



Universidad de Chile  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología

---

# **Estado y modelo de desarrollo en Brasil, Argentina y Chile**

Conformación de alianzas sociales y el carácter de la acción estatal

Memoria para optar al título profesional de Sociólogo

---

JOSÉ MIGUEL SANHUEZA DE LA CRUZ

Profesor Guía: Carlos Ruiz Encina

Diciembre, 2012

## ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN.....	7
Presentación del problema .....	7
Antecedentes .....	9
El desarrollo como un proceso social.....	9
La centralidad política y social del Estado en América Latina .....	13
La desociologización de la discusión sobre el Estado.....	15
Pregunta de investigación .....	18
OBJETIVOS.....	19
Objetivo General.....	19
Objetivos Específicos .....	19
HIPÓTESIS .....	20
RELEVANCIA.....	22
MARCO TEÓRICO .....	23
Estado de compromiso y Estado autoritario: Formación, actores y procesos.....	24
Formación del “Estado de compromiso” .....	24
Procesos y actores del período nacional-popular .....	27
Colapso del Estado de Compromiso: ¿Crisis de la democracia? .....	35
Estado y modelo de desarrollo en el período autoritario.....	36
El “giro neoliberal” y las transformaciones en la orientación de la acción estatal .....	41
Formación del paradigma neoliberal y su relación con América Latina.....	41
Dimensiones de análisis de la transformación neoliberal en América Latina.....	46
MARCO METODOLÓGICO .....	54
Estrategia de levantamiento de información.....	54

Dimensiones de análisis.....	54
<b>BRASIL.....</b>	<b>56</b>
Formación de actores y alianzas en el período autoritario.....	56
Capitalismo dependiente asociado: Capitales internacionales y burguesías nacionales.....	56
Nuevos actores sociales: el “nuevo sindicalismo” y el MST.....	60
Auge y caída del autoritarismo burocrático brasileño.....	64
La “Nueva República” como un intento frustrado de consenso (1985-1989).....	67
Planes de ajuste y tensiones entre sectores empresariales.....	67
Reformas y conflictos sociales en la “Nueva República”.....	71
La ofensiva neoliberal frustrada de Fernando Collor de Mello (1990-1992).....	75
Fernando Henrique Cardoso: El Plan Real y el consenso “liberal-desarrollista” (1992-2002).....	80
La etapa “liberal” en la construcción del consenso.....	80
Introducción del elemento “desarrollista” en la construcción del consenso.....	85
Consolidación del consenso liberal-desarrollista con Lula (2003-2010).....	88
Nuevas privatizaciones y reforma tributaria.....	89
Cursos conflictivos de reformas: Reforma previsional, sindical, y conflicto agrario... ..	91
Políticas de expansión de ingresos en los sectores populares.....	94
<b>ARGENTINA.....</b>	<b>96</b>
Formación de alianzas y pugnas sociales en el período de Raúl Alfonsín (1983-1989).....	96
La disputa entre grupos económicos y la resistencia del sector industrial.....	96
Sindicalismo y nueva marginalidad urbana: La formación de la base social menemista.....	101
La persistencia y permanencia del actor militar.....	103
La ofensiva neoliberal en el primer período de Carlos Menem (1989-1994).....	104
De la ofensiva exportadora al predominio del capital financiero.....	104

