el boyero saca del bosque con su yunta- y para armar las "rumas" de un metro de alto a la orilla del camino.

Días antes de llegar había muerto un muchacho de 18 años, alcanzado por un "angelito" o ramas de otros árboles que el pino pasa a llevar al caer y que se desploman en un sentido diferente, y por eso es inesperado al indicado por el árbol derribado. El ruido de la motosierra no permite prevenir a nadie y el largo del mismo árbol que cae puede alcanzar a cualquier persona en un radio de 30 metros. Es imposible correr en el bosque y ponerse a salvo ante una emergencia. Rara vez es posible dar un hachazo bien dado, puesto que las ramas del árbol caído están en cualquier posición y los golpes en las canillas y los dedos de los pies son frecuentes. Una atención de urgencia no se da en el mismo día y los accidentes menores no son atendidos.

Entre las reivindicaciones más sentidas, está en primer lugar, la inestabilidad del trabajo, ya que duran por lo general no más de tres meses, debiendo partir luego en cualquier dirección para trabajar quizás en otra comuna o región, para otro contratista, para otra compañía... Nuestros 100 y más compañeros, básicamente del lugar, habían trabajado en una variedad inmensa de lugares. También tienen conciencia de los bajos salarios ("del trabajo de uno salen los millones forestales" me comentó un colega en una ocasión), y del abuso en las pulperías y en los cálculos de "metros ruma", ya que los capataces pasan midiéndolo acumulado en el camino mientras el trabajador está dentro del bosque y al momento de pago está su palabra en contra de la de aquél. "El obrero siempre va p'atrás", me comentó otro hachero. Muchas veces y, peor aún, hay quejas que el contratista dejó botada la obra y sencillamente no les pagó. Sobre esa base se añade la crítica a la falta de servicios mínimos y elementos de seguridad y salud en el trabajo.

La raíz más profunda del sistema es la seguridad ofrecida a unos pocos que trabajaban en la compañía, en sus subsidiarias y en el bosque -estos últimos sindicalizados y dirigidos por los comunistas sin mayor oposición de la empresa- que representan la "civilización", el resto, los partícipes de la cadena de relaciones de incertidumbre, incluido el contratista, sus mandos medios

motosierristas, boyeros y desrramadores, representan la "barbarie", cuyo trabajo dura de tres en tres meses, sea para ralear, talar, plantar o hacer "corta fuegos" en la orilla del bosque.

Nuestro compañero de pieza nos dio a conocer, sin querer, la profundidad de la incertidumbre en la que vive el temporero forestal, que muchas veces llega no sólo a la desarticulación social, sino también personal. En una ocasión comenzamos con mi socio a preguntarle si no fuera a ser cosa que el "patas negras" anduviera rondando por su casa, ya que contaba que hacía 6 meses que no podía ir por falta de dinero. Tan preocupado quedó que el sábado terminó más temprano y partió a su casa después de conseguir dinero prestado. Caminó 12 horas, anduvo otras 4 en micro para regresar cansado el domingo por la noche. Había encontrado la casa en orden. La pregunta que se hacía seguramente era, por cuanto tiempo, ya que descubrimos que muchos se encuentran efectivamente con el fantasma, que le ha puesto casa, comida y calor a su hogar. Decidimos nunca más bromear con los colegas sobre ese tema.

b) El temporero en la remolacha

"Se habían conocido en otra reencarnación"

Llovía torrencialmente el día que nos presentamos a trabajar en el fundo remolachero del amigo de otro amigo. El hijo del dueño nos llevó al colectivo donde alojaban los temporeros de Los Angeles, a pocos kilómetros de allí, la precordillera y la región mapuche. Nos recibieron muy bien. Ese día llovió todo el día y lo conversamos de comienzo a fin. En el colectivo vivíamos unos 30 "trateros" en grupo de 2, 4 o más, por pieza o casas viejas de adobe agrupadas en un conjunto a unas 3 cuadras de "las casas" (patronales). En la noche se veían las estrellas por entremedio del techo y los guarenes corrían de un lado para otro, hasta que una noche prendí mi linterna a 20 centímetros de unos bigotes inmensos, causándole parece más susto que el que yo tenía porque nunca más se escuchó guarén alguno. Dormíamos arriba de los camarotes pues las camas de abajo eran de paja y contenían un verdadero nido de pulgas. La ruca que hacía de cocina no tenía respiradero y se llenaba del humo intenso que expide la leña mojada. Lloraba desconsoladamente junto a Diana, nuestra perra conejera, pero el frío de mayo era peor que aquel humo. No teníamos letrina, sólo agua de acequia.

Era recurrente, como en el bosque, el recuerdo que hacían de sus familias que no podían visitar por falta de recursos. Pero al menos aquí había una comunidad de hombres que podía permanecer todo el año juntos trabajando en la cosecha de invierno, y en la pica y raleo de primavera-verano de la papa blanca. Aún así, no estaban dispuestos a construir letrinas a medias con el patrón, como le sugerimos nosotros, pues en cualquier momento podían y debían partir. A lo sumo, podrían tener un medidor de luz para saber el monto que cada cual debía cancelar, como se hace en otros fundos. Me llamó la atención la pobreza del vestuario y la falta de atención de heridas graves. Sencillamente no tienen previsión y no están dispuestos a hacerse atender como indigentes, ni arriesgar perder la semana corrida. El salario mensual era 10.500 pesos en 1987, trabajando a trato más de 12 horas diarias, a veces sábados y domingos, ya que los días de lluvia no eran pagados por tratarse de un trato.

"Putá que es cagao mi patrón" escuché decir una y otra vez. Muchos querían irse a otros predios donde pagaban 12.000. Los que cargaban los camiones podían llegar a ganar hasta 30.000 si no llovía, pero tenían que estar en pie más de 15 horas. Era un pequeño grupo que gozaba de ese privilegio. El patrón les descontaba las chaquetas de agua, indispensables para trabajar en medio de barriales, frío y lluvia, por lo cual no las usaban.

El hombrón, como le decían a don Sali, era de trato duro. Pero estaban dispuestos a perdonárselo si no fuera por el sueldo. Sin embargo, la protesta más recurrente era por la comida, que incluyó huelgas de viandas en más de una ocasión. En esos días estaban muy molestos porque se había muerto una vaca y, según habían escuchado, la habían carneado para venderla a los bancarios. Le comenté el hecho al patrón en una ocasión que me llamó para saber cómo estábamos. Indagando sobre la eventualidad que se las fueran a ellos, nadie lo creyó posible; era "soñar". Cuando recibimos de almuerzo cazuela, después de comer todos los días porotos al almuerzo y pantrucas por la noche, no podían creer. Allí estuvo el capataz para refregárselo en la cara a los más críticos. "¿Qué te parece?" le preguntó uno. "Está bien pues", le respondió, decidido a retirarse de todas maneras de aquel fundo.

Cuando don Sali, después de la experiencia, nos invitó a comer no podía entender por qué protestaban tanto contra la comida cuando se trataba de "porotos de primera". Le expliqué lo repugnantes que se vuelven después de una semana, además de su total falta de sabor. "Variedad y color" es todo lo que se pide, y no significa ningún gasto mayor, le expliqué. Quedó en silencio mirándome a los ojos y por primera vez comprendió la causa de sus conflictos de todos estos años. "He estado muy metido en mis deudas y no podía hacerme cargo de ninguna otra cosa mientras no saliera de esto", me confesó. Más aún no escuchaba ni siquiera cual era específicamente la demanda. "Venga a'l verano a ver los cambios", me invitó después de sacar una sonrisa más tranquila.

Don Sali es un hombre un tanto especial. Había heredado el fundo de su padrastro que lo adoptó. Transformó 500 hectáreas con sólo 10 de riego en más de 400 regadas, para lo cual, construyó 3 tranques. Cuando le vinieron a expropiar el fundo ofreció casi la mitad a los campesinos si lo ayudaban a defenderlo, se encerró con sus familias en las casa el día "D" y llamó a todos los valientes de la zona a ayudarlo a defender su tierra cuando llegaron los carabineros y los ejecutivos de CORA. En los sucesos, murió un campesino. Hoy la tierra se trabaja casi en un 100% incluido un sector de engorda y espárragos de exportación. Vio a inquilinos levantarse contra él y otros patrones, y luego como fueron perdiendo la tierra para volver a recontratarlos como trateros. Era difícil, muy difícil escucharse después de los sucesos de esos últimos 20 años, pues... ya se habían conocido en otra reencarnación.

c) El temporero en la fruta

"El Tano transformó al grupo negociador otra vez en individuos"

255

El presidente del Sindicato de Trabajadores Permanentes de la Comuna me contactó con don Carlos Fernández quien daba pensión en el pueblo. Después de muchos tira y afloja convinimos cancelar 600 pesos cada uno por el

alojamiento, desayuno y dos comidas compartiendo una pieza con amplia ventilación, pues una muralla estaba un tanto corrida y, como en Los Angeles, se veía el cielo. A poco andar pedimos solución urgente a la hediondez del baño. Además, el techo estaba ese día extrañamente negro. Se trataba de mil moscas. Con muy buena voluntad, los dueños nos ofrecieron su propio baño. A pesar de todo nos pareció un precio módico. Sin embargo, luego nos enteramos que nuestro salario era 300 pesos diarios ¡casi la mitad de la pensión! comprendimos por qué los temporeros de fuera duermen en el suelo, en cualquier lugar que se puede.

El almuerzo que llevábamos al trabajo se nos avinagraba todos los días ante el calor de verano del Valle de Aconcagua, un verdadero cráter de volcán. Ensayamos distintas comidas, pero sin éxito.

Nuestros colegas de trabajo, hombres y mujeres, eran básicamente de la misma comuna, más un grupo venido de Valparaíso. Los hombres del lugar trabajaban en la uva, los de fuera en la pera y las mujeres del lugar en los packings de uva y pera. La jornada de trabajo era de 10 a 12 horas diarias los hombres y más aún las mujeres, quienes salían a veces en la madrugada, cuando toda la fruta fuera embalada. "Vamos al yugo" me dijo una mañana un colega de las uvas. Con mi socio trabajamos en las 4 faenas, una semana en cada una.

Había dos excusados para casi 200 personas que, en consecuencia pasaba sucio y lleno de papeles. Un pequeño casino permitía calentar comida y servírsela a gusto. En las noches la colación no pasaba de un sandwich con mortadela y una bebida o un café o té. A pesar de la concentración de hombres y mujeres jóvenes, primaba la relación de trabajo y de eficiencia aunque en la oscuridad de la noche a veces se intimaba. En esto según los trabajadores y trabajadoras, los ejecutivos daban la pauta. Había siempre un grupo de "elegidas" que se mantenían en marzo y abril después que comenzaba la curva descendente de producción y los despidos.

En nuestro primer día de trabajo, el Tano, el eficiente administrador del predio y packing de 60 hectáreas nos introdujo a nombre del empresario, a quien había contactado también a través del amigo de un amigo. Un porteño mayor de hablar golpeado, interrumpió pidiéndome antecedentes sobre el estudio. Luego me buscó para indicarme que había procedido mal al decir que había salido el 73, ante lo cual expresé mi extrañeza. En todo caso, una persona me dijo que lo conoció en la cárcel. El y su colega habían sido separados del grupo por ser ratis o CNI, cuestión que nunca se aclaró, pues hacían tantas preguntas sobre marihuana como sobre política. Alguien entre los porteños había repartido panfletos sobre las condiciones de los temporeros firmados por el PS. Y justo ese día deciden pararse los de la pera exigiendo 500 pesos diarios, que nuestro patrón aceptó. Nosotros estábamos encantados con el arreglo, pues ni aún con horas extras en el huerto, cubríamos la pensión. El patrón terminó en el hospital con úlcera.

Sin embargo, el administrador les ofreció un máximo de 400 pesos y luego, uno por uno, exigió aceptar o entregar el capacho en el que recogían las peras. Pero antes, había puesto a "estos buenos niños de la uva" a reemplazarlos después de las horas de trabajo, logrando recoger en una hora y media el trabajo de aquellos en medio día. Así, el Tano transformó al grupo negociador de nuevo en individuos. El acuerdo contemplaba un trato después de la jornada de ocho horas, debiéndose lograr un mínimo de capachos durante ese lapso para poder

optar al trato. El grupo debió aceptar. La lección sirvió para frenar la demanda de las mujeres del packing de peras que ganaban 325 pesos, más diez centavos la caja, cifra mayor que la de los hombres, pero igual muy bajo en su opinión. Después del acuerdo en la pera, la exigencia del packing no se materializó. Más bien hubo sanción del grupo a una de ellas que era más floja y detenía el ritmo de la producción.

El sistema de trabajo temporal en el Valle de Aconcagua está cimentado en la inexistencia de trabajo de invierno tanto en la localidad como en Valparaíso, tratándose en este último caso por lo general, de estudiantes que desean trabajar sólo durante el verano para ayudar a pagar los estudios. Son estas condiciones las que permiten la existencia de jornadas tan irracionales y agotadoras. Se trata de aprovechar una oportunidad única en el año, sin desviar la atención sobre nada que no sea el trabajo. Esta situación es particularmente dura en el caso de las parejas jóvenes pues no pueden afrontar las dificultades con una estrategia familiar de sobrevivencia, ya que la mujer que ha tenido hijos debe permanecer en la casa, al menos los primeros años porque los packing no cumplen la ley de salas cunas. La demanda central de los lugareños es mejores salarios y trabajo de otoño-invierno.

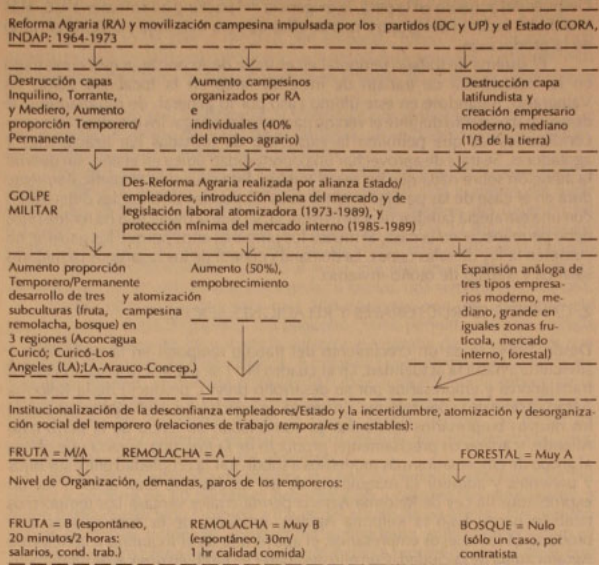
2. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y RELACIONES SOCIALES

Desde 1964, se da un crecimiento del trabajo temporal en la agricultura y silvicultura hasta la actualidad. En el cuadro No 1 se explica la situación de los trabajadores y empresarios por su desarrollo previo, producto de la Reforma Agraria como de la des-reforma. En efecto, se concluye que el núcleo central de los nuevos empresarios modernos ya controlaban un tercio de la tierra bajo Allende, y aparecen precisamente, *producto de la Reforma Agraria* que obliga al grupo de empresarios más modernos a subdividir la propiedad entre sus hijos y parientes y adquirir la maquinaria de los fundos que iban a ser o fueron expropiados (la Ley de Reforma Agraria permitió tales ventas). Los temporeros también nacen bajo la Reforma Agraria, producto de la desconfianza que produce en los nuevos empresarios, el apoyo que da el inquilino a la Reforma Agraria traída de la ciudad. Con ello desaparecen también dos capas fundamentales e ineficientes del antiguo régimen: latifundistas e inquilinos.

Sólo los inquilinos más probados son transformados en *permanentes* por sus patrones, aumentando así la proporción temporeros/permanentes y desapareciendo el *"torrante"* producto de la apertura del mercado de trabajo y reducción del empleo de todo tipo de "afuerinos" en los predios reformados. También se expande el campesinado, si consideramos que el inquilino que recibe tierra se transforma, básicamente, en un campesino más, "organizado" por el Estado. Estas son entonces las tres capas principales que entran a la segunda fase de des-Reforma Agraria.

CUADRO 1:

Situación, relaciones y organización de los temporeros, en el marco de los cambios estructurales del país en los últimos 25 años (1964-89).



A, M, B: Alto, Medio, Bajo.

Con la desconfianza en aumento después de la experiencia de profundización de la Reforma Agraria bajo Allende y la des-Reforma Agraria que la sigue, aumenta la proporción Temporeros/Permanentes en desmedro de los segundos, quedando en el predio sólo los muy bien probados "en las duras y las maduras". Aumenta aún más el número de temporeros con el desempleo urbano y la venta masiva de parcelas de Reforma Agraria por los ex-asentados, debido a la incapacidad del campesino reformado -ahora bajo trabajo individualizado de su parcela- de pagarla y competir con éxito en el nuevo mercado libre. Crece en consecuencia, el número de campesinos con propiedades muy pequeñas hasta representar el 50% de la población agrícola. Por su parte, el temporero puede llegar a representar cifras similares cuando, durante la cosecha, hasta 25% de sus filas llegan a estar compuestas por pequeños propietarios que son

forzados a transformarse en temporeros para poder subsistir el resto del año. He allí las tres capas fundamentales de la agricultura hoy día.

Así ambos procesos, la Reforma Agraria y la des-Reforma Agraria, generan el desarrollo de la empresa agrícola moderna, al destruir la primera, cuatro capas del antiguo régimen (inquilinos, torrentes, medieros y latifundistas) y crear las tres capas modernas (empresariado, temporeros y permanentes). La acción del Estado con su legislación laboral atomizadora, política económica liberal y des-Reforma Agraria, sumado a la acción de estas diferentes capas -con su historia peculiar, traumas, legitimidad y renovación diferenciada, según cada caso- institucionaliza formas de trabajo muy distintas al pasado y, a la vez, diferentes entre sí. En vez de la relación segura, basada en la lealtad del inquilino, el patrón establece ahora, producto de su desconfianza, relaciones puntuales y temporales -inciertas e inseguras- con el grueso de los trabajadores.

2.1 VARIABLES SOCIOCULTURALES QUE DEFINEN EL SISTEMA DEL TEMPORERO

Se observa que en los casos analizados hay diferencias en las variables socioculturales para los temporeros de la fruta, remolacha y forestal que se resumen en el Cuadro siguiente.

CUADRO 2:

Temporeros: variables socio/culturales

Variables Sociales		
Joven, Masc./Fem. Soltero/Casado especializado trabajo intensivo empresa peq. 1/2	Maduro, Masc. Solt/Cas. Abandonado no especializado trabajo no intens. empr. peq. 1/2	Joven, Masculino Solt./Abandonado no especializado aislado, trab.no intensivo empr. grande
FRUTA	REMOLACHA	FORESTAL

El nivel de desconfianza de los empresarios depende de varios factores económicos y políticos como indica el Cuadro No 3 (grado de modernismo, eficiencia, ganancia, endeudamiento, trauma por la Reforma Agraria, legitimidad en la des-Reforma Agraria, y renovación social y cultural: es decir, si son los mismos empleadores que vivieron la Reforma Agraria y si su pensamiento ha cambiado.

2.2 VARIABLES ECONOMICO-POLITICAS QUE DEFINEN LA SITUACION DE LOS EMPRESARIOS¹

CUADRO 3: Empresarios: variables económico-políticas

Variables Económicas	
moderno/eficiente	moderno/eficiente
ganancia baja	ganancia sustancial
endeudado	+endeudado subsidio estatal
M impacto RA	
M legitimidad des-RA	FRUTA
A renovación socio-cultural	
A impacto RA=	
Variables B legitimidad Políticas des-RA	FORESTAL
B renovación socio-cultural	
A impacto RA	
B/M legitimidad des-RA	REMOLACHA
B renovación socio-cultural	

A, M, B = Alto, Medio, Bajo.

En efecto, desde el punto de vista del temporero significa que el empresario institucionaliza una relación que implica su total incertidumbre ante la vida, pues no sabe si tendrá trabajo en la próxima cosecha, a qué precio, con qué patrón, bajo qué condiciones y por cuánto tiempo. La situación extrema es aquella del desramador del bosque que es enganchado por un motosierrista, que a su vez es enganchado por un capataz, que a su vez es contratado por un contratista, que a su vez es contratado por una compañía forestal por un trabajo determinado que puede durar 3 meses... Después de 3 meses de trabajo el desramador (que constituye más del 80% del trabajador del bosque), no sabe si habrá trabajo o no, en qué bosque, para qué contratista, en qué compañía, de qué región... Y si le pagarán o no y si tendrá o no el dinero para visitar a su familia...

1.Trabajo y presentado en sus partes descriptivas y analíticas en Mensaje 383, octubre 1989 y III Congreso Chileno de Sociología, septiembre 1989.

2.3 RELACIONES DE TRABAJO TEMPORAL Y NIVEL DE ORGANIZACION

En los cuadros siguientes se analiza el nivel de organización con las situaciones sociales de los empresarios y los temporeros.

CUADRO 4:

Relaciones de trabajo temporal en el bosque y nivel de organización

Hachero o Desramador:

Hombre, joven/maduro, soltero/ abandonado, aislado, no especializado, trabajo no intensivo, empresa grande.

Empresario:

moderno-eficiente

A ganancia desconfianza,
trauma UP atomización ,

B legitimidad (obtención
bosques y subsidio estatal)

B renovación socio-cultural
faena por contratista

Cadena de relaciones de

incertidumbre,
desarticulación

social y personal. Cultura
del Bosque

A, M, B = Alto, Medio, Bajo Organización Nula.

CUADRO 5:

Relaciones de trabajo temporal en la remolacha y nivel de organización

Tratero:

Hombre, maduro, soltero/casado/ abandonado, no especializado, trabajo no intensivo, empresa mediana/grande.

Empresario:

moderno/eficiente

M ganancia/endeudado
trauma RA

B/M legitimidad des-RA

B renovación socio-cultural

Relaciones de desconfianza,
incertidumbre y desarticulación
familiar. Cultura Rural.

A, M, B = Alta, Media, Baja

Organización Baja

CUADRO 6:
Relaciones de trabajo temporal en la fruta y nivel de organización²

Temporero:

Mujer/hombre, joven, soltera/
casada, especializada, trabajo intensivo,
empresa pequeña/mediana.

Empresario:

moderno/eficiente
A ganancia/endeudado
M impacto RA
M legitimidad des-RA
M renovación socio-cultural

Relaciones de desconfianza,
incertidumbre, atomización,
y desorganización social
A/M. Cultura Urbana

A, M, B = Alta, Media, Baja

Organización Media/Baja

En el otro extremo está el trabajador de la fruta cuyo patrón requiere de un trabajo más especializado y cuidadoso, tanto en el huerto como en el packing -sobre todo las embaladoras- pues la fruta puede ser rechazada si está maltratada o infectada. Compárese esta situación de trabajo con el cuidado que requiere un árbol que será convertido en papel, o de una remolacha que será triturada y convertida en azúcar. Pues bien, al empresario frutero le interesa, a diferencia de los otros casos, entrenar a su mano de obra y poder predecir un cierto nivel de calidad del producto que le demanda su exigente comprador en el extranjero. Ello requiere establecer relaciones de mayor estabilidad, al punto que se ha visto el desarrollo de verdaderos "temporeros" que los tratan como "permanentes" y que año tras año trabajan en la misma empresa, al punto que tienen su puesto (casi) asegurado de cosecha en cosecha. Pero algo de desconfianza aún queda si su trabajo no se le garantiza del todo de un año para el otro, a tal precio, etc.