Reformas laborales y la disgregación de la base social menemista .....	109
Primera Reforma del Estado: Descentralización administrativa y de servicios sociales .....	112
La reforma Constitucional de 1994.....	115
Continuidades y primeras crisis en la transformación neoliberal (1995-1999).....	116
Sector financiero y agropecuario: Intensificación de la apuesta por el capital extranjero .....	116
La Segunda Reforma del Estado y el empleo público .....	118
Transformaciones laborales: El sindicalismo y la emergencia de los “piqueteros”....	119
El colapso de la experiencia neoliberal argentina en el período de Fernando de la Rúa (1999-2002) .....	121
Reformas y conflictos asociados al ajuste estructural: del “Impuestazo” al “Blindaje” .....	121
La reactivación de la pugna entre sector financiero y sector industrial .....	124
El período de Eduardo Duhalde (1999-2003): Las bases de un nuevo consenso entre grupos económicos. ....	127
Construcción de alianzas y conflictos en el período de Néstor Kirchner (2003-2007) ..	130
De Kirchner al “kirchnerismo”: Política de construcción de alianzas entre 2003 y 2005 .....	130
Intensificación de la apuesta “productivista” post 2005 y sus limitaciones.....	134
Tensiones y conflictos entre franjas del empresariado en el período de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).....	135
La pugna con el sector agroexportador: El caso del “conflicto del campo” .....	135
Las reestatizaciones en el período de Cristina Fernández.....	138
Relaciones con los sectores productivo y financiero a partir de la crisis del 2008.....	139
CHILE .....	141
Las bases de la refundación neoliberal (1973-1981) .....	141
La hegemonía del sector financiero y la formación de los grupos económicos.....	141

La ofensiva hacia el ámbito laboral y sindical .....	146
El rol de ODEPLAN y la privatización de servicios sociales .....	149
Las bases de la institucionalidad: La “democracia protegida” .....	155
Crisis, conflictos y el carácter de la ofensiva estatal (1982-1984) .....	158
El Estado al rescate de los grupos económicos .....	158
La “apertura”: Emergencia y recomposición de actores sociales y políticos.....	161
Consolidación y profundización del neoliberalismo chileno (1986-1989).....	164
El “Segundo milagro chileno” y los grupos económicos .....	164
Servicios sociales: Privatización en educación, ajustes en otros ámbitos.....	169
El blindaje de la Constitución de 1980: La “transición pactada” .....	170
Continuidad neoliberal en un régimen político democrático: El período de Patricio Aylwin (1990-1994) .....	174
Un renovado impulso al capital extranjero en Chile .....	174
Concesiones y profundizaciones en materia social .....	178
Antes y después de la crisis asiática: El período de Eduardo Frei (1994-2000).....	182
Del “libre comercio” a la crisis asiática .....	182
Concesiones en materia social y las primeras movilizaciones de masas .....	185
El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006): Profundización neoliberal y un nuevo amarre a la institucionalidad .....	187
Apertura unilateral e institucionalización de la hegemonía del sector financiero.....	187
El Estado al subsidio de los servicios sociales privatizados .....	191
Institucionalización: Las reformas constitucionales del año 2005.....	194
Michelle Bachelet (2006-2010): Continuidades, institucionalizaciones y fragmentaciones .....	197
Antes y después de la crisis financiera: La oportunidad desaprovechada.....	197
LGE y reforma previsional: Legitimidad democrática a privatización en dictadura ..	200

El fracaso del “gobierno ciudadano” .....	202
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES .....	204
BIBLIOGRAFÍA.....	211
Bibliografía general .....	211
Bibliografía específica sobre Brasil.....	217
Bibliografía específica sobre Argentina.....	221
Bibliografía específica sobre Chile.....	223
ANEXOS.....	227
Cuadro 1- Reformas económicas relevantes en perspectiva comparada .....	227
Cuadro 2 - Reformas sociales y transformaciones políticas relevantes en perspectiva comparada.....	228
Principales reformas e hitos constituyentes en Brasil, 1964-2011 .....	229
Principales reformas e hitos constituyentes en Argentina, 1983-2011 .....	249
Principales reformas e hitos constituyentes en Chile, 1973-2010 .....	262

## INTRODUCCIÓN

---

### Presentación del problema

América Latina ha experimentado en las décadas recientes un conjunto de profundas transformaciones, caracterizadas a menudo como un “giro neoliberal” común a toda la región, poniéndose a partir de esta idea el énfasis en los cambios económicos asociados a este proceso. Situaciones como el creciente giro primario-exportador, la introducción de reformas desreguladoras en el Estado, la privatización de empresas estatales y servicios públicos, los ajustes monetarios como también al nivel del mercado laboral, por nombrar algunas dimensiones, han copado la atención a la hora de caracterizar el proceso reciente, suponiéndose esta muchas veces como una transformación económica que se supone igualmente intensa para todos los países latinoamericanos, y a partir de la cual se derivan una serie de supuestos acerca de cambios en la fisonomía de los actores sociales y los procesos políticos.