Así es la "situación social" de los empresarios y los temporeros -explicada por su peculiar historia- en los 3 sectores seleccionados, y que representan a la totalidad de los trabajadores del valle central, lo que explica el nivel de incertidumbre de las relaciones. Estas condiciones se analizan en los cuadros 2 y 3 y las relaciones sociales que establecen entre ellos en los cuadros 4, 5 y 6.

2. Hay diferenciaciones importantes entre los valles frutícolas chilenos, en particular los del norte con el resto. Ver Daniel Rodríguez "Las Regiones frutícolas de Chile" en : GEA 13, septiembre 1988. Véase también otros trabajos de este autor y de Silvia Venegas sobre estas diferenciaciones en las ponencias presentadas al III Congreso Chileno de Sociología, septiembre 1988. Otros estudios con referencia a los temporeros son M. Elena Cruz y Roberto Ribera, *Pobladores rurales*, Santiago GIA, 1984. Sergio Gómez y Jorge Echenique, *La agricultura chilena*. Santiago, FLACSO 1988. Y Ximena Valdés, varios artículos y libros publicados por CEM.

Las variables seleccionadas se refieren a los intereses centrales que moldean las conductas de ambos sectores: los intereses económicos y estilos de gestión de los empleadores, y sus traumas, legitimidades y renovaciones. Así el empleador forestal tiene hoy una situación económica holgada, pero está intranquilo - probablemente en forma no consciente- respecto del largo plazo. Esto se debe a su temor durante la Reforma Agraria (los fundos forestales no fueron expropiados, pero la lucha por intervenir la operación industrial de la Papelera, por ejemplo, fue la más intensa del país). Este hecho se ve reforzado por ser sus dueños los mismos de entonces y, sobre todo, por haber expandido su propiedad forestal a partir de bosques obtenidos a bajos precios y que estaban a punto de explotación, que nacieron y fueron creados por el Estado. Más aún, su reforestación ha sido realizada con fuertes subsidios estatales. Es esta situación la que estaría creando inseguridad entre sus dueños y motivando, en un sentido más profundo, la institucionalización de un sistema tan precario de relaciones laborales que asegure neutralizar cualquier oposición de los trabajadores hoy y en el futuro.

Parte de la explicación es también el volumen de las operaciones y el hecho que en otros países exista un sistema de contratistas similar. Pero el extremo al que se ha llevado el sistema -que incluye preocupación en compañías como la Papelera por buscar alternativas, y la fuerte crítica al mismo incluso entre los propios contratistas- indica que existe una razón más de fondo que explica el tipo de relación allí institucionalizada. Por el momento este estado de cosas asegura que no habrá ninguna oposición al sistema implantado desde dentro de los bosques. Pero mirado con más detención parece ser un sistema que significa "pan para hoy y hambre para mañana".

A diferencia de los otros sectores donde los trabajadores logran un mínimo de cohesión, aquí ésta es nula, lo cual implica que la movilización de estos sectores bien puede ser hecha por organismos totalmente ajenos a sus problemas y con alto riesgo de ser manipulados tras objetivos externos a la vida del bosque. Su alto nivel de alienación (o de "sentirse ajeno") al sistema implantado, refuerza lo anterior. Esto es así, pues su capacidad de expresar valores propios, a diferencia de los otros dos casos bajo estudio, es nula. A su vez, lo anterior se explica por el altísimo nivel de atomización de los trabajadores y su total incapacidad de organizarse. La organización aseguraría justamente poder expresar esos intereses propios, y ésta depende, como hemos visto, de su grado de estabilidad y seguridad en la relación de trabajo.

Es el conjunto de temores, que se condensan en forma particular en el sector forestal, lo que explica la institucionalización más acentuada de la desconfianza en ese sector a pesar que el modelo de gestión -de la Papelera por ejemplo- era justamente el contrario. Se basaba en una relación laboral de *confianza* que llevó a sus trabajadores, liderados por sus sindicatos, y a un sector importante del país, frente a los intentos de expropiarla del Gobierno, a decir con éxito: "¡la Papelera no!" Ese sistema sigue, pero para un núcleo de trabajadores permanentes que representan no más del 7% de los trabajadores del bosque. Bajo el punto de vista de sus condiciones de trabajo y vida, la división entre aquéllos y éstos, es entre la *barbarie* y la *civilización*, pero aquella abarca a más del 90% de los trabajadores; he allí la magnitud y gravedad de la situación. El estudio pone en evidencia un sistema y por ello un dilema que afecta, en una forma u otra, al país en su conjunto, siendo la agricultura la cabeza

del iceberg que es el país, y la silvicultura la punta misma de aquella cabeza. La iniciativa de cambiar esta situación repercutiría sin duda sobre el estilo predominante de relaciones laborales en el sector e incluso, dado la centralidad del mismo en la economía nacional, más ampliamente, en el país.

Los temporeros están marcados por situaciones muy diversas. Al frutero lo moldea el pueblo, la ciudad, con su cultura de protesta, diversión y expresión en la música, el lenguaje, y el vestido, lejos del espacio del trabajo agrícola donde en pocos meses se gana la parte más importante del salario del año. En la ciudad vive su juventud o primera madurez probablemente casado o por hacerlo. Su pareja será también su compañera de trabajo, estableciendo un nivel de igualdad de sexos (la mujer es más especializada y gana incluso más dinero y debido a eso tiene también mayor estatus que el hombre) nunca visto en el campo. Su trabajo es de una intensidad sin igual. Pero tiene allí también una capacidad de presión sin comparación, por la urgencia que tiene el empresario de sacar la cosecha sin retraso alguno o arriesgar perderla. Por esta razón y por su independencia de la vida diaria de la empresa (la diferencia de la remolacha y el bosque) tiene mayor capacidad de organizarse, independientemente y presionar con efectividad, sobre todo la mujer pues manipula en el "packing" la fruta ya cortada que no puede esperar... La solidaridad que encuentra en su población, entre sus familiares y vecinos le proveen esta identidad y seguridad que esos otros trabajadores tampoco tienen. Añádase a esto también la mayor indisponibilidad del frutero debido a la mayor especialización de su trabajo.

En el otro extremo, al trabajador forestal lo marca la soledad del bosque, no la ciudad ni el campo, y el miedo, peligrosidad e incertidumbre a que lo expone su trabajo, y que lo ha llevado incluso a una verdadera desintegración personal que marca hasta el nivel de la familia y su propia identidad. En efecto, uno de los "fantasmas" del bosque es el "patas negras", que merodea por su hogar mientras el trabajador no tiene el dinero necesario para visitarlo. Así es común la desorganización familiar del obrero forestal.

Situación intermedia es aquella del trabajador remolachero. Por un lado, está marcado por el fundo desde que fue inquilino, después "asentado" de la Reforma Agraria, luego "parcelero" y por fin "tratero" del patrón que le compró la tierra o la recuperó/arrebató. Probablemente, es el mismo patrón al que un día se le quitó en la época de la Reforma Agraria cuando se alzó entusiasmado con el discurso que traían desde el pueblo, en las camionetas de la CORA e INDAP, los partidos. Su propio trauma es alto y el nivel de confianza en sus propias fuerzas es muy reducido, pues debe enfrentarse a un patrón que jamás le perdonará lo ocurrido. Le ganó además, compitiendo muchas veces en la cancha del libre mercado, debiendo, por fin venderle la tierra; o bien la recuperó a través de medidas administrativas o de fuerza.

Su autorreferencia es también menor debido a que vive en el predio todo el año, bajo la mirada atenta del patrón, ya que la remolacha es un cultivo anual. Como el hachero, tiene también alta desintegración familiar al no poder visitar su hogar frecuentemente por falta de recursos. Pero al menos, y a diferencia del bosque, éste vive con su grupo de compañeros trateros durante todo el año. La desconfianza patronal no le permite vivir con su familia en el predio. Esta desconfianza patronal, el control social que sobre él ejerce en el trabajo y en los "colectivos" donde alojan los "trateros" de la remolacha, hace que su capacidad reivindicativa y de organización sea baja.

Por otro lado, la entrega de la remolacha a las plantas de azúcar, aunque programada, no tiene la rigidez y urgencia extrema de la fruta. Ello añade una razón más, a las dificultades de este sector para organizarse y ejercer una presión decisiva sobre el patrón.

Es a partir de las condiciones descritas, es decir, el nivel de desconfianza/incertidumbre, que se explica el nivel de organización temporera diferenciada. Hay mucho más en juego en el sector forestal y la legitimidad de su adquisición de tierras y la reforestación es mucho menor. Por ello, el sistema de dominación implantado -quizás sin ninguna intención- se basa, precisamente, en el debilitamiento del trabajador al extremo de llegar a desintegrarlo como persona aislado en el bosque y forzado a vagar de un lado para otro, sin identidad propia, sin rumbo ni destino, sin amistades ni familia. Estas condiciones son distintas a las que llevaron a Seymour M. Lipset a postular en *El hombre político* que los trabajadores de los bosques siempre son radicales. Las condiciones chilenas indican que esta teoría, aceptada hasta ahora sin reservas en la sociología política, debe ser revisada a partir de los conceptos de desarticulación social y desintegración personal desarrollados más arriba. La condición de "clase aislada", que lleva a reproducir valores propios, en este caso reproduce el miedo y la incertidumbre.

En el sector remolachero existe transparencia respecto de la situación que viven y sus causas, condiciones óptimas para desarrollar acciones comunes que surgen de esta comprensión, según sostiene Max Weber en *Clase, Status y Partido*. Pero ¿por qué no sucede así? Por las derrotas sufridas, la fuerza con la cual se revirtió el proceso e implantó el nuevo sistema de control social, y la legitimidad del patrón que le arrebató la tierra que antes le perteneció y, aún más como ya se dijo, muchas veces compitiendo en el mercado. Aún así, el tratero de la remolacha logra organizar un mínimo de acción común -como son las protestas recurrentes en el fundo observado por la calidad de la comida-comparado con el bosque. En efecto, entre los primeros existe una mayor estabilidad en el grupo laboral que les permite rehacer, al menos en parte, su vida colectiva. La desarticulación de ésta y del hombre mismo adquiere un carácter extremo en el sector forestal.

3. SOLUCIONES A LA DESORGANIZACION: EL CASO SANTA MARIA

La Casa del Temporero, que dirige este autor, opera desde comienzos de enero en Santa María, lugar donde se realizó la tercera parte del estudio, el de la fruta. Se formó en enero de 1989 con el objetivo único de abrir un espacio a la organización de los temporeros y temporeras en busca de soluciones de fondo a su situación. Para ello se organizaron programas que los atrajeron y les abrieron un espacio de encuentro, que a su vez, facilitó su organización a partir de cosas muy simples. Los programas de verano, por ejemplo, son alojamientos para los de fuera, con un sistema de co-administración, comidas vendidas de noche en los packings, que incluye comités para operar el servicio en cada lugar, guardería para guaguas y niños de hasta 10 años, que incluye asesoría laboral para las madres un día a la semana por la mañana.

En invierno, los programas incluyen pequeños proyectos productivos, ollas comunes donde se soliciten, distribución de harina y leche subsidiada

-todo ello dirigido por ellos mismos- escuela de invierno para la capacitación productiva de verano e invierno, cultural y de salud en el trabajo. Los elementos claves de la experiencia son montar los programas sobre la base de las necesidades más sentidas por los temporeros, distinguiendo entre el momento de la organización y el momento de la negociación y el conflicto. Si no ocurre así, la organización durará tanto como el conflicto, como en el caso de la protesta por la comida en el fundo remolachero, o la petición de los pereros del puerto en Santa María. Se trata de permitir el afianzamiento de la organización en espacios que no sean deshechos y permitan a la organización estructurarse. Luego, con esta primera experiencia organizativa se podrá pasar a otros niveles más complejos de organización.

Así, con la crisis de la uva surgió uno de los únicos sindicatos de temporeros que existe en Chile en Santa María y que hoy, a 5 meses de la experiencia cuenta con 400 miembros, siendo el mínimo legal 75. Maneja por sí mismo los programas de leche, harina y ollas comunes, que ellos llaman "compartiendo la mesa", y que han recibido apoyo de la organización de ese mismo nombre en Santiago, de Cáritas y del Hogar de Cristo. Paralelamente el sindicato ha ganado más de 10 conflictos laborales. La experiencia está siendo discutida con las organizaciones políticas que dirigirán el país y las organizaciones sindicales que se han mostrado interesadas en afrontar con soluciones de fondo a la situación de trabajo temporal, creando Casas sindicales comunales y negociaciones colectivas por rubro y comuna según detalla Sergio Gómez en su artículo. La Casa está así en condiciones de proyectarse, a 7 meses de su inicio, de generalizarse esta experiencia deberfa adaptarse a las condiciones de cada comuna donde se implemente, como espacio de encuentro para los temporeros y sus organizaciones en la búsqueda de soluciones efectivas a sus muchas necesidades.

4. CONCLUSIONES

1. El sistema de trabajo temporal estudiado se refiere a toda la región que va desde Copiapó por el Norte hasta Arauco por el Sur, y se refiere al conjunto de productos cultivados a través del contrato de mano de obra temporal. Al interior de éstos, se distinguen claramente: a) un sector de fruta-hortalizas (Copiapó-Curicó); b) un segundo sector de producción para el mercado interno de remolacha, arroz, maíz, porotos, etc. (Curicó-Los Angeles); y c) el sector forestal (secano costero, precordillera, centro-sur y región Los Angeles, Concepción, Arauco). Estos sectores distinguen a los empresarios entre sí, a los temporeros entre ellos, así como el carácter de las relaciones que establecen y el nivel de organización de los trabajadores.

2. Las variaciones en la conducta de los actores sociales así como en la naturaleza de sus relaciones se explica por un conjunto de variables donde sobresalen, por un lado la naturaleza de la Reforma Agraria y des-Reforma Agraria en cada caso, que estaría marcando fundamentalmente al empresario; y, por otro, el tipo de contexto social en el cual se forman y desarrollan los trabajadores: la ciudad, el fundo y el bosque. Enpresarios autoconfiados por su capacidad empresarial o heridos por el conflicto, marcados por la revancha, impactados por las deudas o la conquista de nuevos mercados, entran en

contacto con trabajadores derrotados por la des-Reforma Agraria, después de alzarse un día, o marcados por la soledad y angustia del bosque o la cohesión social, libertad y alegría del pueblo. También impacta las condiciones técnicas de trabajo, como la urgencia de la producción diaria, la especialización requerida y el tamaño de las organizaciones de la empresa. Por ello, sus relaciones son distintas en cada caso y el nivel de organización de los trabajadores también varía.

3. La situación descrita de extrema "*TEMPORALIDAD*" en las relaciones es perjudicial para empresarios y trabajadores. Para los empresarios por establecer relaciones de desconfianza que son siempre malos negocios a la larga, en especial en momentos de crisis o de cambio. Así hoy día si hay un cambio los trabajadores del bosque no gritarán "¡La Papelera no!" en sus propiedades como lo hicieron, convencidos y por buenas razones como es el sistema de *confianza*, a la japonesa, implantado por la Compañía años atrás bajo la administración de don Jorge Alessandri. Más aún, existe el serio peligro que, dado el altísimo nivel de desorganización y alienación social de los trabajadores forestales en particular, puedan ser movilizados con objetivos ajenos a sus intereses de fondo, sin que incluso lo perciban, dada su incapacidad total de organizarse como ente propio y poder articular así sus intereses. Al empresario le conviene que los trabajadores estén organizados y expresen sus intereses reales para así negociar con ellos y tener trabajadores como los que un día defendieron la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) ante los intentos del Gobierno UP de expropiarla. Una acción semejante es imposible bajo el actual sistema de trabajo temporal implantado en el país, sobre todo por la CMPC en el sector forestal.

4. A los sindicatos agrícolas, silvícolas e industriales-forestales tampoco les interesa este sistema pues jamás podrán desarrollar una base social sólida y representar los intereses reales de esta masa, en vez de sus propias ideologías o experiencias pasadas o de otros sectores de trabajadores que nada tienen que ver con los temporeros de la tierra, del "packing" y del bosque. Estudiar las causas profundas de esta situación, sacar las conclusiones del caso y mirar hacia el futuro es fundamental para ellos si desean alcanzar la representatividad que un día tuvieron. Por lo pronto, el estudio indica que debe superarse la discusión sobre reforma agraria, ya que ésta ya sucedió y cumplió un objetivo importante, cual fue el crear un empresariado moderno, capaz, una agricultura desarrollada que da divisas y no déficit al país. Es tiempo de dar vuelta la hoja y mirar hacia los objetivos urgentes que deben ser resueltos hoy día.

5. Lo anterior indica la necesidad de la concertación social hoy, pues es una situación que no es negocio para nadie. Existen estilos de gestión diferentes a los descritos y más productivos, que ganan la imaginación de todos los trabajadores de la empresa y aumentan la productividad, a la vez que cimentan un futuro de mayor confianza mutua. Existen otras estrategias sindicales que, cualquiera sea la naturaleza ideológica última que motive a los actores, permiten avanzar al compatibilizar los espacios en común empresa-trabajado-

res con las áreas de conflicto³. Esto es así porque la relación, a diferencia de lo que algunos suponen, no tiene por qué sumar cero para ninguna de las dos partes... Buscar construir estos espacios y salir del pantano descrito parece ser la política más cuerda a seguir. El diálogo sincero, abierto, con quien está dispuesto a escuchar, lo puede todo. La situación actual, en opinión de este autor, lo exige con urgencia.

6. Con respecto al trabajo de organismos de apoyo existen muchas áreas de clara y enorme necesidad de los temporeros y temporeras, como indica la experiencia del autor desarrollada en la Casa del Temporero en Santa María, Valle de Aconcagua (alimentación, guardería infantil, bolsa de trabajo, alojamiento, salud y seguridad en el trabajo, educación y capacitación técnica, trabajo de invierno, recreación, pero cualquiera de estas actividades que se decida promover sería conveniente tener en cuenta dos cuestiones básicas. En primer lugar, debe tenerse claro que entre todas estas urgentes necesidades mencionadas que tienen los temporeros subyace, como el elemento más crítico, su tremenda dificultad para crear organizaciones de auto-ayuda. Por ello, es preciso enfocar los programas de apoyo no tanto en busca de solucionar todas las necesidades de un determinado grupo en una determinada localidad. Concluido el apoyo reaparecerían las necesidades y la dificultad de estos trabajadores para enfrentarlas. El proyecto debería ser, más bien, una instancia en la cual ellos desarrollen un espacio propio, donde se encuentren, que los ayude a comenzar a solucionar sus necesidades y que, a la vez, les sirva para auto-organizarse. Concluido el proyecto habría necesidades satisfechas pero, sobre todo, organización, para hoy, mañana y pasado. En Santa María, a cuatro meses de iniciada la experiencia de la Casa surgió un sindicato que 4 meses después tiene más de 400 socios. Cabe agregar, tanto en el caso remolachero como forestal y frutero del Norte, la necesidad de construir pueblos donde estos temporeros puedan satisfacer necesidades básicas y desarrollar vida familiar, sustento último de su afirmación vital, sin lo cual los programas referidos más arriba no pueden sustentarse.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta las importantes diferencias al interior de esta capa social, que coincide con diferencias igualmente marcadas entre los empleadores y las relaciones que establecen con los temporeros y temporeras. Lo interesante, a subrayar, es la existencia de zonas bien delimitadas donde se establecen estas variadas relaciones con actores sociales igualmente diferenciados, que a su vez coincide con productos diferentes 1. Norte a Curicó: fruta/hortaliza; 2. Curicó a Los Angeles: productos para el mercado interno, remolacha, porotos, maíz, arroz; 3. Los Angeles, Concepción, Arauco, secano costero y precordillera hasta más al norte: forestal. Es sin duda en la región de fruta/hortalizas donde las condiciones para avanzar en esta etapa se presentan mejores bajo el punto de vista de su capacidad organizativa. Los avances en esta región bien podrían servir de aliento a los temporeros de las otras zonas y de ejemplo para los empresarios.

Solentos documentos

PRESENTACION

LA DEUDA EXTERNA

LA DEUDA EXTERNA

PRESENTACION

Según cifras de la CEPAL, la deuda externa total de Chile de fines de 1989 alcanzaba la cifra de 17.610 millones de dólares, disminuyendo por segundo año consecutivo. Sin embargo, en los últimos dos años, el país ha pagado más de 1.500 millones de dólares al año en intereses, cerca del 20 por ciento de las exportaciones, una cifra altísima, aunque relativamente, bastante menor a la 1982 cuando significó casi la mitad de las exportaciones. En este mismo período (1988-1989) el país ha transferido al exterior recursos por más de 800 millones de dólares al año. Esa cifra equivale actualmente a casi el 4 por ciento del Producto Geográfico Bruto.

Las estadísticas indican que actualmente el problema de la deuda externa no es tan grave como lo fue en el período 1982-1985. El fuerte crecimiento de las exportaciones, la reestructuración de pagos y las operaciones de conversión de pagarés por propiedad accionaria, se cuentan entre los factores que han aliviado la carga de la deuda externa, por el momento.

Sin embargo, todos los pronósticos apuntan a que el panorama económico externo después de 1990 presentará crecientes dificultades, aunque como el lector podrá comprobar, existen diferencias significativas de apreciación en cuanto a magnitudes y tiempos. No obstante, es evidente que se inició un ciclo de deterioro de los precios de los principales productos de exportación que puede durar varios años. Además, parece claro que pueden haber crecientes dificultades de realización de la producción exportable del país. Aunque es materia de debate, varios economistas no ven señales que las tasas de interés decrezcan. Aunque no existe un pleno acuerdo, pareciera existir cierto consenso en que las remesas de utilidades al exterior tenderán a crecer, lo que refleja el cambio de la composición de los pasivos al exterior por operaciones de conversión de la deuda externa.

El panorama económico interno también presenta desafíos. Las tasas de inversión de la última década son muy bajas y en varias ramas de la economía, el acelerado crecimiento de los últimos años se basó en el uso de las capacidades instaladas ociosas. Actualmente la cantidad de proyectos en marcha parece ser significativa, sin embargo podrían presentarse varios cuellos de botella para futuros aumentos del producto. De todas formas, es evidente que entre 1990-1993 es difícil que el PGB crezca a las tasas del 7.4 y 10.0 por ciento obtenidas en 1988 y 1989.

En consecuencia, el panorama económico externo e interno no se presenta muy favorable para los primeros años de la década del noventa. Y en este contexto es que se inicia la transición democrática donde ciertamente existirán presiones de diferentes clases y grupos sociales por encontrar un nuevo arreglo social en la distribución del ingreso nacional.

A diferencia de Argentina y Brasil, la transición democrática en Chile se inicia en un contexto de baja inflación y altas tasas de crecimiento. Esto parece ser una enorme ventaja, pero no es menos cierto que la transición enfrentará duros escollos económicos. Entre ellos se encuentra la deuda externa que, de continuar tal como está, constituye una grave amenaza a las posibilidades de éxito de la democratización, del desarrollo y del término de la pobreza en Chile.