Lo cierto es que el excesivo énfasis en la transformación propiamente económica, así como también los sesgos que produce la excepcionalidad del caso chileno, frecuentemente hacen olvidar que el llamado “giro neoliberal” en América Latina presenta diversos grados de profundidad y orientación según las situaciones nacionales, a partir del desenvolvimiento concreto de los procesos políticos y sociales en cada uno de los casos. Esta diferenciación llega al punto que en ciertos países incluso llega a ser discutible si la idea de “neoliberalismo” es la que caracteriza de mejor manera su panorama, o bien si interviene en una situación marcada por la mezcla con características propias de otros “estilos de desarrollo”<sup>1</sup> que inciden de manera relevante, constituyendo una especificidad que no resulta plausible simplemente agotar bajo la idea de neoliberalismo.

Por otra parte, la penetración creciente del mercado en esferas otrora estatales que se asocia a la transformación reciente (más allá de los diferentes grados en que esto ha ocurrido en cada país), ha traído consigo una premisa que se ha incorporado con fuerza en la discusión en diferentes planos: la “reducción” del Estado. Asumiéndose esto como verdadero por ideologismos de distinto signo, la discusión ha girado más bien en torno a si dicho proceso es positivo o negativo. El debate tanto intelectual como político ha tendido a estructurarse en términos de una discusión entre Estado y mercado, donde será posible encontrar visiones que asuman una toma de posición en torno a uno u otro, como también perspectivas que buscarán su conciliación.

---

<sup>1</sup> El concepto de “estilos de desarrollo” hace referencia a “la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir” (Pinto, 1976) . Especialmente importante es el factor de “para quiénes” producir, reconocido por el autor como el de mayor jerarquía, y condición necesaria para recuperar una mirada sociológica en torno a la transformación reciente.

No obstante, como lo señalase Faletto (1989), la polémica entre Estado y mercado tiende a ocultar el hecho de que, por más capitalista o “libreempresista” que sea una determinada sociedad, al Estado siempre le corresponderá la función de establecer el marco institucional en el cual este capitalismo opera, es el Estado quien legitima las relaciones sociales y asegura el funcionamiento del sistema, más allá de las reformas y correctivos que pueda introducirle. Especialmente falaz resultaría esta dicotomía en América Latina, donde al Estado le ha correspondido en cierta medida la función de “instaurar el capitalismo”: se trata de sociedades capitalistas que incorporan la idea de un Estado planificador a través de instrumentos monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios; no obstante, el supuesto básico es que la realización directa de la actividad económica debe permanecer de preferencia, y principalmente, en manos privadas, planteándose la actividad estatal como complementaria y solamente aplicable en caso de ser estrictamente necesaria.

Por tanto, más que persistir en los términos de “más” o “menos” Estado, corresponde plantearse una interrogante por la transformación del carácter de este, en el marco de las transformaciones recientes en los diferentes países de América Latina. Específicamente, el presente trabajo buscará dar cuenta de aquellos *cambios en las funciones y orientaciones de la acción estatal que resultan determinantes sobre los distintos “estilos de desarrollo” en la región.*

La tentativa de asumir el Estado como un punto referencial para contribuir a una lectura sociológica acerca de la transformación reciente en la región y sus posibilidades de desarrollo, se sustenta en la suposición de que, en América Latina, tanto el proceso político como la perspectiva de constitución y desenvolvimiento de los actores sociales, han presentado históricamente un importante grado de orientación hacia y desde el Estado, distintivo respecto de las experiencias propias del mundo occidental.

Esta perspectiva (que será debidamente desarrollada de manera más extensa en el marco teórico posterior) dista mucho de ser perogrullesca en la discusión actual. Las transformaciones recientes han venido acompañadas de un importante giro en las perspectivas teóricas, asociado a una redefinición del rol de los propios intelectuales. El análisis de la dinámica social y económica, asumida como procesos de conflictos y cambios entre clases y grupos, ha dado paso a visiones tecnocráticas, centradas en las formas institucionales de administración política y económica, que tienden justamente a la naturalización de muchos de los cambios más significativos producidos en la historia reciente, desconociendo su configuración histórico-social.