Ante semejante desafío existen, por supuesto, diversas interpretaciones. Por ello es que SUR, con la ayuda del Foro Internacional sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD) organizó en agosto de 1989 un panel sobre "Deuda Externa y Desarrollo en la Transición Democrática" invitando para ello a diez destacados economistas quienes expusieron en dos jornadas sus opiniones respecto al tema. Todos ellos son conocidos en los medios de prensa nacional: Sergio Arancibia, Sergio Bitar, Jorge Desormeaux, Alvaro Donoso, Ernesto Edwards, Ricardo Ffrench-Davis, Gustavo Marín, Hernán Somerville, Joaquín Vial y Carlos Ominami. Sus intervenciones fueron editadas, siendo responsabilidad exclusiva del editor los posibles errores que existan.

ALVARO DIAZ
Editor

LA TRANSICION DEMOCRATICA ENFRENTA UN DIFICIL CONTEXTO ECONOMICO

SERGIO ARANCIBIA¹

Para abordar la temática es necesario recordar los ejes fundamentales de la política económica del próximo gobierno, establecidos en las "Bases Programáticas de la Concertación Democrática". Estos ejes serían cuatro: crecimiento económico, justicia social, participación ciudadana y soberanía económica nacional. Se trata de líneas rectoras que estarían presidiendo la política económica que se lleve adelante. No obstante, desde ningún punto de vista pueden considerarse como una suerte de letra a letra de lo que hará el próximo gobierno. Más bien son ideas-fuerza que se pretenden alcanzar, pero cuya consecución real dependerá de una serie de variables, muchas de las cuales no estarán en nuestras manos directamente.

Muchos aspectos de justicia social y de participación dependerán de lo que haga o deje de hacer el gobierno y los restantes agentes económicos y sociales que existan o se reconstituyan en este país. Pero, la meta de crecimiento económico estará altamente condicionada por el marco externo que enfrente el futuro gobierno democrático. Esto se debe a que las exportaciones representan cerca de un 37 por ciento del PGB chileno, lo que constituye una cifra de extraordinaria magnitud. Ningún otro país de América Latina presenta una cifra de esa envergadura.

Ahora bien, es muy distinto el impacto de condiciones del mercado mundial para un país que exporta el 37 por ciento del PGB, que para otro que exporta sólo el 10 por ciento del PGB. Es decir, para la economía chilena las variaciones del comercio internacional son altamente significativas; y todo parece indicar que de 1990 en adelante éste no será favorable, en contraste con las condiciones extraordinariamente propicias que tuvo el gobierno dictatorial en sus últimos cinco años de gestión.

Todos los datos que hoy en día obran en nuestro poder, indican que a partir de 1990 comenzará un gran viraje hacia abajo en los precios de nuestros principales productos de exportación. El cobre, después de un precio

"peak" cercano a 1.60 ctvs. de dólar la libra, está ahora en un proceso de baja sistemática. Se espera que durante 1989 alcance un precio poco mayor a un dólar la libra, con tendencia a seguir bajando en el transcurso del año 90. Esto es consecuencia de la sobreproducción minera a nivel mundial, por la apertura próxima de una serie de yacimientos tanto en Chile como en otros puntos del planeta y, como consecuencia también, de una cierta tendencia sistemática del cobre a representar una proporción decreciente de las materias primas que se consumen en los países capitalistas desarrollados.

Otro producto importante que también presenta precios declinantes es la harina de pescado. Y aunque en el futuro los precios mejoren, Chile difícilmente podría aumentar la producción y la exportación de este producto dado que los volúmenes de extracción están amenazando seriamente a varias especies marinas relevantes, con el peligro de que nuestros mares sean convertidos en verdaderos desiertos.

Las uvas y las manzanas que se canalizan básicamente hacia Norteamérica y Europa tienen crecientes dificultades para seguir penetrando esos mercados al ritmo que lo han hecho en estos últimos años. En Europa han puesto una serie de sobretasas arancelarias y en EE.UU. se tiende a limitar los embarques de fruta que podemos colocar en ese mercado.

En consecuencia, las condiciones comerciales que nuestro país enfrentará en el futuro cercano, diferirán bastante de las que se presentaron en los últimos cinco años. En el período 1985-1988 las exportaciones chilenas crecieron aproximadamente en un 85 por ciento, no sólo por la reconversión productiva sino que también por los aumentos de precios. Sin embargo, en la década del noventa, el país difícilmente mantendrá las tasas de crecimiento de las exportaciones de 1989 (15 por ciento) y menos de 1988 (36 por ciento). Estamos llegando a nuestros techos respecto a volúmenes de exportación y es posible que retrocedamos con respecto a la marca de 1989. Pero el sólo hecho de que no crezcamos al mismo ritmo es un elemento suficientemente grave, que limitará el crecimiento global de la economía nacional.

Es indudable que hay una serie de acciones que se pueden implementar para contrarrestar esta tendencia, pero nuestros márgenes son pequeños. Es posible abrir nuevos mercados en otras regiones del mundo con las cuales hoy tenemos pocas vinculaciones políticas o comerciales: países socialistas, África o Asia. Ciertamente, se intentará procesos de integración de nuevo tipo con Latinoamérica y se incursionará en el mercado internacio-

1. Sergio Arancibia es investigador del Centro AVANCE, miembro de la Comisión Económica del Partido Socialista.

nal con bienes crecientemente manufacturados. Sin embargo, estas alternativas necesarias e imprescindibles tienen un proceso de maduración, que requieren años.

Hasta el momento se ha hecho referencia básicamente a las dificultades que se supone van a presentarse en el terreno del comercio internacional, que afectarán gravemente la economía chilena en los próximos años. En relación a las finanzas externas del país es posible asumir una postura optimista o una postura pesimista. Los optimistas creen que en el ámbito financiero habrá fenómenos de tal magnitud -el nuevo plan Brady por ejemplo- que compensarán la negativa situación en el comercio exterior. Los pesimistas creen que no: se mencionan los compromisos para 1991 que superan los 800 millones de dólares y las remesas de utilidades por concepto de inversiones extranjeras que pesan como una espada de Damocles sobre las cuentas externas del futuro gobierno democrático. Sea cual fuere la postura que se asuma, es claro que se presenta un marco externo que no es favorable al crecimiento de la economía nacional o, por lo menos, no es propicio para mantener el crecimiento a las mismas tasas que ha venido presentando la economía en los últimos años.

La futura democracia tiene que asumir con realismo esas dificultades externas y, en definitiva, no puede aspirar a competir con la dictadura respecto a las cifras globales de crecimiento del PGB de los últimos tiempos. Tampoco puede intentar emular a la dictadura por la vía de meros crecimientos del consumo interno que, probablemente, no van a ser factibles de sostener con las dificultades externas con las cuales nos vamos a encontrar. Pero, aun cuando nos ubicáramos en una posición pesimista en relación a la futura situación comercial y financiera externa del país, estamos convencidos que esto no es incompatible con el advenimiento y la consolidación de la democracia en este país.

La democracia no dependerá tanto de si alcanzamos una alta tasa de crecimiento -a la cual es plenamente legítimo aspirar, sino que se legitimará y se fortalecerá por la vía de grandes modificaciones cualitativas en los niveles de participación de la ciudadanía, lo cual constituye un principio esencial de la democracia. Es decir, el proceso de democratización pasará, fundamentalmente, por otras coordenadas que tienen que ver con que al cabo de tres o cuatro años haya un millón de personas sindicalizadas y tres o cuatro millones organizadas en juntas de vecinos, o 500 mil chilenos militando en partidos políticos, en grandes agrupaciones políticas y no en una multiplicidad de partidos políticos dispersos y atomizados. Variables de

esta naturaleza se relacionan en mucha más alta medida con la legitimación y la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en el país que con variables estrictamente económicas a las que indudablemente, hay que concederles muchísima importancia.

Por eso es que el programa de la Concertación no se limita a proponer el crecimiento económico, sino que también plantea justicia social, participación y soberanía nacional que siguen siendo metas económicas necesarias y justas.

DEUDA EXTERNA, DEMOCRACIA Y EFICIENCIA ECONOMICA

SERGIO BITAR²

Para comenzar a definir las nuevas políticas que el gobierno democrático deberá aplicar a partir de marzo de 1990, es necesario considerar tres afirmaciones básicas.

La primera tesis se refiere a la situación externa. Esta será más estrecha en 1990-1991 que la vivida entre 1987-1989. El terreno financiero internacional se caracteriza por las reestructuraciones que se deberán hacer desde 1991 en adelante, tales como el retiming en el pago de las amortizaciones y la renegociación por el pago de intereses. El terreno del comercio exterior se caracteriza por dos movimientos paralelos: en 1989, el crecimiento de las exportaciones chilenas, será algo superior al 10 por ciento, mientras que el crecimiento de las importaciones alcanzará al 30 por ciento, de manera que nuestro superávit comercial bajará de 2.219 millones de dólares en 1988 a una magnitud algo superior a los 1.600 millones de dólares en 1989. Considerando las probables caídas en el precio del cobre y otros productos, así como las alzas en el precio y cantidad de petróleo a importar -el autobastecimiento, que alcanza un 30 por ciento del consumo total tiende a bajar-, es posible hacer una proyección para 1990 que indica que habrá una reducción adicional en el superávit comercial.

Lo anterior se combina a condicionantes internas. El crecimiento entre 1990-1991 será más lento debido a que las capacidades instaladas ya están casi plenamente copadas después de la recuperación 1984-1989. Además,

2. Sergio Bitar fue Ministro de Minería durante el gobierno de Allende, actualmente es investigador del CLEPI y miembro de la Comisión Económica del PPD.

a partir de 1990, la situación fiscal presentará una situación bastante más restrictiva, lo que se vincula a los cambios en materia de justicia social.

Entonces se desprende que la herencia del régimen dictatorial no es tan brillante como dicen las campañas, la prensa nacional y los funcionarios del gobierno actual. Es vital tener claro que nuestro punto de partida es más restrictivo que el vivido entre 1987-1989. Es un cuadro no compatible con un marco de transición a la democracia. Debemos ser realistas respecto a lo que podemos hacer y de ahí seguir una política seria y responsable que permita ajustar la transición a las condiciones financieras externas y, al mismo tiempo, intentar cambiar el cuadro financiero internacional para hacer más controlable y más regulable la transición a la democracia.

Si se comete el error político de tomar como indicador del éxito el nivel de la tasa de crecimiento, se estaría haciendo un flaco servicio al proceso de democratización, porque las condiciones que se heredan a partir de 1990 van a hacer imposible la mantención de las tasas de crecimiento registradas en los últimos años. Es un grave error competir alocadamente con los resultados económicos de 1986-1989 ya que las condiciones económicas que permitieron a la dictadura lograr esos resultados no son reproducibles; son condiciones muy excepcionales que derivan, básicamente de una caída importante del producto entre 1982-1983 y que es facilitado entonces, por la recuperación de dicha caída. Por lo tanto, las tareas fundamentales para consolidar la democracia -meta básica de la transición- consiste en: primero, concentrar nuestra energía en la organización de una institucionalidad democrática en Chile con modificaciones importantes, también a nivel de las organizaciones sociales; segundo, apuntar a una clara dirección de justicia social, premisa básica para la consolidación democrática, aunque los problemas más inmediatos no podrán ser solucionados en unos pocos meses; tercero, una proyección de cambio económico hacia una nueva fase de exportaciones con reforzamiento de la capacidad industrial, tecnológica y educacional, procesos que requieren plazos más dilatados pero que es importante apuntar a ellos desde ahora; cuarto, resguardar con la mayor firmeza política la inversión extranjera, la apertura externa, la competitividad internacional y los equilibrios macroeconómicos, los de una economía competitiva como condiciones básicas para lograr resultados positivos en el mediano plazo, sin perjuicio de que las tasas de crecimiento serán más baja por las condiciones que se heredan.

Todas las transiciones de dictadura a democracia

son períodos excepcionales que requieren de condiciones económicas especiales, que no son las mismas que se necesitan cuando se pasa de un gobierno democrático a otro de igual carácter. En el plan económico de la Concertación Democrática se contempla preservar una economía abierta al exterior con equilibrios macroeconómicos y sin inflación, a la vez que, por razones de estabilidad democrática, de justicia social y de ética, se contempla resolver los problemas de las desigualdades sociales.

Por lo tanto, esta fase de transición va a requerir de recursos financieros externos adicionales. Esto obliga a hacer una operación inteligente frente al exterior, que en términos estratégicos resulte al país de una manera distinta. Chile cumple las condiciones exigidas por la banca internacional, los organismos multilaterales y los países desarrollados y al mismo tiempo, está en condiciones de encauzar una transición democrática con estabilidad. Por lo tanto, la combinación de un régimen político que se democratiza y de una economía que funciona con eficiencia es un hecho de importancia para América Latina en el curso de la década del 90. Chile podría ser un caso de interés estratégico valioso, incluso para los países desarrollados porque puede cumplir esa función de mostrar una posibilidad distinta. Pero, para que eso sea posible, se requieren recursos externos adicionales en el período de transición y que son factibles de obtener.

La segunda tesis se refiere a nuestra política en materia financiera internacional: contamos con condiciones políticas y técnicas para que nuestra meta sea el obtener a partir de 1990 el término de la transferencia neta de recursos al exterior, entendida como la diferencia entre los ingresos netos de capitales y el pago neto de utilidades e intereses. Sus magnitudes para 1988 y 1989 son del orden de 800 millones de dólares, es decir, cerca del 4 por ciento del PGB. Es una cifra desmesurada si en una transición se pretende lograr un aumento de la tasa de inversión en 2 ó 3 puntos del producto y, al mismo tiempo destinar progresivamente otros 3 ó 4 puntos al Fondo de Solidaridad Social.

Esta meta es viable pero obliga a romper un círculo vicioso en el que estamos entrampados. Se trata de que -a pesar de cumplir con todos los requisitos técnicos- no hemos logrado hacer una operación tipo Plan Brady. Esto se debe no sólo a razones internas. Si bien el Plan Brady constituye un cambio cualitativo importante, no tiene el respaldo financiero para ser materializado. Por lo tanto, no hemos hecho esa operación a raíz de que ella presenta dificultades. Ahora bien, se sabe que hace unas semanas atrás, el presidente del City Bank se mostró contrario a que

Chile hiciera una operación tipo Plan Brady, (también se mostró contrario, en general, al Plan Brady) argumentando que Chile ya estaba en condiciones de entrar al mercado voluntario de capitales y que los bancos voluntariamente podrían darnos crédito. No obstante sucede que tampoco estamos en condiciones, todavía, de acceder a los créditos voluntarios. Así, nos encontramos en una situación intermedia a pesar que se han cumplido estrictamente los indicadores de ajuste estructural al estilo FMI y Banco Mundial.

Esta situación debe superarse. Hay que diseñar un plan que contemple un conjunto de medidas capaces de reducir la transferencia neta de recursos al exterior a cero y poder destinar esos recursos a sustentar un programa económico responsable, con equilibrios macroeconómicos, de economía abierta, con incremento de inversiones y con justicia social para así estabilizar la transición a la democracia.

El paso de esta situación de dictadura a una etapa democrática en un cuadro financiero como el que hemos visto, necesita de un apoyo adicional y Chile cumple con los requisitos económicos, técnicos y políticos para que ese apoyo adicional sea dado sin ser considerado una excepción. El haber sido un buen pagador no debe transformarse en una desventaja. No puede ser que los que puedan tener acceso a operaciones especiales son los que han sido malos pagadores y los que han cumplido este requisito no puedan obtenerlo. Chile ha hecho una rebaja arancelaria unilateral que cualquier otro país del mundo hubiera renegociado para obtener también ventajas arancelarias y de convenio con otros países.

La deuda chilena sigue siendo pesada y se calcula que es del orden el 85 por ciento del producto. Entonces hay que estudiar fórmulas nuevas: primero, una reestructuración sobre los vencimientos a partir de 1990-1991; segundo, el estudio de operaciones de recompra importantes, sea por la vía de usar reservas -lo que sería altamente inconveniente- sea por la vía de bonos nuevos con nuevas garantías en que la recompra se hace con un descuento importante; tercero, abrir el mercado voluntario de créditos y salir al mercado de capitales internacionales con bonos. La combinación de elementos de esta naturaleza debe ser la tarea que tenemos que realizar de aquí en adelante.

Hay quienes sostienen que si Chile realizara una operación tipo Plan Brady, automáticamente los bancos restringirían el acceso de Chile al mercado de créditos voluntarios. Dada esta supuesta incompatibilidad, propo-

nen no entrar en las operaciones Brady sino mantenerse en la línea de los créditos voluntarios. Sin embargo esa es una tesis compleja que hay que revisar. Es obvio que la banca internacional durante 8 años siempre supeditó posibles ayudas a mayores restricciones, lo cual no ocurrió. Por ello es que desde 1983, la transferencia neta de recursos desde América Latina sigue siendo del orden de 25.000 millones de dólares. Esto es absolutamente insostenible y el Plan Brady reconoce esta situación.

Por tanto se hace necesario explorar experiencias recientes como las de México y Venezuela. La fórmula mexicana deja abierta varias opciones para los bancos, lo que constituye un elemento de incertidumbre. Los venezolanos están buscando una fórmula de recompra con descuentos superiores al que lograron los mexicanos: aspiran a un 50 por ciento y están pensando en no usar reservas sino bonos con garantías adicionales que pueden ser de petróleo u otros. En el caso de Chile, considerando la deuda de 6.500 millones de dólares con la banca comercial, se podría intentar una reducción importante de descuento con una parte muy pequeña de reservas y otra con bonos. En este campo tenemos que explorar de modo de no cerrar el acceso al mercado financiero internacional. Aquí se da claramente una incompatibilidad ya que los bancos frente a demandas importantes de descuento sobre la deuda no están en condiciones de justificar dichos descuentos y, a la vez, otorgar nuevos créditos. Es un panorama complejo, ya que en el caso nuestro no han otorgado créditos a pesar de los ajustes de todo tipo que se han realizado.

De lo anterior se desprende la necesidad de obrar con una estrategia compleja que combine distintas modalidades en relación especialmente con la renegociación de los 700 millones de dólares que vencen en 1991. Hay que manejar distintas opciones. Pero si se logra acceso a los créditos voluntarios, y si se atraen sumas importantes para proyectos del sector exportador y de infraestructura, se puede configurar un cuadro distinto.

Hay otro punto que destacar en el aspecto financiero. Debe buscarse un arreglo que implique cuatro años, ya que el equipo económico del gobierno no puede desgastarse cada 6 meses en el tema de la deuda externa. No se puede estar negociando cada año, corriendo al FMI, al Banco Mundial y a la banca internacional para ver como se acomoda la situación. La experiencia en este sentido ha sido muy negativa para América Latina y lo sería mucho más para un gobierno de transición que va a enfrentar dificultades políticas y demandas sociales insatisfechas de envergadura. Por ello es que debe hacerse un esfuerzo

significativo para un arreglo de 4 años, por lo menos para despejar el terreno de la transición.

Además está la cooperación económica internacional en la cual ya se está trabajando. El restablecimiento de la democracia y la apertura de relaciones diplomáticas con todos los países del mundo, abre un espacio importante que debe materializarse en proyectos concretos. También se trabaja en restablecer una serie de flujos que han sido obstruidos, naturalmente, por las violaciones de los derechos humanos en el período dictatorial. Con EE.UU. se debe normalizar la situación del sistema generalizado de preferencias, los seguros a la inversión y otras materias, incluso relativas al Eximbank y a aquellas que tienen vinculación con los órganos oficiales de EE.UU. Con los países europeos, se trata de lograr convenios bilaterales importantes como los que firmó Argentina con España y con Italia en otro momento, logrando una mayor operatividad en el terreno de la inversión.

Respecto al decreto ley 600, se plantea ejercer la capacidad de negociación ahí contemplada, para orientar más la inversión hacia inversión real, hacia los sectores que más interesa impulsar, con aporte tecnológico. Interesa mantener y elevar al máximo la inversión extranjera, pero ahora dirigida a proyectos concretos que signifiquen un desarrollo productivo y tecnológico del país. Es por esto que se proponen modificaciones al capítulo XIX, corrigiendo cuatro aspectos muy duramente criticados: primero, en lo relativo al uso de estos recursos para la transferencia de activos existentes, con una porción más significativa de dinero fresco y no sólo de papeles; segundo en relación a la distribución del descuento, dado que aproximadamente el 70 por ciento de él queda para la inversión mixta y muy poco para el país y el Banco Central; tercero, es necesario manejar un criterio de orientación de esos recursos hacia actividades de mayor interés para el país; cuarto, debe revisarse la discriminación hacia el capital nacional, especialmente en sectores en donde éstos pueden ser competitivos, aunque todavía no hay una fórmula específica.

En síntesis, no se pretende cerrar el capítulo XIX, sino introducirle correcciones importantes en los aspectos recién planteados. Se trata de no permitir especulaciones y evitar el uso de recursos para la transferencia de activos sin creación de nueva riqueza. Además, el capítulo XIX ha sido objeto de enormes abusos y de falta de transparencia en el pasado, pero hay que reconocer que esto se modificó en los últimos meses. Gracias a las críticas de la oposición, la situación a agosto-septiembre de 1989 no es la misma a la de 1985-1987. La conclusión es que si bien el Banco Central tiene capacidad discrecional para actuar, debe ser

lo más transparente posible ya que se trata de un área muy delicada en la cual se tiene que operar con el máximo de realismo y pragmatismo a fin de que internacionalmente se perciba el interés de nuestro país por mantener un punto de atracción significativo para la inversión extranjera en la perspectiva del desarrollo.

Además deben buscarse otros mecanismos que nos abran a los swaps para operaciones en el campo social y en el campo de la ecología. Es perfectamente posible usar fórmulas de uso de recursos de deuda para que puedan canalizarse en cuestiones de interés nacional como las ecológicas y el financiamiento de proyectos sociales. En el campo de los proyectos hay que hacer un esfuerzo importante en una serie de otras materias referidas a la ventaja de apuntalar con capital de riesgo a pequeñas y medianas empresas.

En cambio, no se visualiza como importante ni interesante que los recursos de las AFP -en una situación de escasez de medios para inversión- puedan colocarse en el mercado internacional de capitales. Habrá que estudiar los mecanismos que, resguardando la seguridad de los fondos de las AFP, los destinen a inversiones internas y no a colocaciones en el mercado internacional.

La tercera tesis se refiere a que tenemos que diseñar una nueva estrategia de comercio exterior. Ha terminado la fase de expansión relativamente fácil de las exportaciones que se han centrado en los recursos naturales con poca elaboración y tenemos que pasar a una fase de exportaciones manufactureras. Este giro supone un enorme esfuerzo en materia de política industrial, tecnológica, educacional y la mantención de una tasa de cambio real alta que estimule exportaciones. Una fase de industrialización orientada hacia las exportaciones, supone un apoyo a los productores y exportadores. Supone buscar mecanismos de penetración de el mercado internacional de una forma colaborativa entre Estado y exportadores, no como ahora en que cada exportador se las arregla por su propia cuenta enfrentándose solo al mercado mundial. Esto significa un sistema de apoyo en materia de comercialización, de financiamiento y de tecnología. Significa también una política en la búsqueda de nuevos mercados en los países socialistas, así como en otras áreas de la economía internacional, especialmente el del Pacífico donde hay un potencial importante. También implica operaciones político-económicas de concertación con otros países latinoamericanos.

En fin, con una política coherente en lo económico y con recursos adicionales para sostener la transición, se estaría abriendo una oportunidad única en Latinoamérica

y en el Chile de fines de este siglo: la combinación de la democracia política con la eficiencia económica.

Sería inadmisibles transmitir hacia los medios internacionales, la falsa imagen de que la situación chilena se estaría arreglando sola, de que las demandas sociales se estarían superando, o de que la economía presenta un ritmo expansivo fácil sin ningún tipo de inconvenientes. Es necesario implementar una operación política que permita reconfigurar la situación chilena en Europa y EE.UU. El argumento es que Chile constituye una experiencia con proyecciones estratégicas para América Latina y el Tercer Mundo, cuyo éxito depende del apoyo político y financiero internacional para la transición. Combinar una democracia que avanza y se consolida con una economía que funciona eficientemente, desarma el argumento de los enemigos de la democracia, que opinan que ésta es inoperante, que conduce al desastre económico y que la única forma de mantener eficacia económica es a través de la dictadura.

Por ello es que hay que trabajar la posibilidad de una operación internacional de carácter político de más alcance. Chile como América Latina en su conjunto es una zona de muy baja prioridad, máxime ahora cuando la atención se traslada a los países socialistas, considerados desde el punto de vista estratégico-político de mayor interés para hacer colocaciones financieras nuevas. Pero no es menos cierto que si Chile es presentado como un caso que podría realmente combinar eficiencia económica con democracia política y si el gobierno democrático muestra un programa coherente en ambos terrenos, se podría entonces elevar la importancia estratégica del país y, a partir de ahí, pedir apoyo a los gobiernos europeos, de EE.UU., así como a los organismos multilaterales para concretar operaciones que permitan apuntar a ese propósito de 4 años ya señalado y reducir, si es posible, la transferencia neta de recursos a cero.

CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL Y GESTION DE LA DEUDA EXTERNA

JORGE DESORMEAUX³

Los pagos externos son una de las barreras más importantes que tiene Chile para un crecimiento económico sostenido

hacia el futuro. La otra gran barrera es la restricción de ahorro. Se necesita elevar el nivel de inversión en los años que vienen y hacer las dos cosas en forma simultánea resulta difícil.

Considerando la primera restricción hay que decir que es cierto que la economía mundial está pasando por una fase de desaceleración. Todas las proyecciones señalan un crecimiento inferior al 2 por ciento para 1990 y la OCDE habla de un 2.9 por ciento de crecimiento para los países industriales. Esto es clave, porque cuando antes se discutió salir o no del problema de la deuda por la vía del mecanismo ortodoxo, la verdad es que se consideraba que un crecimiento de alrededor de un 3 por ciento en los países industriales era un requisito fundamental. De hecho el Plan Baker lo consideraba como uno de los tres requisitos básicos; los otros eran que los Bancos y los organismos internacionales hicieran préstamos y que los países hicieran ajustes internos.

La OCDE y el FMI dicen que el crecimiento de los países industrializados se va a suavizar en los próximos 2 años pero hay un peligro de que esto se transforme en una recesión. Si la inflación se torna rebelde, estos países van a tener que frenar su economía. Ese peligro es particularmente evidente en Estados Unidos donde hasta el momento la política monetaria ha sido muy restrictiva para impedir la inflación, lo que está frenando la economía a un ritmo peligroso y, obviamente, ya están surgiendo presiones muy fuertes pidiendo que se abandone esta política. A ello se suman los desequilibrios externos que tiene este país, que sigue viviendo más allá de sus medios en forma realmente impresionante, sin voluntad política para resolverlo. Como no hay capitales voluntarios para financiar estos desequilibrios, se ha optado por un financiamiento obligatorio por parte de los Bancos Centrales del grupo de los siete, especialmente de Alemania y Japón, para financiar esta tremenda farra de Estados Unidos. Pero este mecanismo de cooperación internacional está pasando por un período difícil y no se puede descartar que en el día de mañana, los alemanes dejen simplemente que el dólar baje hasta donde tiene que bajar con todo el impacto inflacionario y sus consecuencias.

Puede concluirse que el escenario externo que se avecina será más difícil que el de los últimos tres años, en los cuales hubo una bonanza importante.

Este fenómeno afecta el precio del cobre; pero éste es el menor de los males porque si la economía mundial crece 2 por ciento en vez de 4 por ciento, no varía significativamente la demanda por cobre. El factor que más incidencia tiene en los ciclos del precio de este

³ Jorge Desormaux es economista de la Universidad Católica y miembro de la Comisión Económica de Renovación Nacional.

mineral, son los inventarios que se acumulan en períodos de boom y se botan al mercado cuando viene la recesión, produciéndose un exceso de oferta que toma mucho tiempo en ser absorbida. Ahora bien, el ciclo anterior fue enormemente largo: el precio llegó a su peak en octubre del 80 para caer hasta el año 87. En la actualidad, ya no hay duda de que está terminando la etapa de boom de un ciclo relativamente normal que duró tres años. La caída va a ser relativamente suave porque hasta ahora los inventarios están bajos y la economía mundial no ha caído en una recesión, por el momento. No obstante hay peligros importantes dado que la producción de cobre a nivel mundial tenderá a crecer muy rápidamente. Sin embargo, Chile tendrá unos 2 mil millones de dólares acumulados en un fondo de compensación del precio del cobre que debiera ayudar en el futuro a atenuar fluctuaciones bruscas en el precio de este metal.

Pero no sólo habrá precios del cobre más bajos, sino que también los precios de otras exportaciones se desacelerarán. Por tanto el superávit de la balanza comercial de 1990 bordeará los 1.200 millones de dólares, lo que es bastante menos a lo obtenido en 1988 y 1989. A esto hay sumar las altas tasas de interés que vamos a pagar en 1990. Por tanto, el déficit sin financiamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos será particularmente abultado y puede alcanzar hasta 1.400 millones de dólares. Es cierto que éste podría financiarse con las reservas acumuladas que existen, pero esta es una decisión que hay que tomarla conjuntamente con el FMI que no autorizará hacer lo que queramos con nuestros recursos. Esto debe respetarse, porque los acuerdos con la banca acreedora dependen de que ese convenio se cumpla.

Por tanto es inevitable que el crecimiento económico de 1990 será por debajo del 5 por ciento. Sin embargo soy más optimista en cuanto a las proyecciones de 1991 en adelante, ya que a pesar del cuadro más estrecho en materia de recursos externos, las tasas de interés internacionales van a seguir decreciendo. El resultado será un alivio importante, aún con precios del cobre de 87 ctvs. de dólar la libra en 1991. La situación será relativamente manejable en la medida en que mantengamos el dinamismo de las exportaciones no tradicionales y en la medida que sigamos recibiendo créditos para proyectos de inversión, muchos de ellos de inversión extranjera.

Obviamente esta afirmación se basa en una serie de supuestos que a continuación explicamos.

Actualmente las tasas de interés internacional son muy altas y llegan a un 4.5 por ciento real, muy por encima

de las que existían en los años 60-70, cuando no superaban el 2 por ciento real si es que no eran negativas. Dado que EE.UU. tiene un endeudamiento muy grande esta situación podría agravarse a largo plazo. Pero, como ya se dijo, EE.UU. está dando una batalla contra la inflación, fundamentalmente por la vía de la política monetaria, aunque para el resto del mundo sería mucho mejor que la enfrentara a través de una reducción de su déficit fiscal. Suponiendo que la inflación de Estados Unidos caiga por debajo del 5 por ciento, no es desmesurado proyectar una caída suave de las tasas de interés hasta llegar a un 3 por ciento real. El Banco de Reserva Federal de EE.UU. viene reduciendo levemente las tasas de interés -para algunos en forma muy rápida, para otros muy lenta- y se vislumbra que se trata de un proceso que va a seguir, de manera que a un año plazo la tasa libor podría llegar al 3 por ciento real hacia 1991.

En materia de amortizaciones se supone que el país no pagará los 1.100 millones de dólares estimados cuando se reprogramó la deuda por última vez, sino 600 millones de dólares para la banca comercial más otros 600 millones de dólares para organismos multilaterales, lo que en total da unos 1.200 millones de dólares. En otras palabras se duplicará el esfuerzo del país en materia de amortización.

El supuesto sobre repatriación de utilidades constituye un tema de gran complejidad. Si a los inversionistas extranjeros se les ofrece mercados dinámicos o plataformas dinámicas para acceder a otros mercados, tendrán mucho interés en reinvertir. Chile les interesa mucho, pero si el gobierno cambia se tomarán algún tiempo antes de tomar una decisión; porque si hay algo que nos diferencia de los países europeos, es que nuestras políticas tienden a cambiar en forma muy arbitraria, no ahora, sino desde siempre. En la medida que se mantengan las oportunidades que hay, tenderán a remesar lo que históricamente remesaban, es decir el 50% de las utilidades reinvertiendo el resto. Sin embargo, las utilidades acumuladas durante los primeros 4 años serán remesadas por razones de seguridad. Sólo después de haber confirmado la estabilidad y criterio de las políticas que el próximo gobierno seguirá, es que reinvertirán una parte importante de ellas. En base a lo anterior y suponiendo altas rentabilidades, habrían remesas pequeñas entre 1990-1991, para luego subir progresivamente hasta llegar a un peak de 750 millones de dólares en 1995. Suponiendo que de allí en adelante se reinvierte el 50 por ciento de las utilidades, las remesas bajarían a menos de 500 millones de dólares al año.

También se supone que el país sólo podrá obtener recursos suficientes para pagar las amortizaciones y

mantener una deuda más o menos constante con organismos multilaterales (BID y Banco Mundial). Esto se debe a que ya se ha explotado en su totalidad la capacidad de obtener recursos adicionales de estos organismos.

Se puede conformar así un cuadro que no es tan pesimista. Es posible que Chile tenga en 1991 una brecha de recursos externos de no más de 300 millones de dólares, situación que es manejable a través de la combinación de mecanismos que ya se han discutido.

Existe la posibilidad de hacer una reestructuración de la deuda externa. Pero antes de hacerla es necesario ponderar sus inconvenientes dado que el país quedaría por 4 ó 5 años en una situación problemática en cuanto a solvencia, lo que puede crear problemas en el mercado voluntario. En la medida que podamos resolver el problema sin caer en esto, enfrentándolo con mucho pragmatismo.

Es necesario hacer algunas precisiones en torno al Plan Brady que nunca ha sido realmente un plan. Más bien fue una idea lanzada a la prensa en un momento en que el gobierno de Estados Unidos se sintió bastante presionado por la situación política, en especial por la gran masacre que se produce en Caracas. A medida que el tiempo pasó se averiguó que sólo fue una idea que nunca tuvo financiamiento ni lineamientos claros. Fue quedando claro que los organismos internacionales tendrían que haber recibido un apoyo financiero mucho mayor al actual. Nada de esto ha ocurrido y las sumas que hay son irrisorias. Mientras no se adviertan otro tipo de señales a futuro, que no sean maniobras publicitarias, no podrá alterarse esta imagen. El gobierno americano no está otorgando dinero aunque se habla de que el gobierno japonés podría hacer un aumento de capital importante en el FMI. No obstante los recursos que hay para este propósito se agotan con la negociación venezolana. En el caso de México puede afirmarse que el descuento que a la larga tendrá sobre su deuda con la Banca no será superior a un 11 por ciento. Es decir que con el Plan Brady no viene el tipo de alivio que estaban esperando muchos de los países de América Latina que tienen problemas muy serios.

Chile está más avanzando en el proceso de ajuste interno. Realmente aquí se ha estado obteniendo bastante más que en México. Aunque han sido criticados, lo cierto es que los mecanismos vinculados a los capítulos XVIII y XIX permiten porcentajes de descuento bastante considerables y también ahorros en pago de intereses, por lo que este es un mecanismo que no debe ser discontinuado.

Nuestra deuda se ha concentrado en los Bancos de Nueva York. Con ellos se puede negociar en forma bilateral y con éxito, porque son Bancos con los que comparti-

mos problemas de solvencia. Incluso hoy día no podrían afrontar una moratoria colectiva de nuestra deuda, ya que no tienen la capacidad de hacerlo.

Chile no puede descuidar sus reservas internacionales que son vitales para enfrentar una posible recesión internacional. Obviamente hay que enfrentar esto con un gran pragmatismo, tratando de que el país por un lado no pierda su capacidad para resistir un shock más fuerte, pero al mismo tiempo poder negociar con la Banca. Si la Banca nos llegara a ofrecer un trato como el que ha tenido con Colombia en los últimos años, no sería despreciable. Colombia es un país que no tiene realmente un problema de deuda externa pero desde el punto de vista de los financistas internacionales está en mala situación de manera que no tiene financiamiento voluntario. Pero este país se reunió con los Bancos extranjeros, planteó un refinanciamiento y señaló las consecuencias en caso de que se le niegue: acudiría a FMI para que éste con un Comité de Bancos reestructure la deuda. Entonces, la Banca accedió, y estos préstamos aparecen en la prensa como provenientes del mercado voluntario, lo que no es tal en la práctica.

Chile no entrará al mercado voluntario realmente, pero con mecanismos de negociación puede extraer créditos frescos con lo cuales pagar sus amortizaciones. Obviamente, hay que tratar de seguir fomentando un gran dinamismo para el sector exportador y en materia de inversión extranjera. Estas señales se están dando a través de un tipo de cambio atractivo, pero sobre todo es muy importante seguir insistiendo con los mecanismos de conversión de deuda. Pero hay que tener mucho cuidado, ser cautelosos ya que estos mecanismos presentan peligro en determinadas áreas. Y obviamente hay que practicar una negociación fuertemente pragmática con la Banca que evite caer en las soluciones tipo Alan García, o en las moratorias unilaterales y transitorias, porque a la larga el gran perjudicado sería nuestro país.

A modo de conclusión. El país enfrenta un escenario externo más difícil. En 1990, cualquiera sea el próximo gobierno, va a haber un crecimiento inferior al de este año y que fluctuará entre el 2 y el 4 por ciento. El financiamiento externo es uno de los desafíos para un crecimiento sostenido en el futuro, pero en todo caso no será una situación peor que la que enfrentó Chile en las negociaciones previas de la deuda externa. El cuadro desde 1991 en adelante será manejable si las políticas son adecuadas. El crecimiento es la herramienta principal para resolver los problemas sociales. El mayor desafío para un crecimiento sostenido está por el lado del ahorro y de la inversión, lo

que implica posponer aspiraciones de consumo. Todos los programas de gobierno y en particular la Concertación Democrática tiene objetivos de mayor gasto social cosa que es por lo demás muy legítima. Pero pedirle al país un esfuerzo de 5 puntos en materia de inversión y de otros 4 puntos de financiamiento en mayor gasto social es un esfuerzo descomunal. El desafío de lograr esos dos objetivos es realmente el más duro y el más difícil.

El rebase no es suficiente para resolver los problemas urgentes de pobreza en relación a los cuales hay que actuar de manera directa, y, en este sentido, el crecimiento es esencial para resolver cuestiones muy importantes como el empleo y es fundamental para que los tributos que recauda el Estado crezcan para ayudar a resolver los problemas sociales. Por ello es que Chile tiene que establecer como meta en tendencia un crecimiento superior al 4 por ciento, que de no lograrse acarrearía problemas crecientes. Esto no quiere decir que el crecimiento constituye el único ingrediente, pero sin él no podemos resolver ningún problema.

En definitiva, es necesario un manejo muy prudente de la economía chilena en los años que vienen, que no serán fáciles. Hay que conciliar un aumento importante del ahorro y de la inversión con aumento de los programas sociales pero sin caer en retrocesos.

Al respecto en relación a cambios en el sistema laboral se debe ser muy cuidadoso. Basta que ese mercado funcione mal y nuestro país pierde competitividad en los mercados externos. De ahí que reivindicaciones extremas con cambios democráticos en la legislación laboral, pueden hacer volver rigideces y a negociaciones laborales que conduzcan a salarios que no guarden relación con la productividad de las empresas. Eso sería extremadamente grave. Es el drama de Nueva Zelandia hoy día, país que se liberalizó en todos los mercados menos en el laboral, que lleva 3 años de estancamiento, con los capitales saliendo y buscando mejores oportunidades. Eso no puede suceder en Chile.

DEUDA EXTERNA Y POLITICA ECONOMICA

ALVARO DONOSO*

280

El tema de la Deuda Externa es extraordinariamente importante por lo que no debe ser dejado solamente en manos

de los especialistas, sobre todo, cuando estamos a pocos meses de iniciar una democracia plena con elección de Presidente y Parlamentarios. Este problema deberá estar incorporado en la gestión del próximo gobierno.

Para comenzar, conviene rescatar la lección que deja la forma cómo Chile enfrentó el problema de la Deuda en los últimos años. Es necesario ponderar los criterios con que, en último término, deben enfrentarse situaciones críticas en las cuales no es claro el camino debido a incertidumbres en el sentido y valor de variables fundamentales.

Es necesario dar una idea de lo que ocurría al momento en que se definió por completo la estrategia de la Deuda en el caso de Chile. Entre 1975-1980, la deuda de mediano y largo plazo como porcentaje del PGB osciló alrededor del 40 por ciento, el cual fue subiendo entre 1981-1985 alcanzando un 110 por ciento del PGB. La deuda medida como porcentaje de las exportaciones fluctuó alrededor del 210% entre 1975-1980 y fue subiendo entre 1981-1985 llegando a representar el 463 por ciento del PGB en 1985. Es decir, en 1985 la deuda era más que el doble de lo históricamente normal en una economía como la chilena.

En 1982, cuando el problema de la deuda aparece con toda su evidencia se presentan distintas opciones: o se ajusta la economía y se asume como un problema interno; o se paga sin ajustarse, en cuyo caso se habrían agotado las reservas rápidamente; o, simplemente no se paga y se enfrenta a los acreedores con una política distinta que habría significado comprometer el centro del funcionamiento del sistema económico que opera en Chile. Al final hubo que ajustar, hubo que negociar con el exterior y también se perdieron reservas. En el período inicial de esta crisis (1981-1985) el PGB cayó en alrededor de un 15 por ciento y el consumo cayó más que ese porcentaje, para luego empezar a recuperarse. Sin embargo, a pesar del esfuerzo tremendo había poca claridad respecto a qué hacer y la deuda seguía creciendo hasta el año 1985, momento en el cual había que decidir una opción entre las varias alternativas existentes para enfrentar esta situación.

Ante este problema agobiante, podía optarse por esperar, no hacer nada heroico y aguardar el reconocimiento mundial de nuestro derecho a un mínimo de bienestar por lo que tendrían que venir en nuestra ayuda. En esencia esa fue la actitud del Perú durante el gobierno de Belaúnde, en que enfrentando una situación muy similar a la nuestra, quiso esperar, minimizar el ajuste, aducir derechos a tener una cierta ayuda. Pero los años pasaron y esa ayuda no vino, terminando en el gobierno de Alan García.

4. Alvaro Donoso es economista de la Universidad Católica.

Una situación similar es la que hay detrás de la política del gobierno de Alfonsín en Argentina que, reconociendo la gravedad del problema optó por ganar tiempo y esperar, agotando las reservas y el crédito frente a la Banca para finalmente desembocar en el colapso.

Nuestro país eligió una estrategia que asumía que no se podría contar con ayudas externas ni confiar en condiciones que no dependieran de nosotros mismos. Es decir, se optó por enfrentar el problema a costa de un gran sacrificio, quizá equivocándonos con esfuerzos más allá de lo estrictamente necesario, pero estuvimos en condiciones de seguir manejando la situación y progresando en términos económicos, sociales y políticos. Esto es imposible cuando se implementan estrategias que dependen de ayudas externas, que si fallan, dejan al país en el colapso más absoluto.

Ahora bien, hubo un enorme progreso desde 1985 a la fecha pero la deuda externa aún significa un 70 por ciento del PGB, lo que sigue siendo excesivo en relación a las cifras históricamente manejables. Si manteniésemos el criterio de resolver nuestros problemas con nuestro propio esfuerzo, podría diseñarse una estrategia para llegar a los niveles normales de deuda-PGB en un plazo de 10 años. Suponiendo que el PGB crece a un 5 por ciento anual y que se destina por lo menos un 20 por ciento para inversión, el esfuerzo para pagar el servicio de la deuda externa requeriría casi 4 puntos del PGB. Esto significa seguir haciendo un esfuerzo muy importante y que la deuda sigue asumiendo un perfil tremendamente serio, máxime cuando el país ha venido ajustándose por mucho tiempo y presenta problemas en educación, en salud, en vivienda, pensiones y otros rubros.

Aunque haya una sensación de holgura y que la economía efectivamente está funcionando, esto no significa que no exista la necesidad de mantener un ajuste para que realmente pueda resolverse el problema de la Deuda. En las condiciones actuales debemos aprovechar los recursos para aumentar la inversión y no gastar más de la cuenta. Las medidas de ajuste son necesarias para mantener la tendencia que se echó a andar hace 5 años atrás. Es necesario revisar la contribución de los acreedores externos para proyectar lo que se puede esperar de ellos. Cuando estalla el problema de la Deuda en 1982, comienza una primera etapa en la cual la Banca Comercial, el Banco Mundial, el BIRF y el FMI, aportaron miles de millones de dólares a 15 países deudores que se comprometían en programas de ajuste. Entre 1982-1983 se financiaron 70 mil millones de dólares de los cuales la Banca comercial prestó 48 mil millones. En aquel entonces la percepción

era de que se trataba de superar una crisis financiera de corto plazo. Los préstamos -aportados mayoritariamente por la banca comercial- eran con enormes spreads que, supuestamente, cubrían el riesgo de prestarle a países que se veían vulnerables pero que todavía parecían atractivos. Sin embargo, rápidamente se va cambiando la percepción del problema, que empieza a pensarse como de largo plazo requiriendo de apoyo para períodos más largos. Y el FMI va de los acuerdos de un año a programas más largos. En 1985 ya se hablaba del Plan Baker cuya estrategia era promover financiamiento multilateral, ajustes y mejores políticas en el ámbito internacional, planteándose un proyecto de largo plazo que aún continúa. En 1986 ya se hablaba de la necesidad de garantizar el crecimiento en conjunto con el ajuste. Todo esto significaba más préstamos y más dinero para crecer. Los organismos multilaterales pensaban en mejorar la calidad del ajuste, en proyectos estructurales más definidos, llegando finalmente a valorar la posibilidad de prestar recursos a algunos países para que éstos recompraran con descuentos. En el período 1985-1988 los países se ajustaron y redujeron su déficit en cuenta corriente a sólo 50 mil millones y las instituciones acreedoras financiaron 49 mil millones, de los cuales la banca comercial prestó 15 mil millones, bastante menos de los 48 mil millones que aportó en la primera etapa.

El Plan Baker se vincula estrechamente a los esfuerzos que haga la Banca Comercial que, en base a antecedentes históricos, es posible que sean muy importantes. La idea es que los organismos multilaterales, con el apoyo de algunos países como Japón, por ejemplo, aporten recursos para comprar de los Bancos, en el mercado secundario títulos de deudas que ya habían vendido aprovechándose del descuentos anteriores.