Recapitulando, el presente trabajo buscará construir una categorización de las *modalidades que asume el cambio en la orientación de la acción estatal sobre el modelo de desarrollo* en cada uno de ellos. Esto implicará caracterizar las principales

transformaciones (económicas, sociales y políticas) en el Estado o impulsadas desde él, que resultan determinantes sobre el modelos de crecimiento, así como también su significado en cuanto a cambios en su carácter social. Dicho de otra manera, se asumirá el Estado como reflejo histórico-concreto de las correlaciones de fuerza política (tanto institucional como factual), entendiendo por tanto las diferentes reformas como momentos de medición de fuerzas de actores sociales, cuya existencia y capacidad de incidencia sobre la acción estatal determina el curso que finalmente las reformas asumen, y dan cuenta en su conjunto del carácter social que asume el Estado en relación al modelo de desarrollo.

Asimismo, esto requerirá dos esfuerzos de contextualización y conceptualización previos. En primer lugar, una comprensión de los principales actores y procesos asociados a la conformación de los “Estados de Compromiso” en América Latina, que, sin pretender ser exhaustiva, permita dar cuenta de las razones de su crisis y colapso final. Y en segundo término, resulta importante situar un curso de transformación del Estado en América Latina que tiene su origen en las modalidades que se imponen para enfrentar la crisis mencionada, pero que no debe ser confundida con el “giro neoliberal” propiamente tal<sup>2</sup>, pues resulta históricamente anterior a este (si bien sienta sus bases), en los años '60 y '70 del siglo pasado, en el contexto de los regímenes autoritarios. Esta distinción no corresponde puramente a un afán de demarcación cronológica, es importante en tanto permite comprender los grados reales de avance del neoliberalismo en cada caso nacional.

En definitiva, se busca a través del trabajo presente contribuir a una empresa más amplia, de rescate de una perspectiva sociológica acerca de las transformaciones recientes en América Latina, en tiempos en que el formalismo de la discusión intelectual tiende justamente a lo contrario, es decir, a la cristalización de los cambios recientes y a concentrar los debates en torno a las diferentes alternativas de administración de lo actualmente existente. Corresponde por lo tanto, como una primera delimitación, caracterizar la perspectiva que se asumirá en virtud del estado del arte de la discusión.

Antecedentes

### **El desarrollo como un proceso social**

El proceso fundacional de las ciencias sociales en América Latina, y muy particularmente en el caso de la sociología, se corresponde con los principales rasgos de la transformación social, política, cultural e institucional que se va forjando una vez producido el colapso del orden tradicional oligárquico (Garretón, 2005). No obstante, la discusión

---

<sup>2</sup> Esa confusión también es en buena medida producto del sesgo que produce la experiencia chilena, donde este interregno entre la crisis del Estado de Compromiso y la transformación neoliberal no existió, desarrollándose esta última en el marco del régimen autoritario, situación que, como se verá más adelante, representa una excepción respecto de la mayoría de los países de la región, donde fueron las “nuevas democracias” las impulsoras de esta transformación.

acerca de las posibilidades de desarrollo de la región, ha estado presente en la reflexión desde décadas antes de la formación de la mencionada disciplina.

En las primeras décadas del Siglo XX existieron esfuerzos pioneros en la comprensión de la especificidad del subdesarrollo latinoamericano, anclados fundamentalmente en dar cuenta de la inserción de la condición primario-exportadora en una dinámica imperialista de los países desarrollados, y su carácter limitante para las posibilidades de desarrollo. Tal es la línea que seguirán primero visiones como la de Mariátegui (1928) o Haya de la Torre (1936) y posteriormente esfuerzos realizados durante los años cincuenta con Jobet y Segal en Chile; Prado Junior, Buarque de Holanda y Sodré en Brasil; y Frondizi y Bagú en Argentina (Ruiz, 2003). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el clima intelectual en el cual se inserta la emergencia de la sociología en América Latina será de predominio de una perspectiva economicista y eurocéntrica.

La formulación de la “Teoría del desarrollo”, hegemónica por entonces, concibe este como un proceso continuo de distintas fases, omnicomprensivas de la totalidad de la economía mundial en tanto es posible situar a cada país en distintas fases de dicho camino desde sociedades “tradicionales” hasta aquellas “de consumo a gran escala” (Rostow, 1960), de modo tal que todas las economías del sistema mundial tienen la posibilidad hipotética de acceder al pleno desarrollo en la medida que sean capaces de crear las condiciones para ello. Esta posibilidad viene apoyada por la existencia de un mercado mundial en el cual cada país puede aprovechar la respectiva “ventaja comparativa” que posea; dicho de otra manera, cada país tiene algún producto que se le da mejor que a otros, produciéndose un círculo virtuoso a partir de su intercambio en un mercado global.

Es en ese marco en el cual la sociología buscará abrirse paso, introduciendo inquietudes asociadas a la estructura social, los potenciales conflictos y sus vías de resolución, en la perspectiva de responder a la pregunta por las posibilidades de desarrollo, y más concretamente (he aquí su aporte distintivo), por los actores capaces de liderar el proceso, así como también aquellos que resultarían refractarios a este (Baño y Faletto, 1993). Desde diferentes perspectivas, autores como Gino Germani (1968), José Medina Echavarría (1967), o Florestán Fernandes (1968), buscaron dar cuenta de la insuficiencia de la perspectiva economicista para la comprensión de los rasgos particulares de la modernización en América Latina, al tiempo que incorporaron una preocupación por el carácter de los grupos capaces de impulsarla o contenerla, y las principales instituciones que posibilitan el avance o retroceso de estos sectores (Solari et al, 1976)

No obstante, será con el surgimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que se articulará la primera concepción estructurada sobre la región (Ruiz, 2003). Nacida en medio del intento por difundir la Teoría del Desarrollo, a partir de su ligazón con la realidad interna de la región es capaz de introducir elementos nuevos en ella.

Una de las más importantes será su crítica al principio antes mencionado de las “ventajas comparativas”, demostrando el carácter falaz de esta proposición por cuanto las relaciones comerciales se encuentran marcadas por un “deterioro de los términos de intercambio”<sup>3</sup> que propicia una constante transferencia de recursos desde los países subdesarrollados a los desarrollados. Prebisch (1949) será el primero en formular un concepto clave: la idea de que el desarrollo económico se desenvuelve en el contexto de un “sistema centro-periferia” cuya naturaleza es desigual, inequidad que crece aún más a partir del proceso antes señalado. A partir de aquello se asumirá que la posibilidad del desarrollo de las economías periféricas tendrá como condición un proceso industrializador, que permita corregir estos desequilibrios en el comercio internacional. Será el mismo empuje industrializador, y el crecimiento que lleva asociado, el que resolverá los problemas sociales. Esta es la perspectiva que la literatura ha bautizado con el rótulo de “desarrollismo”.

La concepción “centro-periferia” constituirá la principal marca del pensamiento cepalino sobre la discusión latinoamericana, así como también su mayor limitación. A partir de esta perspectiva, se da cuenta de una diferencia estructural entre los aparatos productivos centrales y periféricos, explicándose el atraso por las condiciones estructurales en las cuales actúa el aparato productivo periférico (Ruiz, 2003). El énfasis en la esfera productiva relegará a un segundo plano el análisis de las relaciones sociales vinculadas ella, asumiéndose los cambios que ocurren no como resultado de relaciones y conflictos entre actores sociales, sino como anomalías en torno a un patrón ideal de desarrollo.

Las contradicciones asociadas a la idea de desarrollo capitalista autónomo, en un contexto en el cual la penetración del capital extranjero no se circunscribía únicamente al sector primario-exportador, sino que de manera paulatina se incorporaba al sector manufacturero a través de inversiones directas en capital fijo (Bambirra, 1978), constituyen el caldo de cultivo a partir del cual, a modo de radicalización del enfoque desarrollista y crítica a sus limitaciones, surgirá la perspectiva dependientista. Aún cuando no existe “un” autor ni tampoco “una” Teoría de la Dependencia formalmente construida, es posible reconocer un horizonte problemático y un conjunto de planteamientos comunes.