Para algunos países, títulos de deudas con valores contractuales de 100 pueden presentar valores de 50 en el mercado; si los organismos acreedores prestan 50 para comprar un título a mitad de su valor contractual, lo que se hace es rebajar la deuda en 50. Pero hay que tener presente que los Bancos están interesados en minimizar sus pérdidas vendiendo a precios fructíferos, es decir, iguales o superiores a los que el título valdría después de esta operación. Si la difieren pueden lograr márgenes superiores y así lograr operaciones 100 por ciento exitosas en términos que extinguen el exceso de deudas y dejan a los países con títulos al 100 por ciento de su valor, por tanto, con nuevo acceso sobre bases voluntarias a mercados internacionales. Es decir, el estímulo está en dependencia del logro de la venta al 100 por ciento del valor contractual por lo que los préstamos deberían realizarse en estos

términos, en cuyo caso la ventaja para los países deudores está en que alguien absorba de alguna forma la diferencia entre ese 100 por ciento del valor contractual y el valor que hay en el mercado.

Los descuentos promedios sobre el estado de deuda de los 15 países contemplados en la estrategia son del orden del 65 por ciento. Sobre una deuda de 480.000 millones de dólares, ello significaría un costo de más de 300.000 millones de dólares. Las magnitudes son tan altas que no se contaría con recursos disponibles para realizarlas. Además existen discusiones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos sobre estas magnitudes, dado que se manejaron cifras entre 28 y 300.000 millones. De aquí puede concluirse que para eliminar el problema de la deuda esta estrategia, aunque utilizada al máximo, no sería viable por falta de recursos. Por tanto, debe concebirse como una ayuda que es necesario que se realice en concomitancia con esfuerzos propios encaminados a extinguir el exceso de deuda.

Entre los países que se han ajustado y que han obrado correctamente dando muestras de decisión de que con sus propios medios pueden eliminar el problema de su deuda hay que mencionar a México y Chile. Aquí estamos frente al tipo de países que, en las circunstancias expuestas, pueden hacer muy buen uso de la posibilidad de rescatar títulos con descuentos.

México representa un caso ilustrativo al respecto. Este país obtuvo financiamiento y acordó con los bancos un mecanismo para aplicarlo. Al vender títulos al 35%, cifra inferior a la del descuento que existía previamente en el mercado, le significó algún alivio importante, pero que fue marginal respecto al esfuerzo que el propio México está haciendo internamente. Es decir, que en este caso se trata de una solución marginal que sólo tiene sentido para aquellos países que por sus políticas internas transforman en buen negocio el aprovechamiento de los descuentos. En la medida de que Chile mantenga una estrategia orientada a eliminar el problema de la deuda, aprovechar el descuento es beneficioso e importante, pero no suficiente. Si queremos sostener un crecimiento del 5 por ciento, la inversión debe aumentar. Si ésta crece del 18 al 20 por ciento del PGB, estabilizándose allí, para que la deuda como proporción del PGB llegue a lo normal en un plazo de 10 años, debe aumentarse fuertemente el esfuerzo de superávit comercial. Se hace, por tanto, imprescindible un gran esfuerzo por restringir consumos y por invertir más.

Actualmente se está postulando conformar un fondo social a partir de recursos para el sector público del orden de 4 puntos del PGB, para un período de 4 años. Esto

significa que el consumo público subirá del 26 al 30 por ciento del PGB. Si se pretendiera elevar las inversiones para mantener un 5 por ciento de crecimiento al año y se aspirara a resolver la deuda en un plazo de 10 años en los términos que hemos planteado, un 4 por ciento más del PGB para consumo público significa una caída del consumo privado del 55 al 45 por ciento, aunque en términos absolutos se mantendría constante o cayendo levemente. Esto implica que el consumo per cápita tendría una caída del 6 por ciento en el período.

Hay que tomar en serio la situación de la deuda. Si nos planteamos que la vamos a resolver, hay que invertir y aumentar las transferencias. Pero si al mismo tiempo le agregamos demandas en términos de aumento de consumo público, el consumo privado per cápita estaría bajando en los próximos años.

Hay que enfrentar con realismo la situación existente y no engañarse porque crece fuertemente el empleo y mejoran las remuneraciones. Que no nos ocurra que partiendo de supuestos optimistas se terminen destruyendo las posibilidades de progreso económico, político y social a corto andar. Lo que queda por delante es un camino que sigue siendo muy difícil. No podemos confiar -porque así lo demuestra la experiencia- en que vendrán grandes regalos del exterior. Hay que enfrentar el problema con medios propios y, por lo tanto, hay que llamar a mantener un grado importante de sacrificio y quizás acentuarlo porque no es por inercia que esto se va a arreglar, sino que con un gran esfuerzo.

Existe una estrecha conexión entre el problema de la deuda externa y el problema social interno, reflejo este último, en alguna medida, de nuestros problemas con el exterior. Es obvio que son los deudores internos quienes al final tienen que sufrir las consecuencias y eso es, en alguna medida, lo que está detrás del permanente problema con la UF.

Son realidades muy duras pero el problema externo de la economía es también difícil y no hay forma de esquivarlo sin abrir posibilidades de una crisis.

Es preciso compatibilizar justicia social, crecimiento y avance en democracia. Pero hay que aumentar la inversión productiva a fin de sostener el crecimiento y el contexto de bienestar. También hay que aumentar las transferencias al exterior para reducir progresivamente el problema de la deuda. Pero la situación se agrava si se aplica la propuesta de aumentar en 4 puntos el gasto social para el próximo período. Si así fuera, nuestra economía tendría que estar disminuyendo el consumo per cápita del resto de los sectores de la población que no son sector

público o inversión. Si se paga más al exterior, se invierte más y se consume más en el sector público, el consumo privado, es decir, la clase media y la gran masa consumidora del país sufrirán una merma en su consumo, lo que es en extremo difícil.

Hay que reconocer que existen prioridades urgentes, pero deben ser enfrentadas seriamente y con cautela. Al mismo tiempo debe ponderarse realista-mente lo que hasta el momento se ha avanzado en la solución de los problemas sociales. Al respecto puede afirmarse que no existe ningún país de Latinoamérica que haya logrado los avances en materia de mortalidad infantil como Chile en los últimos 6 años. También se avanzó en educación y salud primarias. Esto refleja que a pesar de la tremenda estrechez de recursos, se hizo un esfuerzo enorme por priorizarlos hacia áreas urgentes, mediante la focalización del gasto social.

Existen condiciones para un buen funcionamiento de la economía que no se pueden transgredir y que el programa de la Concertación Democrática debe tener presente, sobre todo en las actuales condiciones de estrechez. En este sentido hay que ser cautelosos en relación a lo que se puede, sin aumentar impuestos o postular derecho a huelga indefinida, asuntos que tienen que ver con un buen funcionamiento de la economía. En este sentido, debe mantenerse un ambiente atractivo para los inversionistas y el financiamiento externo, que han aliviado las cuentas externas del país.

Con el planteamiento de aumentar en un 4 por ciento el gasto social debe concluirse que la clase media bajará su consumo per cápita, que podría bajar aún más si se adoptan una serie de medidas que creen un ambiente menos favorable para la inversión y los créditos extranjeros. Si se proyecta un escenario básico de políticas estructurales y de atractivo para una inversión constante, el cuadro sería diferente. Pero si lo alteramos y se comienza a conjeturar que, por ejemplo, sería conveniente dejar caer la Banca ante una crisis, o que por cambios de prioridades se trata de quitarle todo apoyo a la Banca; o se ignora el efecto de los impuestos o la legislación laboral sobre el funcionamiento de la economía, u otros planteamientos de este tipo, puede significar un cambio de otro orden.

En fin, puede concluirse -y en esto existe un gran nivel de concordancia- que vivimos una situación de gran estrechez pese a la cual se mantiene un buen funcionamiento de la economía cuya continuidad depende de políticas que tiendan a mantener un ambiente atractivo para la inversión. En caso contrario el problema se agrava,

y si se aplica el aumento de un cuatro por ciento para el gasto social se termina configurando un cuadro difícil.

EL DIFÍCIL ESCENARIO ECONÓMICO EXTERNO Y LAS POSIBILIDADES DEL PLAN BRADY

ERNESTO EDWARDS⁵

La exposición se concentra en la evolución económica reciente en los países desarrollados y la estrategia de los organismos multilaterales. Esta considerará cuatro puntos principales: la marcha de los países desarrollados y su impacto en la economía chilena; las tensiones en el futuro económico del país; las posibilidades y limitaciones de la iniciativa Brady; y para terminar algunos aspectos sobre la política económica del futuro gobierno democrático.

Puede afirmarse que la economía mundial de los años 80 ha crecido de manera ininterrumpida en una dinámica que también involucra a los países desarrollados del sudeste asiático. Sin embargo, América Latina en su conjunto ha permanecido al margen de esta situación beneficiosa, lo que puede constatare si se observa que el PIB per cápita de 1989 es inferior al de inicios de la década.

Al finalizar la década se advierte que el crecimiento de la economía mundial se ha enfriado. Pero esta situación no ha sido simétrica. Es así como, por ejemplo, se calcula que para 1990-91 Japón disminuirá su tasa de crecimiento en medio punto al año, mientras que EE.UU. debiera disminuirla en dos puntos porcentuales. Como el 40 por ciento de nuestro comercio exterior está ligado a EE.UU., esta asimetría de los ajustes tendrá un impacto negativo importante, tanto en precios como en la posibilidad de colocar nuestras exportaciones hacia ese país. En todo caso la situación podría calificarse como de aterrizaje suave.

Es un hecho que la economía norteamericana está creciendo en forma más lenta y que el escenario más probable es que lo hará aún más lentamente en 1990 y 1991. Esto sucede, fundamentalmente, por la necesidad de contención de rebrotes inflacionarios, lo que también

5. Ernesto Edwards es investigador del CED y miembro de la Comisión Económica del PPD.

ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, EE.UU. se apoya más en políticas monetarias que fiscales, porque enfrenta dificultades para disminuir gastos en armamentos y en seguridad social, que explican el inmenso déficit fiscal norteamericano. Hay cierto optimismo producto de las recientes conversaciones de Gorbachov con Busch que tienden a disminuir el gasto en defensa. Sin embargo, todas las proyecciones del déficit fiscal de ese país indican una gradual y lenta disminución, lo que lleva a que la política monetaria tenga un comportamiento muy restrictivo. La principal amenaza latente consiste en que, a pesar de estas altas tasa de interés, la inflación continúe con los grados de rebeldía que muestra hasta ahora, lo que podría desembocar en una eventual recesión hacia 1990-1991. Hoy es una probabilidad baja, pero esto depende en buena medida de la posibilidad de incorporar a la política fiscal una restricción de gastos en EE.UU. De seguir apoyándose solamente en la política monetaria es probable que el comportamiento de la inflación no opere como se requiere para evitar un enfriamiento excesivo de la economía.

Pero además, esto tiene efectos perversos sobre la situación cambiaria, porque al momento que sube la tasa de interés en EE.UU. se amplía su diferencial con la de países europeos y se produce un flujo de capitales desde Europa y Japón, que tiende a apreciar fuertemente el dólar. Y esto acentúa el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de EE.UU. A su vez esta situación generó la necesidad de Alemania y Japón de defender sus monedas, generó una ronda de alzas de tasas de interés que tiende a generalizar sus efectos adversos.

Esto refleja dificultades de coordinación entre políticas económicas de los países desarrollados. Detrás de este fenómeno se perciben amenazas de fondo no resueltas, tales como los grandes déficit "gemelos" de EE.UU. y Japón y Alemania, con signo inverso. Es decir, Alemania y Japón sumados tienen un superávit equivalente al déficit del comercio exterior de EE.UU. Por lo tanto existe aquí un problema de competitividad de la economía norteamericana. Si bien los indicadores de productividad del trabajo en EE.UU. han estado creciendo, éstos se ven sistemáticamente amagados por el movimiento de los tipos de cambios antes descrito.

Ahora bien, al existir una conciencia generalizada de la desaceleración de la economía norteamericana, se hacen esfuerzos por disminuir las tasas de interés en EE.UU. acompañado esto de alzas adicionales en Japón y Alemania. Estos movimientos simultáneos han tendido a disminuir la diferencial de tasa de interés y por lo tanto el

flujo de capitales de EE.UU. En principio, a futuro esto debería generar una depreciación del dólar con efectos favorables en la cuenta corriente de EE.UU. Sin embargo, en estos años recientes ya nos hemos acostumbrado a que estos movimientos de corto plazo no cristalicen o deven gan en tendencias de largo plazo. Movimientos como éstos se han sucedido con inusitada frecuencia en los últimos años en la economía mundial.

En general, los intentos de contener la inflación por la vía de políticas monetarias tienden a aumentar las tasas de interés, que en EE.UU. ahora se sitúan a niveles cercanos al 11 por ciento mientras que en Alemania y Japón son del 6 y 5 por ciento. Esto afecta muy adversamente el servicio de la deuda externa de los países subdesarrollados. En el caso de Chile, por cada punto que aumente la tasa de interés internacional significa un mayor gasto anual de 140 millones de dólares. Además sube también el costo de la deuda con Japón y Alemania.

Veamos el impacto de todo esto en el comercio exterior de Chile, considerando sus 3 principales productos de exportación. Entre 1987-1988 estos productos tuvieron fuertes alzas de precios que generaron un impacto muy favorable a nuestra economía. Sin embargo, las expectativas de mantener esta bonanza a futuro no son halagüeñas, debido a los efectos de la desaceleración del crecimiento de la economía mundial sobre los mercados de materias primas. Las fuertes caídas por ingresos de exportación exige una necesaria prudencia respecto al marco macroeconómico que nuestra economía tendrá al inicio de la democracia.

Ahora bien, para sostener un crecimiento estable del 5 por ciento a mediano plazo el país debe destinar a inversión productiva a lo menos 3 por ciento adicional del PGB. Esto se debe a que la recuperación económica desde 1982 ha sido principalmente por la vía de la utilización de capacidad instalada y por la vía de un aumento de la productividad. Sin embargo, las cifras recientes indican que se ha llegado al límite de ocupación de esa capacidad instalada. Un margen pequeño queda todavía en la pesca y uno muy mínimo en la agricultura. En los demás sectores principalmente en la industria, esta capacidad está sobrepasada. Por eso es que el país no puede abstenerse de invertir y esta es una tarea que es urgente acometer desde ahora. Es necesario mantener los esfuerzos que el país ha hecho para servir la deuda externa. Sin embargo, la situación de la política económica es muy distinta en un contexto democrático que en un autoritario. No se puede disciplinar las demandas sociales en base a la represión. Evidentemente esta condición no estará presente en un

gobierno democrático. Frente a ello, la propuesta del gobierno de transición es llegar a 4 puntos del producto para financiar el Fondo de Solidaridad destinado a atender las principales urgencias en materia de atención de salud, educación y vivienda.

Lo grave es que las transferencias de recursos debido al servicio de la deuda externa alcanzaron al 5 por ciento del PGB en 1987. Por tanto estamos ante una situación no sostenible para el país. No es posible, simultáneamente, transferir 5 por ciento del PGB al exterior para servir a la deuda, destinar en el mediano plazo 4 por ciento del PGB al Fondo de Solidaridad y además usar un 3 por ciento adicional del PGB para financiar la inversión. En torno a esto es necesario hacer un ejercicio de voluntad y de realismo político. Indudablemente que para el gobierno democrático la primera prioridad está dada por la atención de la deuda social acumulada y ella, a su vez, depende en forma muy importante de que la economía pueda seguir creciendo establemente en el futuro.

Evidentemente, el restringir el servicio a la deuda externa no depende de nuestra voluntad y si de ella dependiera todo sería más fácil. Pero existen variantes que apuntan en una dirección adecuada tales como la iniciativa Brady, en las condiciones que lo ha hecho México recientemente.

Esto es posible. El Subsecretario de Tesoro norteamericano ha señalado que Chile estaría en una prioridad alta para ingresar a la utilización de esta iniciativa, de donde surge un cuadro que posibilitaría disminuir las transferencias al exterior. Nuestro país merece y debe estar en el primer lugar de la lista para acceder al Plan Brady, ya que si bien México ha hecho esfuerzos de ajuste en años recientes, nuestro país lo viene haciendo desde 1982 con altísimos costos para su nivel de bienestar que, por lo demás, no ha sido equitativamente distribuido entre la población. Así, por ejemplo, mientras a la Banca se le entregó subsidios muy importantes, no sucedió lo mismo con los deudores habitacionales, ni se verificó tampoco en la Salud ni la Educación.

Sin embargo, la iniciativa Brady tiene todavía limitaciones importantes. La primera trata de los recursos que hoy día están comprometidos que son, indudablemente, de escasa significación en relación a la deuda total. Sumando lo que serían los aportes del FMI, Banco Mundial, Japón, BIRF y otras fuentes menores no alcanza a los 30 mil millones de dólares. La segunda, es el orden de prioridad de acceso al mecanismo del Plan Brady manejándose dos criterios: uno de ajuste y otro de urgencia. En el caso mexicano hubo una combinación de ambos crite-

rios, sumada la importancia estratégica que tiene para EE.UU. Pero en relación al resto hay problemas. Si se privilegia el criterio de ajuste es indudable que Chile y Colombia debieran ser los países siguientes. Si se manejan criterios de urgencia, países del tamaño e importancia de Brasil y Argentina serían los privilegiados por la iniciativa Brady. Queda entonces un nivel importante de negociación política y económica en el campo internacional para hacer valer el derecho y la preponderancia que nuestro país debiera tener para el acceso a este mecanismo.

La tercera limitación es la posibilidad de que se tienda a comprometer la solvencia de instituciones como el Banco Mundial. Si se privilegia el criterio de urgencia es posible que en algún momento las garantías del Banco Mundial a la reconversión de la deuda tendrían que ser ejecutadas, comprometiendo su solvencia. Por eso es necesario aumentar el capital del Banco Mundial y manejar el criterio que este tipo de plan de conversión de deuda se base en la aplicación de programas de estabilización que hagan sostenible el plan en el tiempo sin amenazar la solvencia de estas instituciones y garantizando su permanencia en el tiempo.

Un cuarto aspecto poco claro consiste en que si bien se reconoce por primera vez que el problema de fondo de la deuda pasa por disminuir su stock y no solamente por usar vías de refinanciamiento, queda ausente nuevamente el financiamiento para el desarrollo. De lo anterior se desprende la necesidad de que los organismos multilaterales aumenten su capital para poder acometer simultáneamente dos grandes tareas a las cuales no habían estado sujetos en el pasado: primero, proveer un mecanismo multilateral de solución del problema de la deuda externa y segundo, restablecer los créditos de financiamiento al desarrollo.

Creemos que los organismos multilaterales pueden cumplir en estas dos grandes líneas de créditos: por un lado, proyectos estructurales para la movilización productiva y para el fomento de proyectos sociales que permitan superar la deuda social acumulada, por otro lado, los créditos de ajuste para absorber el problema de la deuda externa. Por tanto, su rol es importante, pero complementario al esfuerzo que tiene que mantener nuestro país en materias de inversión, de Fondo de Solidaridad y de servicio de la deuda externa dentro de marcos de crecimiento estable de la economía en el mediano plazo.

Sólo así podremos hacer frente a este panorama económico relativamente apretado para los primeros años del gobierno democrático, lo que va a significar ser muy estrictos en el manejo de la política económica pero

también ser muy claros en las prioridades que el gobierno de la Concertación Democrática se ha fijado como parte consustancial de su programa, es decir, la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico y la justicia social.

Esto no significa que se pretendan cambios de fondo en la economía. Se trata de prevenciones infundadas. La Concertación cuenta con un programa perfectamente razonable y financiado. Vamos a mantener el DL600 que incentiva la inversión extranjera. Incluso los tres puntos adicionales que se requieren para inversión deberán provenir de inversiones extranjeras y privadas, dado que la inversión pública ya es suficientemente alta en Chile y el grueso de sus esfuerzos irán a políticas sociales. Sin embargo, sucede que el Estado se ha privado -producto de las sucesivas rebajas tributarias que ha llevado a cabo el gobierno- de muy importantes recursos para atender la deuda social, equivalentes a 1.200 millones de dólares o 6 puntos menos del producto al año. Esto es un 50 por ciento más de lo que requiere el Fondo de Solidaridad para ser financiado al cabo de 4 años de gobierno.

Esta es una situación que se pretende recuperar parcialmente con impuestos, moderados para cualquier comparación nacional o internacional. Chile hoy día es uno de los pocos países del mundo donde no existe el impuesto a las corporaciones, que en EE.UU. alcanza entre un 40 y 50 por ciento de las utilidades. Hace sólo 5 años atrás las empresas pagaban 46 por ciento de impuesto y en la propuesta que hacemos, las empresas solamente van a pagar menos de la mitad, entre un 15 y un 20 por ciento de impuesto de primera categoría. Se trata de una carga tributaria perfectamente soportable que, por lo demás, se ha conversado extensamente con empresarios quienes lo consideran extremadamente razonable. En conjunto a mayores recaudaciones por crecimiento económico, es posible financiar los programas sociales.

El régimen democrático requiere de estabilidad política que no depende sólo del entendimiento cívico-militar, sino también de un manejo económico responsable, que dé una atención sistemática y gradual a las demandas sociales. De lo contrario pueden suceder explosiones sociales como las de Venezuela. Nadie espera en Chile y así lo señalan todas las encuestas, que en un año se pague una deuda social que se ha acumulado durante 16 años, pero es muy claro que si la mayoría de estos sectores que tienen importantes carencias sociales no visualizan una atención gradual a estos problemas, es claro que la transición democrática se dificultará, conspirando contra la estabilización del régimen democrático. El programa

que dé la Concertación Democrática es una adecuada y una justa ecuación entre cambio y estabilidad en esta materia

DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO Y TRANSICION DEMOCRATICA

RICARDO FRENCH-DAVIS⁶

En torno a las relaciones entre la deuda externa, el crecimiento y la distribución del ingreso, existe un enfoque que aparece con más fuerza en la información pública y que contiene tres argumentos: primero, el crecimiento está incorporado de manera espontánea en la economía nacional y no existen obstáculos para que eso siga sucediendo; segundo, en el marco del cumplimiento de lo anterior, la distribución también puede mejorarse espontáneamente; tercero, la deuda puede enfrentarse en buena medida con mecanismos de carácter voluntarista.

A partir de estos tres planteamientos puede pensarse que la economía en su conjunto marchará bastante bien. Pero sucede que en esos tres terrenos hay problemas. Para lograr tener un crecimiento económico del 5 por ciento anual se requiere de un esfuerzo sistemático, dado que hoy en día las capacidades productivas instaladas sólo dan para un crecimiento promedio de un 3.5 por ciento. Necesitamos mantener eso e ir más allá, para lo que se requiere un mayor esfuerzo de inversión.

Además, necesitamos ir más allá de una situación en que después de 9 años apenas se supera las remuneraciones medias de 1980, en que el salario mínimo sigue siendo sustancialmente inferior al de 1980, en que los beneficios del crecimiento han sido absorbidos básicamente por el 10 por ciento más rico de la población, que ha elevado su participación en el ingreso nacional. Es necesario, entonces ir dejando de lado el ánimo de satisfacción y de estar haciendo comparaciones que nos favorecen porque no las remitimos a quienes están en pésimas condiciones.

La distribución del ingreso difícilmente se soluciona espontáneamente, sino que por el contrario requiere un esfuerzo deliberado. Y eso es lo que pretende la Concertación.

6. Ricardo French-Davis es economista de CIEPLAN y coordinador del grupo de deuda externa de la Concertación Democrática.

ción Democrática. Se trata de hacer un esfuerzo sistemático para ayudar a que la distribución del ingreso sea mejor, a que las oportunidades mejoren para jóvenes y mujeres. Y para ello se contemplan acciones y recursos del sector público.

Necesitamos entonces generar un crecimiento sostenido a través del tiempo y hacerlo simultáneamente con mayor equidad, con mayor justicia social. Esto está asociado con el buen manejo de la deuda externa, que debe ayudar en vez de provocar dificultades y eso requiere resolución y consistencia.

Ahora bien, en el campo de la deuda externa y de la balanza de pagos, existe una visión cortoplacista que impide ver el largo plazo o los elementos de carácter estructural. Es el caso del precio del cobre, cuando se considera que su precio se mueve en torno a 120 centavos la libra, cuando en realidad los precios de mediano plazo de este mineral se moverán hacia unos 80 centavos. Estos 40 centavos de diferencia, tomando en cuenta el ajuste por inflación, tienen una incidencia notable cuando de balanza de pagos se trata. En efecto, si todas las partidas de exportaciones e importaciones, tasas de interés y otras condiciones se mantuvieran constantes en el año en curso y, solamente, se realizara la simple operación de venta del cobre al precio de 80 centavos en lugar de 120 centavos, ello significaría una disminución de ingresos del orden de 1.200 millones de dólares. El resultado es que las cuentas externas se verían significativamente deterioradas por ese concepto.

De modo que las variables deberían abordarse no como están hoy en día sino como se supone que estarán en el futuro. Los problemas son manejables pero hay que conceder que serán más manejables mientras mejor se reconozcan, con más anticipación y más oportunamente. Ese fue el error de algunos de nuestros vecinos que reconocieron problemas con dos o tres años de atraso. Eso también ocurrió en Chile hace siete años atrás.

Habrà un deterioro de los precios externos del cobre y de los términos de intercambio, es decir, de la relación entre precios de exportaciones y precios de importaciones. Se deteriorarán pero también se supone que posteriormente se recuperarán. Es decir, no hay un comportamiento lineal en el tiempo, sino un deterioro y después una recuperación que, sin embargo, no será como la que hubo entre 1987 y 1988. Por ejemplo, a mediano plazo habrá una recuperación del precio del cobre al nivel de 80 centavos la libra de cobre y no a 120 centavos. Lo mismo ocurrirá con otros productos. Por eso es importante hacer proyecciones de más largo plazo, mirar hacia 1993-1995 y

la Concertación Democrática está haciendo esta labor.

Ahora bien, cuando se analiza la balanza de pagos y se enfoca la deuda externa, se observa que hay confusiones al respecto. Reiteradamente se dice que ésta se ha reducido en 7.500 millones de dólares induciendo a que la mayoría de la gente crea en tal cosa. Pero el análisis de los números indica que no fue así. En 1984 la deuda externa total era de 19.700 millones de dólares y en mayo de 1989, según el boletín del Banco Central, era de 18.500 millones de dólares. Entonces sólo se redujo en 1.200 millones de dólares. Es decir, efectivamente disminuyó en 7.500 millones de dólares, pero a la vez aumentó en 6.300 millones de dólares por otros conceptos, por los cuales se están pagando intereses.

Sería más informativo para la opinión pública que se le digan las dos cosas simultáneamente, ser muy claros al respecto y así evitar confusiones. Esto no sucede en medios de comunicación muy destacados y a nivel de los Ministerios de Economía y de Hacienda.

Situación parecida ocurre con el velo que cubre los efectos de la conversión de la deuda externa vía capítulo XIX, que se aproxima a 2.500 millones de dólares para mediados de 1989. Si bien es cierto disminuyen las amortizaciones y los pagos de intereses, en el futuro aumentarán los pagos de utilidades y las remesas de divisas por concepto de depreciación. Es decir, disminuyó la deuda externa pero aumentaron otros pasivos externos. En otras palabras, hay 2.500 millones de dólares que antes eran deuda y hoy son inversión extranjera que eventualmente remesará divisas: no van a salir intereses pero sí utilidades. Hay que incorporar todo esto en el diseño de las políticas futuras.

Hay que enfocar la estructura de la deuda externa, es decir, quienes son los que deben dentro de Chile y quienes son los acreedores. En este sentido, es cierto que ésta ha cambiado de manera notable; es muy distinta a la de 1980, 1982 o 1984. Hubo un proceso de estatización, de traspaso de responsabilidad del sector privado al sector público, que asumió el costo de la deuda externa. Hoy en día la responsabilidad fundamental es del Estado, lo que tiene implicaciones para el gasto de las entidades públicas que deben pagar amortizaciones e intereses que antes no tenían que hacer. Por tanto, ello afectará la situación financiera de las entidades públicas del gobierno central, del Banco Central y otras instancias. Este es un elemento que debe estar incorporado en lo que se haga a futuro.

La composición de los acreedores también ha variado y es fundamental desagregar su análisis porque presentan situaciones diferentes. Hay que analizar según

cada acreedor como se puede lograr con algunas transferencias negativas menores y con otras transferencias positivas mayores.

Antes, considerando sólo deuda de mediano y largo plazo, los bancos asumían alrededor del 80 por ciento de la deuda. Actualmente representan la mitad, es decir alrededor del 40 por ciento. Desde ese punto de vista la situación es más manejable. Por otro lado, seguirá el financiamiento de proveedores o de bancos para importaciones de bienes de capital. Pero esto no surge espontáneamente. Requiere de un esfuerzo deliberado de inversión para así aumentar capacidades productivas, crear empleos productivos y generar una dinámica a través del tiempo que permita crecer a la tasa deseada del 5 por ciento por año que sería muy superior a la de los últimos 15 años. Se requiere inversión nacional y extranjera, inversión pública o privada de pequeñas, medianas o grandes empresas, todo esto según las necesidades de los respectivos sectores. En fin, se requiere un esfuerzo vigoroso de inversión para crear un ambiente macroeconómico propicio a la inversión productiva y no la inestabilidad especulativa.

Existen también fuentes alternativas de financiamiento para ese tipo de actividades como el Banco Mundial, el BIRF y otras entidades de carácter bilateral o multilateral. Pero hay nuevas dificultades. Una parte significativa de la deuda externa es con organismos multilaterales; que creció fuertemente en los últimos años y que por convenio no reestructuran las amortizaciones. Sólo será posible mantener un flujo positivo de ingresos de divisas con estas instituciones en la medida que el gobierno democrático fomente el desarrollo de proyectos de inversión productiva, de infraestructura y de desarrollo social. Pero se requiere un esfuerzo muy vigoroso de todo el país para crear nuevas capacidades productivas, con nuevas tecnologías y a la vez incorporando mayor justicia social. Dentro de este elemento se insertan componentes como la legislación laboral y las innovaciones, muy razonables, de carácter tributario que propone la Concertación Democrática.

Como ya se dijo, la deuda con los bancos privados se ha reducido aunque sigue siendo significativa, porque todavía representa aproximadamente un tercio del PGB, un coeficiente no muy distinto al de Brasil. Esto indica que sigue siendo una variable de peso en las proyecciones de la balanza de pagos y en las necesidades de reestructuración. En este marco, la aparición del Plan Brady es un hecho muy positivo que, aunque no es un paquete cerrado y definido, ya ha tenido su primera aplicación. Contiene variables que son muy funcionales para la gestión razona-

ble y eficiente de este componente de la deuda externa chilena. Al reemplazar deuda vieja por nueva con descuento captado por Chile, significa que en el futuro habrá un ahorro de intereses.

La compra de deuda externa con fondos extras es una operación muy distinta a cuando se la compra con fondos propios, por ejemplo, fondos del cobre. En este caso se utilizan fondos que eran para estabilizar el mercado del cobre y para compensar a la economía chilena cuando su precio bajara. Es decir, mediante el Plan Brady el país puede hacer operaciones de compra que no le restan otras fuentes de financiamiento. El país tiene la posibilidad de obtener del Banco Mundial o el FMI fondos adicionales para con ellos comprar deuda con un descuento apropiado.

Es bueno recordar lo que sucedió en la operación de noviembre de 1988, que fue muy funcional y con un muy buen descuento. Sin embargo se usaron fondos que quitaron liquidez a Chile en el mediano plazo y las proyecciones indican que recién a partir de 1990 tendremos otros fondos adicionales. Pero la situación es radicalmente distinta cuando se trata de préstamos adicionales expresamente hechos para comprar deuda con el descuento del mercado que es muy fuerte a favor del país. Esto es muy distinto a las operaciones del capítulo XIX cuyo descuento fue captado en un 60 por ciento por los inversionistas extranjeros que intervinieron en el proceso de la operación, dejando sólo un 30 por ciento en manos de Chile. Y además, se destinaron esencialmente a operaciones de compra de actividades ya existentes en Chile.

Para concluir es necesario profundizar lo hasta aquí expuesto. La solución del problema de la deuda no está en el crecimiento de por sí, sino que requiere un esfuerzo deliberado y sistemático como ya se ha señalado. La deuda externa constituye un obstáculo para el crecimiento y el hecho de que en 1988 Chile tuvo un PIB per cápita aún menor al 1981, está asociado, en parte, a las aproximadamente 1.000 millones de dólares que por año salen en servicio neto de la deuda. Entre 1983-1985 las importaciones se contrajeron muy fuertemente debido a caída de la inversión, la disminución del empleo y fábricas a medio operar. Por tanto, existe una asociación de negativa entre deuda, servicio de la deuda y crecimiento.

Para lograr una economía estable lo que Chile necesita es crecimiento, porque es un componente ineludible para la distribución. No es una solución al problema de la deuda sino un camino imprescindible para una sociedad con más equidad y con democracia estable. Si no se crece se estará sistemáticamente quitándole a una parte a los chilenos para dársela a los otros, y esto es mucho más

difícil hacerlo en democracia que en dictadura. No se puede seguir teniendo un conflicto distributivo. En democracia necesitamos crecer, para así favorecer primordialmente a los sectores de ingresos bajos y medianos. Y para poder crecer necesitamos transferencias netas al exterior significativamente menores que en el pasado.

Hay que salir del círculo vicioso de recuperaciones y recesiones, cuyo resultado es que estamos abajo de 1970, en términos de producto per cápita y de salarios promedios. Se requiere más inversión, más creatividad, sin traspasar las mismas empresas de unas manos a otras permanentemente. Además, necesitamos el componente de justicia social que está en las propuestas que la Concertación Democrática ha hecho en materia de legislación social, gastos social en educación y en salud, impulsando distintos mecanismos de participación.

En relación a la deuda, hay que impulsar negociaciones de distinto carácter, multilaterales o bilaterales, porque cada acreedor tiene especificidades propias. Lo que no era posible en 1980, 1985 o 1987 sí puede serlo en 1990, con el Plan Brady, por el contexto distinto que se da en Chile, debido a un gobierno democrático que se moverá desde el primer día con una base muy amplia de apoyo y un país que es muypreciado por su tradición democrática.

No se trata de que nos regalen plata, sino que nos presten recursos para movilizar el desarrollo económico y social del país. No se trata de plata para importaciones de bienes de consumo como sucedió en 1980-1981 o plata para que se fugue al exterior; es plata que irá al proceso de desarrollo. Y eso requiere un sector público activo que trabaje en conexión con el sector privado.

En esta perspectiva de manejo eficiente de la economía para cumplir con las metas de crecimiento y de atención a las demandas sociales, mucha gente de la Concertación Democrática examina de manera sistemática los proyectos posibles para financiamiento de entidades bilaterales y multilaterales. Es un grupo grande de especialistas que está en contacto con las entidades correspondientes del exterior y con los sectores que necesitan inversiones en el campo del desarrollo social e infraestructura. Ellos recogen y examinan con detalle los proyectos que ya están en proceso. También analizan las contrapartidas fiscales correspondientes que se exige con ciertos créditos externos.

La idea es llegar a comienzos del gobierno no a iniciar estudios, sino culminarlos y ponerlos en práctica rápidamente, sin perder tiempo. Es un esfuerzo muy sistemático para tratar de no llegar tarde, conscientes de que la oportunidad es fundamental tanto para aprovechar la buena

predisposición externa como la disposición del país de tratar de gastar toda su energía en construir. Se trata de no perder ningún día ahora en esta tarea preciosa de construcción de la democracia, una democracia para todos los chilenos.

DEUDA EXTERNA Y SOBERANIA NACIONAL

GUSTAVO MARIN⁷

Reflexionar sobre los elementos que conforman una política alternativa frente a la deuda externa, implica, necesariamente, hacer una crítica a la política aplicada durante el gobierno militar.

Sin ánimo de hacer una historia dilatada es preciso decir que la deuda externa no es una mala suerte que han tenido los chilenos, ni una maldición que de repente les cayó encima y que ahora tienen que pagarla. El endeudamiento excesivo surgió bajo una política económica llevada adelante por los llamados Chicago Boys, quienes constituyeron el equipo económico del gobierno hasta 1982. La deuda externa tiene beneficiarios con nombres y apellidos. En gran parte fue contraída por grandes grupos económicos locales privados, entre los que pueden mencionarse a los grupos Vial, Cruzat-Larraín y, en cierto modo, el grupo Lucksic. Hasta 1982, éstos eran responsables, aproximadamente, de casi la mitad del total de la deuda externa privada contraída por Chile.

También fueron responsables los bancos transnacionales que, entre 1975-1980, prestaron una abundante cantidad de crédito a tasas de interés reducidas. En efecto, durante estos años se produjo una cierta pervisión del negocio bancario: éste dejó de ser una intermediación sana entre quien deposita capital en un banco y quien lo recibe para algún proyecto productivo. Pero esto no fue así, se sabe muy bien que los créditos recibidos no fueron utilizados para la inversión productiva sino que fueron destinados, en gran parte, a un consumo suntuario. Otra parte constituyó fuga de capitales y otra se utilizó -vía relacionamiento crediticio- para la concentración de poder alrededor de los grupos económicos antes mencionados. Por tanto, los bancos transnacionales también comparten una cuota de responsabilidad en el endeudamiento externo chileno.

7. Gustavo Marín es investigador del PRIES y miembro de la Comisión Económica del PAIS.

Cuando el Estado intervino el sistema financiero en enero de 1983, gran parte de la deuda externa privada se estatizó. Esto significó hacer recaer sobre todos los chilenos un endeudamiento que intrínsecamente era privado. De esta forma, los bancos transnacionales pasaron a ser acreedores del Estado. A partir de entonces se puso en marcha todo un engranaje, donde funcionaron dos grandes palancas: la primera fue la reorganización del sistema financiero -corazón del modelo neoliberal- que significó una transferencia importante de recursos del Estado para sanear al sistema financiero que en la crisis se caracterizó como un área "rara" de la economía, al igual que las empresas, bancos y sociedades de servicio que quedaron prácticamente quebradas. Una gran extrañeza debió haber surgido en quienes dirigían la política económica del país, porque habiendo impulsado todo un plan de privatizaciones, vieron de pronto que el Estado tuvo que nuevamente hacerse cargo del fardo de la deuda y de la reorganización del sistema financiero.

También se impuso un ajuste estructural que consistió, básicamente, en un aumento rápido de las exportaciones con el propósito de generar saldos comerciales necesarios para seguir pagando esa deuda ahora estatizada. Fue un ajuste regresivo donde las cargas se distribuyeron desigualmente en contra de los más pobres.

Desde 1985 en adelante, se pusieron en marcha dos grandes políticas de tratamiento al problema de la deuda que fueron llevadas adelante tanto por los economistas del gobierno como por los acreedores. Se impulsó la conversión de la deuda externa y las privatizaciones, al mismo tiempo que se siguió reestructurando la deuda y se continuaba pagando los intereses. Estas dos políticas se aplicaron con mucha fuerza. Objetivamente sus resultados consistieron en una reducción de la deuda externa -que en términos netos es bastante menor a la proclamada por el gobierno-, lo que aparece relevante en el contexto latinoamericano donde la mayor parte de los países -a excepción de Brasil y México- la continuaron aumentando.

Pero la conversión de deuda y las privatizaciones contienen una serie de problemas de carácter económico y político que también deben ser considerados. En primer lugar, comprometió una parte importante del patrimonio nacional, lo que no puede ser defendido argumentando, de manera un tanto atrasada, de que lo que finalmente importa es que el capital produzca y haga crecer la economía. La reivindicación de soberanía sobre los recursos de las empresas, es una reivindicación sentida por el pueblo chileno y esto debe ser considerado. En segundo lugar, la desnacionalización también conlleva daños de carácter

financiero, porque generará un desequilibrio de nuestras cuentas externas. En efecto, por un lado, la conversión de parte de la deuda externa en control accionario de empresas implica una disminución en pago de intereses y amortizaciones pero, por otro lado, a partir de 1992 irán creciendo progresivamente las remesas de utilidades y la repara-triación de capitales por concepto de depreciación.

Al aumento de las remesas de utilidades se le debe agregar el incremento que hubo este año en las tasas de interés internacionales, así como las amortizaciones que deben ser pagadas en los próximos años. Esto significa una sangría tal de recursos financieros que saldrían fuera del país, que comprometen las posibilidades de una política económica estable que intente controlar la inflación, que intente resolver la deuda social y que intente seguir aumentando la inversión y la producción. Entre 1987-1989, los intereses pagados superaron los 1.500 millones de dólares al año, significando un 7 por ciento del PGB, mientras que el flujo neto de capitales que Chile envió hacia el exterior fue de alrededor de los 800 millones de dólares anuales, lo que representa precisamente ese 4 por ciento que Chile necesita para seguir creciendo en un contexto de transición democrática.

Para entender la gravedad del problema es interesante aportar un elemento ilustrativo. Se trata de la experiencia de Alemania después de la 1ª y 2ª guerras mundiales. Lo que este país pagó inmediatamente después de ambas guerras nunca fue más allá del 2.5 por ciento del producto. Y es interesante anotar que en 1952 esto fue totalmente anulado por el plan Marshall que generó un flujo financiero importante desde EE.UU. para financiar su desarrollo. Ahora bien, respecto al pago de la deuda por reparaciones que tuvo que hacer Alemania después de la primera guerra, no puede afirmarse que ello permitió el ascenso al poder del nazismo, pero sí es claro que fue uno de los elementos que generó inestabilidad económica y coadyuvó a una crisis política que sembró el terreno para un régimen que provocó la segunda guerra mundial. Estos elementos de comparación histórica hay que tomarlos en cuenta.

En relación a las perspectivas futuras del manejo de la deuda externa hay que comenzar constatando que el país vive una coyuntura favorable, que en perspectiva significó básicamente una recuperación de la crisis 1982-1983, en un contexto internacional adecuado a los principales productos de exportación del país. Pero el cuadro externo futuro se presenta muy difícil. Se está llegando a un techo en lo referente a la capacidad exportadora, mientras que las importaciones presentan un fuerte crecimiento. Es proba-

ble que las tasas de interés internacionales sigan siendo altas: no hay indicadores que apunten a una baja rápida de estas tasas, mientras se mantengan los ciclos perversos del déficit fiscal norteamericano y se reproduzca la relación entre déficits comerciales de EE.UU. equivalente a los superávits comerciales de Japón y Alemania.

En la economía interna se constata el surgimiento de una serie de urgencias entre las que se destaca una demanda social real que crecerá progresivamente. Para resolverla se necesita más crecimiento y más inversión. La futura democracia debe ser un bien político pero además debe ser un bien económico capaz de dar respuesta a las necesidades.

Todo esto presenta grandes desafíos para lograr una transición exitosa. Por tanto se requiere de una política frente a la deuda externa, que puede descansar en varios elementos principales. Primero, hoy día es posible plantear razonablemente, sin ninguna pretensión maximalista, la anulación del 50 por ciento de la deuda externa. Esto lo han planteado gobernantes tales como Carlos Andrés Pérez y Corazón Aquino. Además, Nicolás Brady propuso en un momento la anulación de un 20 por ciento de la deuda principal y de los intereses con el Banco Mundial. Por ello es que si se compara el Plan Baker de 1985 y el Plan Brady de 1989 se observa, realmente, un avance. El Plan Baker estaba muy lejos de contemplar reducciones de deudas e intereses. Pero hoy en día se habla cada vez más de eso. No obstante hay tensiones entre los acreedores: los bancos transnacionales plantean que el Plan Brady no tiene recursos, mientras que el mismo Departamento del Tesoro de EE.UU. plantea que se debe seguir adelante con esta política.

Al respecto, es ilustrativa la reacción del FMI y el Banco Mundial frente a la declaración de los siete países industrializados. Ambas instituciones dicen que respaldarán una reducción considerable de la deuda, asignando para ello parte de los préstamos en apoyo de reformas de política económica. Señalan que pedirán a los bancos que adopten un enfoque realista y constructivo en sus negociaciones con los países deudores y que con cierta prontitud se arribe a acuerdos de planes financieros que incluyan operaciones de reducción de deuda y de servicio a la deuda. Dicen que hay que hacer notar que los acreedores oficiales no deben sustituir a los prestamistas privados. Plantean que los gobiernos deben disponerse a revisar cuando sea adecuado todo mecanismo tributario, toda reglamentación de prácticas contables, a fin de eliminar los obstáculos innecesarios a la reducción de la deuda y el servicio de ella. Cuando se confronta esto con las declaraciones de John

Reed-Presidente del City Bank- quien plantea que el Plan Brady es un plan político y que no tiene recursos, se piensa que se trata de una actitud que no es precisamente de cooperación.

Hay que hacer negocios por otros lados.

Segundo, hay que aprovechar las posibilidades del menú de opciones para cambiar deuda vieja por deuda nueva con formas de financiamiento que no vulneren las reservas propias y fondos de compensación como el del Cobre. Es necesaria una política pragmática de apertura a todas las posibilidades de la banca acreedora y, al mismo tiempo de negociación con los acreedores institucionales para lograr una reducción de tasas de interés a la que se está pagando la deuda. No es posible que los bancos transnacionales, los mismos que provocaron un flujo perverso de capitales que generó el endeudamiento excesivo, sean quienes terminen imponiendo la tasas de interés.

Considerando el capítulo XIX, es necesario decir que no es pertinente su modificación completa, porque ello no favorecería un ambiente para potenciales inversores. Pero para su aplicación adecuada, sí hay que definir criterios tales como el que las operaciones de conversión signifiquen una inversión y un aporte real en empleo y en tecnología. Esto no ha sucedido hasta la fecha y el gobierno se ha limitado, principalmente, al traspaso de activos ya existentes. Otro criterio consiste en que las operaciones de conversión de deuda externa se integren en un plan de desarrollo nacional participativo donde el capital extranjero pueda jugar su papel.

Tercero, puede observarse que la política de los organismos internacionales como también de los bancos transnacionales consiste en insistir en la política de negociación de la deuda sea caso a caso y lo más probable es que se tenga que seguir haciendo así. Pero sería conveniente aprovechar el retorno a la democracia en Chile para tejer lazos con otros países latinoamericanos. Esto presenta dificultades, ya que cada vez que se insinúa una concertación de los deudores, los acreedores rápidamente reaccionan. No obstante se toma cada vez más conciencia de que el tratamiento tiene que hacerse a un nivel político global donde participen todos los actores involucrados.