Desde esta perspectiva se recogerá la concepción centro-periferia, pero se definirá el desarrollo y subdesarrollo como dos caras de una misma moneda, ambas expresiones del capitalismo<sup>4</sup> mundial, en otras palabras, las economías centrales lograron su desarrollo a costa del subdesarrollo de otras, y el tipo de capitalismo que se crea en estas últimas no podrá jamás ser igual al de las primeras, estando subordinadas las estructuras económicas

---

<sup>3</sup> El concepto refiere al proceso de, por un lado, depreciación de las materias primas, y por otra parte la apreciación de productos con valor agregado, lo cual, obviamente, genera condiciones peores para aquellos cuya “ventaja comparativa” reside en la exportación primaria, es decir, para los países periféricos.

<sup>4</sup> André Gúnder Frank será de los primeros en afirmar esto, que cobra relevancia si se considera que en la CEPAL persistía la discusión acerca de si América Latina era feudal o capitalista, diagnósticos que implican visiones y apuestas políticas diferenciadas.

(y otras que la hacen posible) de la periferia a las decisiones del centro económico. Günder Frank (1969) caracterizará este proceso como “el desarrollo del subdesarrollo”: cuanto más se desarrolla el capitalismo dependiente, es más subdesarrollado y sus contradicciones son más agudas. A partir de este diagnóstico, se rechaza la posibilidad de desarrollo capitalista autónomo planteada por la perspectiva cepalina antes mencionada. Los dependentistas coincidirán en que las alternativas económicas para resolver el problema del subdesarrollo no son neutrales, más bien poseen un sentido político, por lo cual el dilema del desarrollo es una cuestión de poder (Ruiz, 2003)

La discusión acerca de cuál es el poder posible y el modelo de desarrollo alcanzable queda sin resolver en el seno de los dependentistas. Las derivadas teóricas y políticas del diagnóstico compartido constituye una discusión inacabada, atravesada además en aquel contexto por el creciente influjo del estructuralismo althusseriano (Garretón, 2005) en importantes sectores del pensamiento latinoamericano, viéndose el debate marcado por una visión deshistorizada de los actores políticos y sociales de la región. La concentración en una dimensión económica externa de la cual emanan determinaciones sobre los sistemas políticos y socioculturales marcará la discusión de varios enfoques dentro de la perspectiva dependentista, poniéndose el subdesarrollo en la perspectiva de la acumulación internacional de capitales (Sunkel y Paz, 1970), y la dependencia en relación a la problemática del imperialismo (Dos Santos, 1986) a un punto tal de incluso imputar la “absoluta ausencia de una teoría del imperialismo” a aquellas visiones que ponen el énfasis en el proceso histórico y los actores internos que hacen posible la situación de dependencia y subdesarrollo (Marini, 1979)

Distinta será la propuesta de Cardoso y Faletto, estructurada a partir de un diagnóstico fundamental: “no hay una relación metafísica de dependencia de una nación a otra, de un Estado a otro. Estas relaciones *se hacen posibles, concretamente, mediante una red de intereses y de coacciones que ligan unos grupos sociales a otros, unas clases a otras*”<sup>5</sup> (Cardoso y Faletto, 1969). Propondrán, pues, una estrategia de análisis que *articule los ámbitos político, económico y social* a partir de la consideración de la “dialéctica entre estructura y proceso histórico” (1969), esto es, que asuma el fenómeno en sus condiciones histórico-concretas, incorporando en la discusión factores tales como el papel de los movimientos sociales, de los grupos de poder interno, o los sistemas de dominación, en sus correspondientes relaciones y determinaciones. Como lo refleja la cita anteriormente expuesta, esta perspectiva adhiere al diagnóstico sobre la posición dependiente de los países de la región, no obstante pone de relieve la centralidad que detentan los grupos y clases sociales locales por cuanto constituyen internamente las condiciones económicas y políticas que hacen posible una forma específica de vinculación interna, en función de sus propios intereses.