Cuarto, la estrategia de renegociación frente a la deuda externa tiene que integrarse a una estrategia global. Lo importante es lograr reducir el flujo de los intereses a menos de 1.000 millones de dólares anuales, reprogramando las amortizaciones dentro de una nueva estrategia, vigilando las remesas de utilidades, aumentando la inversión externa sobre la ya comprometida e incrementando nuevos proyectos. Si lograra atraer otros 1.000 millones de

dólares más, el resultado sería reducir el flujo neto de capitales a cero, lo que realmente no constituye un planteamiento utópico. Si además se combina todo lo anterior con una política tributaria y con un esfuerzo interno de ahorro para generar recursos para fondos de inversión y un fondo de solidaridad social, se podrían generar condiciones para un crecimiento con estabilidad. También es necesario acometer otras tareas importantes como la recuperación de empresas públicas básicas para el desarrollo nacional y el alivio de la situación previsional.

El futuro gobierno de la Concertación Democrática y su equipo económico tienen la responsabilidad de mantener un presupuesto equilibrado y de generar una política tributaria razonable que no vulnere las posibilidades de inversiones. Pero es importante que se sumen al esfuerzo de la estabilización y de la concertación los grandes grupos transnacionales, muy activos en nuestro país, los grupos económicos locales y los sectores empresariales que también deben sumarse al esfuerzo de inversión y de crecimiento.

Quinto, no es inteligente ni viable una política de confrontación con la banca transnacional. El control del sistema financiero internacional que tienen los grandes bancos, -especialmente los de Nueva York-, es tal que una política de confrontación con ellos rápidamente cierra los flujos crediticios necesarios para mantener la economía día a día. No está en el ánimo de ningún futuro negociador de la deuda externa chilena plantearse una política de ese tipo. Aunque sí es pertinente una política de presión, especialmente cuando la posición negociadora de los países deudores ha mejorado.

Debemos concluir diciendo que es necesario incorporar cada vez más a otros actores sociales en torno a la reflexión sobre las posibilidades de implementar una política alternativa frente a la deuda externa que debe reposar sobre una conciencia ciudadana muy activa. Muchas veces, los sectores populares no tienen una conciencia directa sobre la deuda externa y sus impactos sobre su propia realidad concreta y en este sentido hay una gran tarea por delante, de largo plazo, pero en la que ya se han ido dando pasos muy importantes.

Hay que recalcar que en los trabajadores no existe una actitud de generar una inestabilidad en el próximo régimen, de generar una demanda excesiva que bloquee rápidamente la gestión gubernativa futura. Los trabajadores no quieren un desequilibrio macroeconómico, por el contrario, quieren que las cuentas externas sean sanas. Es ilustrativo el caso de Argentina para rebatir las posiciones que atribuyen a las presiones salariales la generación de

problemas: lo cierto es que en ese país la inflación obedeció a la actuación de un gobierno que no financió sus gastos y a las presiones de grupos empresariales que especularon con el dólar. Hay que tener presente esta experiencia y pensar que en las tareas del crecimiento todos los actores deben estar involucrados.

DEUDA EXTERNA Y POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO DEMOCRATICO

CARLOS OMINAMI⁸

Si se hace una proyección económica estrictamente lineal de las tendencias hoy imperantes a nivel nacional como internacional, configura a mediano plazo un escenario poco alentador. En efecto, lo que aparece en el horizonte es una cierta disminución de la tasa de crecimiento y, por tanto, una imposibilidad, aún mayor que la que se ha registrado durante estos años, para enfrentar de manera resuelta el conjunto de problemas sociales que están planteados en el país. Se hace necesario revisar los principales argumentos que avalan el juicio recién expuesto.

En primer lugar, un conjunto importante de evidencias estadísticas que muestran que durante el primer trimestre del año en curso la economía chilena parece haber alcanzado su punto máximo en el proceso de recuperación iniciado a partir de 1983. Se está entrando a un nuevo período en el desarrollo económico nacional en donde el déficit de inversión que se ha acumulado durante todos estos años -no obstante un cierto aumento de la tasa de inversión en los últimos dos años-, comienza a hacerse sentir de manera importante, dándose un agotamiento evidente de las capacidades productivas. Por tanto, no parece posible poder sostener las tasas de crecimiento que se han registrado durante los últimos 5 años sin pasar por un esfuerzo de inversión adicional.

En segundo lugar, hay que agregar un escenario externo donde dominan las restricciones. Por un lado, productos importantes de exportación como el cobre y la harina de pescado muestran una tendencia declinante. Por otro lado, si bien ha disminuido el stock de deuda y los intereses asociados a ella, a partir de 1990 pero especialmente 1991, aumentarán las remesas de utilidades por

8. Carlos Ominami es Coordinador adjunto de la Comisión Económica de la Concertación Democrática y actual Ministro de Economía.

operaciones de capitalización de deudas que se han realizado desde hace 3 años.

Aparece como tendencia básica un cierto deterioro en la coyuntura internacional, pero es necesario tener cautela en el análisis, porque se han multiplicado pronósticos pesimistas que afortunadamente no se han cumplido. No obstante, hay una persistencia de grandes desajustes y existe una amenaza de deterioro del comercio internacional.

En tercer lugar, se agrega un hecho que es mucho más evidente que antes: las economías de los países desarrollados tienden a concentrarse en maniobras estratégicas que involucran fundamentalmente las relaciones en y al interior del propio mundo desarrollado. La gran preocupación en Europa es la constitución de un mercado común a partir de 1992. La gran preocupación de Japón es cómo continúa constituyendo una zona de influencia, especialmente en el continente asiático. Otro tanto ocurre con países como EE.UU. preocupado de constituir un mercado común con Canadá, al cual se invita a participar a México. Sin embargo, Latinoamérica cuenta poco dentro de estos grandes diseños. Esto tiende a colocarnos en una situación de relativa marginalidad. Los problemas angustiosos que padecen nuestros países tienen poca importancia desde el punto de vista de las cuestiones que están dominando el debate y la práctica económica a nivel internacional.

En torno a esto, la Concertación Democrática plantea que es fundamental reintegrar a Chile dentro de la comunidad latinoamericana de la cual ha estado ausente durante estos años. En un primer momento la dimensión esencialmente política será quizás la más significativa, sin perjuicio de que hay que buscar formas de cooperación de la mayor intensidad posible con los países de la región en la cual estamos insertos. Pero hay que ver con realismo que la situación de América Latina es mala. Las posibilidades de cooperación a corto plazo son relativamente muy limitadas y eso se comprueba al discutir con argentinos, peruanos o brasileños. La mayor parte de su energía está concentrada en estabilizar sus procesos internos y existen pocas condiciones y receptividad para materializar procesos de integración ambiciosos. Sin perjuicio de eso, es fundamental pensar como perspectiva de mediano y largo plazo el cómo fortalecer los lazos de la economía chilena con el resto de la economía latinoamericana. Cualquier postura que pretenda insertarse exitosamente en la economía internacional de manera solitaria está destinada al fracaso.

Para revertir este escenario poco alentador es básico

co introducir cambios fundamentales en la conducción económica social del país. Hay que inaugurar una nueva forma de hacer gobierno. Debe modificarse una forma elitista y excluyente de hacer política. Se debe pensar en una conducción económica con criterios de participación y de concertación social, que si hubiesen estado presentes en el pasado se habrían evitado errores extremadamente costosos para el país. Por ejemplo, en un cuadro democrático donde distintos actores hubiesen podido expresarse libremente, difícilmente, se habrían cometido errores tan mayúsculos como el de la política cambiaria en el período previo a la crisis del 1982. Por tanto, la participación y la concertación social no es retórica política sino que es algo de incidencia práctica en las decisiones económicas que se adopten. Es fundamental que una estrategia económica no sea producto de la visión de algunos técnicos iluminados, sino que sea la culminación de un gran debate nacional.

Otro cambio muy importante que introducirá el gobierno democrático será en torno a las prioridades sociales. Durante estos años se ha gobernado para una minoría del país. Cuando los sectores financieros tuvieron problemas no le faltaron recursos del Estado, mientras que para los más desprotegidos no ha sido así. Es fundamental reconocer que existe una cantidad muy grande de pobres en el país, pero se observa en los economistas del régimen un alto grado de insensibilidad. Cuando se dice que las propuestas de reforma tributaria de la Concertación Democrática no tienen mayor sentido porque sería perfectamente posible aumentar la recaudación tributaria sin alza de los impuestos, no se está reconociendo la amplitud de las urgencias sociales que en este país existen. El alza de los impuestos obedece a la necesidad de poder enfrentar la deuda social, a través de un conjunto de programas sociales directos.

Es claro que no hay posibilidad de solucionar de manera permanente los problemas sociales sin asegurar inversiones y sin una tasa de crecimiento alta y sostenida. Pero sucede que la rapidez con que el crecimiento es capaz de resolver esos problemas sociales es lenta. Por ejemplo, no es posible que el próximo gobierno no desarrolle programas significativos en el campo de la salud, porque ése es un problema que golpea a un gran sector social. Si bien existen las Isapres, un sistema de salud privado que funciona relativamente bien, aunque con algunos problemas, la cantidad de chilenos que tienen acceso a ellas no sobrepasa al 10 por ciento de la población. Por lo tanto, hay 90 por ciento de chilenos que enfrenta problemas extraordinariamente graves en este campo. Y no sería posible entonces que un gobierno democrático supeditara la solu-

ción de este problema, simplemente, al crecimiento económico. Esto supone un esfuerzo encabezado por el sector público: No por razones ideológicas, sino porque desgraciadamente no se ven empresas o grupos empresariales que se planteen el problema de las condiciones de salud de los sectores más pobres del país. Una razón muy sencilla explica esto: la salud del 40 por ciento más pobre no es un negocio. Esa es la verdad. De ahí que el Estado tiene que asumir el problema.

El énfasis, más que en un aumento generalizado de los salarios, está puesto en los programas sociales. El esfuerzo social del próximo gobierno se concentrará hacia los sectores de extrema pobreza. No se pone en cuestión la legitimidad de las reivindicaciones salariales sino que se prioriza a los sectores de extrema pobreza. Es preciso aumentar el salario mínimo, en el marco de un proceso de concertación social y definir una política de ingreso que sea consistente con las capacidades de respuesta de la oferta productiva. Pero es claro que aumentos generalizados de salarios pueden, en el marco de las restricciones existentes, crear situaciones que serían extremadamente delicadas y que, en última instancia, irían en desmedro de los propios asalariados. Los aumentos de salarios tienen que ser graduales, concertados y compatibles con las posibilidades de respuesta de la oferta productiva.

Es fundamental que se mantengan los grandes equilibrios macroeconómicos. Esto supone que los nuevos programas sociales estén financiados. La solución a estos problemas no está en créditos externos, porque hay que pagarlos en algún momento. Si bien hay programas del Banco Mundial que podrían ayudar -y el gobierno hará todo lo posible por obtener esos recursos- son insuficientes. Es más realista el aumento de impuestos propuesto por la Concertación Democrática que son bastante moderados y que reversion en forma parcial anteriores reformas tributarias. En este sentido, no se conocen estudios que demuestren que las disminuciones de impuestos hechas por el gobierno militar hayan tenido efectos positivos sobre la inversión. A pesar de ello esto se asumió como un dogma. Hubo cierta frivolidad por estar a la moda: se supuso que si los países desarrollados bajan impuestos, había que ponerse a tono y bajarlos también. Pero no se tomó en cuenta los problemas de la pobreza, fundamentales no sólo por razones de justicia y equidad sino también para asegurar un mínimo de estabilidad en el sistema económico. Por eso que los aumentos de impuestos hoy día propuestos son simplemente una corrección de rebajas excesivas que, con poco respaldo teórico, se tomaron hace algún tiempo, aprovechando algunas condiciones transitorias y asumiendo también prioridades que eran distintas a las que estarán presentes en un sistema democrático.

El esfuerzo adicional en materia de política social debe estar adecuadamente financiado y por eso se insiste, de manera tan tajante, en la necesidad de reformas a la legislación tributaria actualmente en vigor. Estas deben compatibilizar dos necesidades: por un lado, aumentar la recaudación fiscal para financiar nuevos programas sociales; por otro lado, deben mantenerse incentivos a la inversión porque no hay solución durable a los problemas del país si no se realiza un esfuerzo importante en materia de inversión, que es la condición para asegurar un crecimiento alto y estable.

Ahora bien, para profundizar el esfuerzo de inversión y de modernización del país, es cardinal pensar cómo se amplían las oportunidades para que la inversión nacional y extranjera despliegue todas su capacidad de iniciativa. En ese sentido, una tarea fundamental que el próximo gobierno tendrá que acometer es impulsar la llamada segunda fase en el desarrollo exportador nacional. En efecto, es indudablemente un hecho positivo la diversificación de exportaciones que el país ha conocido durante estos años. Uno de sus resultados fue que la dependencia del cobre bajó del 80 por ciento en 1970 hasta un 40-45 por ciento en la actualidad. Pero existen limitaciones. Se mantiene un alto grado de dependencia, debido a que el 90 por ciento de las exportaciones descansan en cuatro rubros básicos: *algunos minerales, productos del mar, productos forestales y la fruta*. Al respecto fue bastante ilustrativo el episodio de la uva en el mercado norteamericano, donde quedó reflejada la vulnerabilidad que presenta este tipo de desarrollo exportador. Por tanto, es fundamental establecer las bases de una segunda fase del desarrollo exportador, caracterizada por una especialización que incorpore trabajo mejor remunerado, más calificado y con más inteligencia.

Planteadas así las cosas, un esfuerzo muy significativo que el futuro gobierno tendrá que acometer se refiere a todo lo relacionado con la política tecnológica. Se habla mucho en los círculos oficiales de la modernización y de la nueva era tecnológica. Pero lo cierto es que los esfuerzos en este campo han sido extremadamente modestos. Mientras los países desarrollados dedican una alta proporción de sus productos al gasto en ciencia y tecnología, en nuestro país las cifras oficiales demuestran que éstas no superan el 0.4 por ciento del producto. Esto evidencia que no se está avanzando con paso resuelto y decidido hacia una modernización en serio. Si nuestro país no desea ser marginalizado, es fundamental generar a través del esfuerzo público y privado un flujo de recurso que sea compatible con las necesidades de una efectiva política tecnológica.

Todo esto tiene una relación muy directa con el

tema de la deuda externa. Simplemente las cuentas no calzan cuando simultáneamente se plantea atender las urgencias sociales y a la vez emprender un esfuerzo de inversión y modernización del país, sin cambiar gestión de endeudamiento externo. Es básico renegociar en términos distintos a lo hecho por el actual gobierno nuestros compromisos con el exterior. No se proponen moratorias ni acciones similares, sino una negociación distinta que nos permita eliminar o reducir la transferencia neta de recursos al exterior.

Por último, es fundamental que nuestro país recupere su legitimidad, basada en el consenso en torno a una estrategia de desarrollo. Si hay algo que caracterizó la conducción económica de estos años, fue la ausencia de un diseño hacia el futuro. Se ha vivido en una economía con horizontes de muy corto plazo, todo lo cual ha hecho, entre otras cosas, que prime en muchos momentos la lógica financiera por sobre la lógica propiamente productiva.

Es fundamental que el país se plantee un conjunto de objetivos respecto de tasas de crecimiento y de niveles de inversión; respecto de hacia dónde orientar el proceso de modernización de las estructuras productivas, y de cuáles son las formas para mejorar la calidad de nuestra inserción en la economía internacional. Para ello es fundamental determinar escenarios a partir de hipótesis sobre el comportamiento de ciertas variables claves. Y también es necesario un cierto diseño respecto de cuáles son los instrumentos que el país privilegiará para cumplir con las metas fundamentales, metas que por cierto, tendrán que ser definidas como resultado del libre juego de las fuerzas democráticas.

El próximo gobierno debe, sin caer en planificaciones burocráticas, o centralizadas, poner mucho énfasis en la necesidad de dotar al país de un cierto diseño de futuro. Debe definir en conjunto con distintos sectores de la economía, cuáles son aquellas cosas posibles de ser emprendidas y cuáles son aquellas que simplemente no son posibles, porque están lejos de nuestra disponibilidad de recursos y de capital humano. Es fundamental que los empresarios y los trabajadores dispongan de un horizonte de mediano plazo que sea claro y nítido, para que así el país pueda disponer de reglas del juego estables en materia de desarrollo económico.

El Estado debe definir los contornos de una estrategia de desarrollo, pero esto no quiere decir que esto deba ser el producto de una imposición de determinado gobierno. La función del gobierno en este campo consiste en plantearse el tema y en crear las condiciones políticas institucionales que permitan que los distintos actores discutan e intercambien puntos de vista de modo de lograr un cierto diseño, lo más consensual posible, respecto de cómo

nuestro país debe enfrentar las tareas de desarrollo y las tareas de justicia social hacia el futuro.

POSIBILIDADES DE GESTION DE LA DEUDA EXTERNA

HERNAN SOMERVILLE⁹

El tema de la deuda ha pasado por distintas etapas. Inicialmente, la deuda se percibía como un problema simple entre un deudor y un grupo de acreedores en que la Banca tenía respuestas bastante convencionales en cuanto a reestructuraciones, financiamientos adicionales y otras medidas. Con tasas de interés excesivas, todo esto fue evolucionando bajo una combinación de presiones de parte de los deudores, del sistema financiero internacional y por el convencimiento de parte de los acreedores de que había que ir buscando alternativas distintas de financiamientos.

De tasas con spreads muy exagerados y planes anuales se pasó a reestructuraciones multianuales con spreads bastante más reducidos. Hubo el convencimiento de que la deuda externa tiene en el mercado un valor contractual distinto al del documento que acredita la deuda, debido a sustanciales descuentos por riesgo-país y está sometida, de alguna forma, a presiones por parte de los deudores favorecidos con ese descuento de mercado. De manera que en este tema hubo un cambio bastante fundamental en toda la región latinoamericana. Chile se vio favorecido por toda esta evolución y además ha sido pionero en una serie de nuevos instrumentos o nuevas modalidades en la gestión de la deuda.

Para abordar el tema se hace necesario examinar la evolución de la estructura de la deuda externa chilena. Al comenzar la crisis, un 80 por ciento de ella había sido contraída con la banca privada internacional y además el 51 por ciento del pasivo nacional era del sector privado. El cuadro actual es radicalmente distinto. La deuda externa con la banca comercial, que en un momento llegó a casi 14.300 millones de dólares, bajó hacia mediados de 1988 hasta aproximadamente 6.500 millones de dólares. Es decir, ha tenido una rebaja de aproximadamente 7.800 millones de dólares. De manera que esta deuda reestructurable que en un momento fue el 80% del pasivo chileno, llegará a fines de 1989 al 30 ó 35 por ciento de la deuda total.

9. Hernán Somerville, economista, fue negociador de la deuda externa de Chile durante el período 1984-1988.

Además hay una deuda de corto plazo con los bancos comerciales, que es esencialmente rotativa porque se renueva mediante nuevos créditos y que por definición no es reestructurable, pero sí pagable. De manera que hay que tener muy clara esta situación cuando se piensa en un diseño a futuro de la deuda externa.

De los 6.500 millones de dólares, hay US\$ 400 millones cuyos acreedores son bancos privados chilenos que, por los swaps y otras alternativas diseñadas en los últimos años, reciben intereses en dólares que obligatoriamente deben liquidar en el mercado bancario local. De manera que en la práctica estos 400 millones son deuda nacional. Por tanto quedan realmente 6.100 millones de dólares de deuda externa con la banca comercial que para fines de 1989 podría bajar hasta 5.600 millones. Eso constituiría más o menos un tercio de la deuda total del país, que asciende a 16.700 millones de dólares al 30 de junio de 1989.

La deuda externa con la banca comercial, objeto de comentario en los diarios y de múltiples negociaciones, tiene que empezar a ser amortizada en 1991. En relación a esto podría pensarse que nos enfrentamos a un muro inflexible que paralizará toda la actividad económica nacional.

Sin embargo, basándose simplemente en la experiencia anterior puede afirmarse que es un problema absolutamente manejable. Sobre todo si se piensa que bajo las condiciones económicas muy difíciles de 1983-1985, se pudo renegociar 7.000 millones de dólares en una situación en que al mismo tiempo se solicitaba importantes créditos adicionales. Por ejemplo, en 1985 se solicitaron US\$ 2.000 millones a la banca para financiar el déficit de la balanza de pagos, con una deuda de US\$ 14.000 millones con la banca comercial e indicadores económicos muy distintos a los actuales.

Otro antecedente. El universo de bancos de Chile que antes era muy alto, hoy día ha bajado sustancialmente y probablemente no pase de 25. Debido a los mecanismos de reducción de deuda que operaron en Chile, han desaparecido todos aquellos bancos que eran acreedores de corto plazo, permaneciendo los que podrían considerarse como socios en el largo plazo, cuya continuidad es más segura. Con este universo el Comité de Bancos hoy alcanza un 55 por ciento de la deuda con la banca comercial, cuando en otra época sólo ascendía al 35 por ciento. Es decir, con 12 bancos del comité ya existe mayoría. Si se agregan 4 ó 5 bancos más que tienen intereses en Chile -algunos de ellos hasta con presencia en el país-, puede llegarse a una cifra cercana al 70 por ciento.

La deuda con la banca comercial es la mitad de la que teníamos. Si bajo circunstancias muy difíciles se manejan grandes cifras, con mayor razón se podrán negociar cifras bastante más pequeñas. De manera que si bien constituye un problema, hay que dimensionarlo en su justa proporción. En este sentido, reestructurar 500 ó 600 millones de dólares del actual stock de deuda, no puede constituir un problema. Debidamente planteado y en el marco de una política económica sensata, no es ningún problema lograr una reestructuración. Sería más conveniente intentar fórmulas un tanto más convencionales tales como un financiamiento nuevo que indicara también un cierto grado de confianza en el país. Pero si no hay disposición para hacer esto, está la vía simple de la prórroga por un período determinado.

Para 1991 también está el problema de retiming. Como se sabe, en 1987, para financiar la balanza de pagos y evitar la mala experiencia que tuvo México, es decir, para evitar agregar más deuda a un país muy endeudado, se propuso una alternativa que resultó ser bastante atractiva. Se convino en pagar los intereses en forma anual pero se estableció que a partir de 1991 se volvía a la base anterior de pagar cada 6 meses. Ahora bien, en la época en que se negoció el retiming, la deuda con la banca privada era de US\$ 12.400 millones y hoy día la cifra sujeta a retiming es de US\$ 6.100 millones, es decir, se ha reducido la mitad y para fines de 1990 puede ser mucho menor. De modo que las cifras de amortización que en algún momento fueron de US\$ 400 millones se han reducido a US\$ 200 millones y, además, se convino formas especiales de pago de estos montos. Por tanto el tema del retiming constituye también un problema perfectamente negociable.

Si durante tres años los bancos hicieron esto, -siempre pudieron según se afirma- y si además los bancos pequeños ya no existen, quiere decir que los grandes bancos norteamericanos (Citibank, etc.), no van a tener problemas en hacerlo nuevamente. De hecho ya se ha conformado un sistema perfectamente establecido en el mercado, de manera que, dado el pequeño grupo de bancos que concentran la deuda y la práctica ya existente de pagar los intereses en forma anual, el retiming teóricamente no debería constituir problema alguno.

En definitiva, la Banca estará siempre disponible para negociar los US\$ 6.100 millones de deuda con retimings y posibles reestructuraciones, porque no tienen otra alternativa. No sería justo actuar de otro modo, privando a un país que ha hecho un enorme sacrificio, especialmente su gente más modesta. Todavía subsiste alguna racionalidad en estos temas y hay alternativas que deberían mane-

jarse con criterio, en forma inteligente, evitando confrontaciones, dando la sensación de que se está pagando. Porque en el fondo no hemos pagado nunca nada ya que hemos refinanciado y reestructurado, utilizando varios mecanismos y opciones.

Pero existe otra preocupación en relación al resto de la deuda sobre la cual no se ha puesto el mismo énfasis. A partir de 1983 Chile asumió una deuda de tipo voluntario con organismos multilaterales que por definición no reestructuran deudas. Y es obvio que así sea ya que de lo contrario no habrían otorgado financiamiento, puesto que nadie da un crédito a largo plazo bajo el supuesto que en dos años más el deudor lo reestructura. Ahora bien, esta deuda ha sido positiva porque permitió mediante estos aportes y desembolsos netos -si así puede llamárseles- financiar la balanza de pagos. Pero ha ido creciendo. Por ejemplo, antes se debían 400 millones de dólares al Banco Mundial y hoy se deben US\$ 2.500 millones y este Banco nunca reestructura deuda. Esto hay que tenerlo muy claro, porque ya se le están pagando créditos importantes. El peligro es que podría llegarse a la situación de un país no elegible, como lo fue el caso de Perú.

Este es el mayor problema de deuda externa que hoy presenta Chile. Al Banco Mundial no se le puede plantear reestructuraciones sino buenos proyectos para así tener un flujo neto de divisas, al igual que en los últimos dos años. Esto constituye uno de los mayores desafíos, porque sólo se generan buenos proyectos en una economía bien manejada, con equilibrios macroeconómicos y un clima de inversiones compatible con la atracción de nuevos recursos. En definitiva, este problema es de suma importancia pero es perfectamente manejable.

Pero el Banco Mundial tiene recursos escasos y los ajustes estructurales ya se han acabado. Por otra parte, no se puede volver a reestructurar créditos con el Club de París cuando ya se ha fijado una base con él, porque los costos serían infinitamente más altos que los beneficios. Además lo que queda es muy poco, por lo que, no sería en absoluto conveniente acudir a esa instancia. Esto obliga a la búsqueda de nuevas alternativas con el Banco Mundial y también insistir en la posibilidad de créditos de gobiernos.

Considerando la inversión extranjera vinculada al Capítulo XIX, es claro que a partir de 1991 empiezan a salir utilidades de inversiones que se hicieron en 1986, cifra que irá aumentando a futuro. Afortunadamente, el resto de la deuda tiene que ver con el capítulo XVIII y otros, con los que el país no tiene obligaciones de pagar divisas en el futuro. Pero considerando el capítulo XIX, existen 2.500

millones de dólares que plantearán problemas a cuatro años más. Sin embargo, buena parte de estos proyectos y créditos están vinculados a exportaciones que se supone generarán divisas y por lo tanto financiarán la remesa de utilidades. Además, para muchos inversionistas repatriar capital es un problema.

Analizando el Plan Brady es necesario decir que Chile inició las negociaciones en torno a este plan a fines de 1987 y la cerró en marzo de 1988. Chile puede comprar deuda en el mercado a precio de mercado, puede cambiar bonos garantizados por otros sin garantía, con menos, igual o más plazos y menos tasas de interés. Todo esto está plasmado en los contratos. El único problema que se tuvo consistió en que se fijó un tope de US\$ 500 millones -de los cuales ya se usaron US\$ 160 millones-, que no es exagerado para un país cuya deuda es de US\$ 6.100 millones.

Pero la solución chilena fue mucho más efectiva que la mexicana. Aquí hay flexibilidad en los contratos, pudiendo operar cuando las condiciones de mercado sean propicias. Si es a opción de los acreedores se tiene que obrar a manera de mercado, elegir el momento y la forma, hacer estudios de mercado, operar con habilidad en la negociación y no anunciar lo que se está dispuesto a pagar.

En definitiva, Chile ya accedió al Plan Brady y como lo indican sus contratos no tiene que acudir a nadie para realizarlo, ni tiene que negociar con los Bancos -como negoció México- ningún cambio contraactual. Chile ya compró US\$ 300 millones con US\$ 160 millones, haciendo negocio en términos redondos. Y todavía cuenta con un margen de US\$ 330 millones. Lo que probablemente faltaría por hacer es que ahora se lo financien. Se podría pedir al igual que México, el otorgamiento de créditos por parte del Banco Mundial y del FMI. Aunque hay que obrar con cautela ya que esos créditos significan pagar intereses. Hay que analizar detenidamente estas operaciones, verificar su rentabilidad neta y los costos alternativos.

Pero hay posibilidades de hacerlo y sería conveniente seguir obrando en esa dirección porque mientras más se reduzca la deuda con los bancos, mejor será para el país. Eso significará menos problemas de reestructuración y de refinanciamiento a futuro porque en la medida que se reduzca la deuda y el número de bancos, habrá una mayor tendencia a que nos presten, habrá una mayor facilidad de acceder a créditos voluntarios.

Aquí reside el problema básico. Para acceder a nuevos créditos hay que disponer de un clima económico propicio, un buen clima para inversiones y usar la inteligencia para conseguir estos créditos. Por ejemplo, el año pasado, el Banco Central abrió para algunos proyectos una

cuenta fiduciaria en el exterior que reduce el riesgo-país lo que demuestra que para este tipo de operaciones se requiere imaginación. Y obviamente, la primera condición es generar un manejo económico razonable, porque de lo contrario no se obtendrán créditos de ningún tipo. Esa es la realidad y no se saca nada con soñar. Hay que competir dando seguridades de pagos y dando un clima propicio a la devolución de los capitales.

Para resolver el problema de la deuda hay que buscar soluciones concretas dentro de las reglas del juego del momento. La historia queda atrás y evitará repetir los errores. La obligación de un negociador es de cualquier persona que represente al futuro gobierno es encontrar soluciones concretas. No se puede ir con lugares comunes o repetir cosas que ya todo el mundo conoce, sino proponer soluciones reales prácticas, efectivas y eficientes. El objetivo es crecer y, en lo posible, distribuir ese crecimiento de la forma más equitativa posible. El problema consiste, en saber cómo se hace. Se habla mucho, se discute mucho, pero el problema es hacer las cosas, hacerlas bien y sin retrocesos, porque a veces los costos son altos como lo ha probado más de algún ejercicio retórico en el pasado.

Concluyendo, la deuda externa es bastante manejable, el contexto ha evolucionado a favor de los deudores, pero tiene una estructura distinta que obliga a respuestas diferentes, reales y concretas. Para diseñar una estrategia de deuda externa debe pedirse eficiencia, resultados más que retórica. Si se va a ir a un Club de París a pedir 30 millones de dólares, el costo va a ser muy alto y el beneficio cero. El Plan Brady es una solución para los US\$ 6.100 millones (y no US\$ 10.000 millones como se informó en algún diario), pero hay que negociar bien y no cometer errores como ya sucedió en otros países. Sobre estas cosas hay que aterrizar. Afortunadamente ya se ha aprendido que el realista en estas cosas sabe que hay que pagar, sabe que se necesitan recursos externos para crecer, sabe que hay que evitar confrontaciones con el propósito de crecer. Y, lo que es más importante, sabe que hay que dirigir ese crecimiento a los sectores que más los requieren hoy día. Pero para eso se requiere ser eficiente y quizás dejar atrás algunos mitos.

DEUDA EXTERNA Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA CHILENA

JOAQUIN VIAL¹⁰

Para evaluar las perspectivas de la economía chilena en los próximos 4 años, es necesario, en primer lugar, tener una clara noción de la situación inicial de la que se arranca y, en segundo lugar, identificar los problemas que van a condicionar el futuro desarrollo económico del país.

Un primer aspecto de la situación inicial y que está relacionado con la economía externa, son los términos de intercambio, es decir, la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones. Durante estos años se vivió un ciclo en el que los precios de las materias primas experimentaron un aumento importante que culminó a comienzos de 1989 y que ahora ya entró en una fase de declinación. Estamos en la fase descendente de este ciclo extraordinario en que los precios de la mayor parte de las materias primas, son más elevados de lo que la mayor parte de los especialistas consideraban como precios de equilibrios a largo plazo. Partimos de una situación en la cual se termina esta bonanza transitoria en los precios de exportación, siendo nuestra capacidad de maniobra bastante limitada.

El deterioro de los precios de exportación -en cobre y otros productos- podría provocar menores ingresos del orden US\$ 500 a US\$ 800 millones al año, durante los próximos 2 ó 3 años. Sin embargo, es una situación transitoria, que podría normalizarse hacia 1992-1993. Pero en el intertanto habrá que financiar esta brecha, a lo que se agrega una situación más delicada en términos de pagos de intereses. En efecto, las tasas de interés en 1989 son, aproximadamente, 3 puntos superiores a las de 1987, lo que significará para 1990 desembolsos del orden de US\$ 400 millones. A esto hay que agregar las remesas de utilidades que se han ido acumulando por las operaciones de conversión de deudas por la vía del capítulo XIX. Estas operaciones proporcionaron un alivio transitorio por 4 años en los cuales no se pagan intereses, pero sucede que las empresas acumularon utilidades que tienen derecho a repatriar, vencido ese plazo.

Todo esto configura un cuadro externo más complicado para los próximos años, aunque no será necesaria-

mente crítico, lo que es importante señalar. Se trata de un problema eminentemente transitorio ya que los proyectos actualmente en curso en un conjunto de áreas (minería, forestal, algunas áreas de la pesca, y un conjunto de buenos proyectos en industria) no se han visto afectados por el cambio político. Por el contrario puede observarse que los ritmos de crecimiento de la inversión han ido aumentando en el último año, e indican que efectivamente existirá capacidad para generar exportaciones bastante elevadas en algunos años más. Sin embargo, estos proyectos demoran en madurar y es posible que se materialicen sólo hacia 1992-1993.

En consecuencia, se necesita cerrar la brecha en estos años difíciles y ello exige de transferencias al exterior sustancialmente menores a las que estamos haciendo hoy día. Existen otras alternativas para enfrentar este problema, ya sea al estilo del programa Chicago, al estilo Castro-Cauas o al estilo Cáceres-Büchi; alternativas que implican caídas importantes en el producto, en los salarios y en el empleo. Por tanto hay que adoptar una alternativa más realista. Hay que buscar métodos que permitan reducir la transferencia de recursos hacia el exterior compatibilizándola con ritmos de crecimiento aceptables.

Posibilidades existen. Un ejemplo es el Plan Brady. Si bien no significa un gran alivio, es una iniciativa que mejora la posición negociadora de los países en desarrollo, debido a que por primera vez los EE.UU., el FMI y el Banco Mundial reconocen la existencia de un problema de más largo plazo que obliga a reducir en forma permanente los pagos a los acreedores, es decir, significa reconocer que la deuda no es posible de servir en las condiciones inicialmente pactadas. Esto puede traducirse en reducciones de deuda como posible opción y al respecto puede pensarse en el caso mexicano. El Plan Brady probablemente no generará un flujo importante de recursos para nuestros países, pero permitirá acceder a algunos recursos de la Banca que hoy día serían imposibles de obtener si se piensa en el contexto previo.

Un segundo aspecto, más relacionado con la economía interna, dice relación con la capacidad productiva del país. Después de la crisis 1982-1983 la economía tuvo una rápida recuperación; pero el gasto creció más rápido que la producción y ésta creció bastante más rápido que la inversión. Esto se agravó a partir de fines de 1988, cuando por una combinación de factores, de los cuales no podemos desconocer la importancia de elementos de carácter político, el gobierno emprendió políticas excesivamente pasivas en materia fiscal, por la vía de reducciones de impuestos. Asimismo, por la vía de una política monetaria expan-

siva se provocó un aumento de la cantidad de dinero mucho más allá de lo razonable, generando durante los primeros meses de este año un crecimiento del gasto que duplicó el ritmo al cual venía creciendo la capacidad productiva del país. El resultado fue que las importaciones crecieron en un 35 por ciento y la inflación casi duplicó los niveles que se veían a comienzos del año pasado; en efecto, éstas pasaron de una media del 1 por ciento mensual en 1987 a tasas del orden de un 2 por ciento mensual durante la segunda mitad de este año.

Estos son los problemas de corto plazo que definen la situación inicial. Nuestras posibilidades de crecimiento en el corto plazo estarán limitadas por la capacidad productiva que ha venido creciendo a ritmos muy lentos y por una holgura en materia de divisas que comienza a desaparecer.

Ahora es necesario hacer mención a los desafíos más permanentes que se deberán enfrentar.

El primero y el más urgente de todos es la existencia de grandes niveles de pobreza. Hay un deterioro en términos absolutos y relativos del nivel de vida de los más pobres. Se trata de una demanda pendiente heredada de este régimen que se despidió en marzo y, claramente, es algo que un gobierno democrático tendrá que enfrentar. Evidentemente, las demandas de los más pobres, que han estado reprimidas durante todo este tiempo, van a emerger en un sistema democrático. Sería ingenuo, cobarde y muy poco realista esconder la cabeza y tratar de minimizar estos problemas, u obrar con exceso de voluntarismo. Será necesario atender estos problemas, enfrentarlos con los recursos disponibles y definir programas adecuados.

Un segundo desafío, también de largo plazo, dice relación con los niveles de inversión que han sido bajos e insuficientes en los últimos años y décadas. Con las tasas de inversión existentes no se podrán sostener ritmos de crecimiento aceptables sino mediocres. Este problema es una de las condicionantes más importantes para las perspectivas de desarrollo del país hacia el futuro. Obviamente, se requiere aumentar la tasa de inversión y mejorar la calidad de los proyectos de inversión.

Un tercer desafío es la necesidad de poner límites a la transferencia de recursos al exterior, consecuencia de una deuda externa excesiva heredada del régimen anterior. Este constituye una de las limitantes básicas a nuestras posibilidades de desarrollo. Superarla es una necesidad imprescindible si se quiere destinar recursos para los problemas de pobreza y para aumentar la tasa de inversión. En esa perspectiva será necesario entrar en negociaciones con la Banca y mejorar la utilización de los recursos hoy disponibles. Sin embargo, las posibilidades de maniobra

son muy limitadas debido al contexto internacional existente y la situación ya predefinida por el actual gobierno. En efecto, deberá asumirse una deuda externa manejada por el actual gobierno como deuda privada pero que en la práctica, ha sido estatizada durante estos años.

En el marco de estas limitantes antes señaladas y con una política que contempla la atención a los sectores más postergados, podría pensarse que surgirán presiones inflacionarias a corto plazo.

Cuando hay cambios en el poder adquisitivo de un grupo importante de la sociedad, especialmente en el caso de los asalariados, es justificable que se teman presiones inflacionarias. Pero esto sería factible sólo en el caso que se tratara de un contexto absolutamente estático en el cual la producción y las importaciones están congeladas. Pero en realidad no ocurre así. No hay que olvidar que se está planteando una meta de crecimiento del 5 por ciento anual, que en lo básico, se espera que vaya en beneficio de los sectores más postergados.

Esto se traducirá, en alguna medida, en aumentos salariales. Pero no se pretende imponer por decreto mejoras en remuneraciones. Sería muy poco realista y podría causar serios conflictos al interior del sistema productivo. De aquí la necesidad de un acuerdo entre trabajadores y empresarios para cambiar las normas que rigen la negociación entre ambas partes, de manera tal que los aumentos de remuneraciones sean pactados. Ello no provocaría inflación ya que básicamente se parte de recursos ya existentes que provendrán de las utilidades, pudiendo ser absorbidos y financiados por las empresas, expresando simplemente una redistribución.

La inflación más bien podría venir de los desajustes entre la capacidad global de la economía y el nivel de gastos globales, y esto se controla por la vía de una política fiscal responsable en que los aumentos de gastos sean financiados con aumentos de la recaudación tributaria y con una política monetaria cautelosa. En este sentido es muy importante, si se quiere tener éxito en materia de distribución del ingreso, mantener esas dos variables bajo control lo que requiere de una coordinación muy estrecha entre las autoridades económicas y el Banco Central, y de ahí la peligrosidad de la posible autonomía de éste.

Para elevar la tasa de inversión, mantener un ritmo de crecimiento aceptable y manejar la situación externa en forma coherente, tendrá que optarse por políticas monetarias cautelosas y políticas cambiarias realistas lo cual requiere de una coordinación muy estrecha entre el Banco Central y las autoridades económicas. En este sentido el proyecto de ley del Banco Central -por lo menos en su

versión original- es claramente un obstáculo a un buen funcionamiento de la política económica. Claramente es un proyecto que será revisado porque genera incertidumbre y es importante para darle estabilidad al sector privado, a los trabajadores y a los acreedores externos. Por ello no es posible aceptar una descoordinación entre las políticas monetarias y cambiarias, con las políticas que se sigan en Hacienda. Un Banco Central eficiente y coordinado con las demás instancias económicas del Estado es algo que va en el bien del país. Por ello será muy difícil sostener el actual intento de tratar de hacer un Banco Central absolutamente autónomo del resto de las autoridades económicas.

Otro problema es la privatización de empresas del Estado. Es claro que en estos últimos meses que le quedan, el gobierno trata de minimizar lo más posible el Estado, básicamente, por cuestiones de carácter ideológico. En ese sentido, muchas de esas privatizaciones han sido hechas absolutamente sin sentido y sin considerar los efectos que a largo plazo tendrán sobre la economía. Esto es evidente en el sector de ferrocarriles y en el transporte urbano donde la desregulación ha generado un verdadero caos. Por tanto será necesario poner orden. Pero con el criterio de que el manejo de las empresas sea lo más rentable desde el punto de vista del país. Si una empresa es manejada mejor por el sector privado no hay ninguna objeción a que ella siga en manos de ese sector, siempre y cuando los traspasos se hayan hecho de acuerdo a normas legales vigentes y que los valores pagados sean valores reales. Los casos en que hubo irregularidades de tipo legal, de pagos inadecuados o en los que simplemente, la privatización no esté sirviendo a ningún propósito de desarrollo, serán revisados. Esto no significa que sean necesariamente, revertidas. Eventualmente, si se comprueba que hubo dolo o que se ha incurrido en ilegalidades es posible que, en algunos casos, se anulen algunas privatizaciones, pero pueden volver a privatizarse de manera transparente y clara para todo el mundo. Debe abrirse con mucho pragmatismo en este sentido. Las privatizaciones se van a revisar pero la reversión no es necesaria que ocurra en todos los casos. Se verá cual es conveniente y cual no lo es. Lo importante aquí es el aporte que se pueda hacer para el desarrollo futuro del país.

También habrá que desactivar otras bombas de tiempo que se han estado sembrando durante estos meses. La labor desplegada para dejar afianzada la institucionalidad actual con funcionarios afines al régimen, desgraciadamente, absorberá, durante el primer año, una buena parte de energía del nuevo gobierno y parlamento que asuman. Esto podría obviarse si estos problemas se zanja-

ran hoy día por la vía de la negociación lo que sería, probablemente, mucho más constructivo permitiendo una mayor continuidad y más estabilidad en la economía.

Otro aspecto importante dice relación con la política fiscal. No se puede esperar que el crecimiento por sí solo resuelva el problema de la pobreza. El gobierno por la vía de reducciones tributarias emprendidas en los últimos años, ha limitado extraordinariamente las posibilidades de acción del sector público en estas áreas. Estas reducciones han significado un alivio para los sectores más pudientes de la sociedad. Pero ahora tendrán que ser revertidas si se quiere reunir los recursos que permitan dar estabilidad en el crecimiento.

Es indudable que lo esencial del combate a la pobreza y a la extrema pobreza es un esfuerzo que tendrá que provenir de nosotros mismos. Las contribuciones de la Comunidad Bancaria a la implementación de programas sociales será limitada. La Concertación Democrática está empeñada en un esfuerzo muy importante por organizar un flujo de cooperación internacional que permita financiar

aquellos programas que están previstos, que serán puestos en práctica a partir del Fondo de Solidaridad de Inversión Social. Por importante que pueda ser este esfuerzo en materia internacional, la solución de los problemas sociales no puede descansar en la comunidad bancaria internacional. Sería sobrevalorarla desmesuradamente en términos de su sensibilidad social.

El país está en condiciones de crecer en los próximos años y está en condiciones de redistribuir mucho mejor los frutos del crecimiento, debido a que se contará con un gobierno democrático con la voluntad para realizarlo. Pero es urgente y necesario financiar las brechas financieras que se esperan en los próximos años, así como materializar todos aquellos grandes proyectos de inversión que han estado aprobados y durmiendo en estos años. Es de esperar que esas inversiones finalmente se materialicen y lleguen en los próximos años y, por esa vía, entonces también se verifique una contribución importante del sector externo al desarrollo.



VOLANTINES EN LO CURRO, 1983.
Nemesio Antúnez

COLOFON

Esta publicación
terminó de imprimirse
en marzo de 1990
en los talleres
de la Imprenta Libra
Valparaíso

SUMARIO

CHILE, SOCIEDAD Y TRANSICION

MODERNIZACION Y DEMOCRACIA

EUGENIO TIRONI / Crisis, desintegración y modernización • CECILIA MONTERO / Modernización versus democratización • ALVARO DIAZ / Modernización autoritaria y régimen de empresa en Chile

POLITICA Y TRANSICION

MANUEL ANTONIO GARRETON / Partidos Políticos, transición y consolidación democrática • MARIO ALBURQUERQUE, EUGENIO RIVERA / El debate en torno a la concertación social y económica • AUGUSTO VARAS / Fuerzas Armadas y democracia

ECONOMIA Y TRANSICION

CARLOS OMINAMI, ROBERTO MADRID / Chile: Elementos para la evaluación del desarrollo exportador • JORGE ECHENIQUE / Las dos caras de la agricultura y las políticas posibles • HERNAN POZO, PILAR VERGARA / Políticas sociales y extrema pobreza en Chile

SOCIEDAD Y TRANSICION

JOSE JOAQUIN BRUNNER / La intelligentsia: escenarios institucionales y universos ideológicos • CLAUDIO RAMMSY, RAUL ROSALES / Iglesia y transición: notas para un marco interpretativo • GUILLERMO LABARCA / ¿Es necesaria una política para el arte? • MARIA ELENA VALENZUELA / Mujeres y política: logros y tensiones en el proceso de redemocratización • JOSE BENGOA / La cuestión indígena y la situación de las minorías étnicas • GONZALO FALABELLA / Trabajo temporal y desorganización social

DOCUMENTOS:

PRESENTACION: ALVARO DIAZ • PONENCIAS: SERGIO ARANCIBIA • SERGIO BITAR • JORGE DESORMEAUX • ALVARO DONOSO • ERNESTO EDWARDS • RICARDO FRENCH-DAVIS • GUSTAVO MARIN • CARLOS OMINAMI • HERNAN SOMERVILLE • JOAQUIN VIAL

sur
EDICIONES