---

<sup>5</sup> Las cursivas son nuestras.

Recuperando esta perspectiva, es en torno a las formas de constitución, estabilización, reajuste o superación de la dependencia que se desenvuelven los principales conflictos sociales en la región, y en cada país el proceso asume un rasgo distintivo. Y dado que son los grupos locales los que la hacen posible, la disputa acerca del poder político interno resulta fundamental para incidir en la forma concreta que asume la dependencia. Lo cual hace necesario dar cuenta de la manera en que la discusión sociológica encara la fisonomía de este poder político interno.

### **La centralidad política y social del Estado en América Latina**

Touraine (1987) da cuenta de la existencia de tres categorías propias del análisis de los sistemas políticos europeos (actores sociales, representación política, y Estado) cuya extrapolación mecánica resulta escasamente pertinente en América Latina, por cuanto “*no existe en un país dependiente una separación clara entre actores sociales, fuerzas políticas representativas y Estado*”. Ante esa situación, traza un “Modelo clásico latinoamericano” compuesto por cinco categorías: Poder Económico (PE), Actores Sociales (A), Participación Política (P), Estado (E) y Grupos Excluidos (GE), el cual se articula de la siguiente forma:

$$\begin{array}{c} E + P + A \\ (PE) \quad (GE) \end{array}$$

Donde el Estado “posee la capacidad particular de representar los intereses del sujeto histórico” (Touraine, 1969); el poder económico opera detrás del Estado buscando cautelar sus intereses; la participación política está más abierta o más cerrada a la movilización de actores según el contexto específico; los actores actúan como grupos organizados que se constituyen en sujetos colectivos; y los grupos excluidos están detrás de los actores sociales, buscando ser incorporados.

Más allá de discutir en detalle acerca del modelo propuesto, interesa esta conceptualización de Touraine en tanto permite una entrada ilustrativa a una premisa que cobró un progresivo consenso en un momento de la sociología latinoamericana, y que fue enunciada en la introducción del presente trabajo: *el proceso político y la perspectiva de constitución y desenvolvimiento de los actores sociales en América Latina no pueden ser considerados independientemente del Estado, al contrario, han presentado un importante grado de orientación hacia y desde él.*

Esta perspectiva surge a partir de un diagnóstico crecientemente compartido acerca de la crisis de la hegemonía oligárquica propia del período de “expansión hacia fuera” (denominación que le otorga la CEPAL). Se articula un diagnóstico de la crisis distinto al propuesto, tanto por la visión economicista, como también a la manera en que se han

conceptualizado estos procesos en los Estados europeos. Se generaliza en la sociología un consenso acerca de que la imagen de una burguesía emergente que desafía y sobrepasa a las oligarquías no resulta aplicable a América Latina (Kaplan, 1969; Weffort, 1968), planteándose la idea de que, después de la hegemonía oligárquica, más que el predominio de una determinada clase nacional, vendrá un período de pugna entre distintos proyectos de alianzas sociales. El centro en esta disputa estará dado por la opción que asuman las capas medias, cuyo desarrollo determinará las diferentes formas que asume el Estado y el régimen político, sea esta la alternativa “populista” en que las fuerzas sociales y políticas modernizantes se articularán en torno a un caudillo, o bien la variante de los “frentes populares” en que se producirá una alianza entre clases medias y sectores obreros canalizado a través de partidos políticos impersonales (Faletto y Cardoso, 1969)

La inexistencia de una hegemonía de clase, y por lo tanto de un proyecto de clase capaz de proyectar la organización general de la sociedad, pondrá al Estado en un rol central como articulador de un consenso amplio y difuso en términos clasistas. La ausencia de una burguesía nacional fuerte pondrá al Estado como motor del desarrollo, en torno a una política económica que tiende a la formación de un mercado interno y a la industrialización sustitutiva de importaciones (“desarrollo hacia adentro”).

En este contexto es que cobra sentido el rol del Estado planteado en la introducción del presente trabajo. Por un lado, se plantea que *la política en América Latina ha sido de manera predominante un proceso en torno a la política estatal* (O'Donnell, 1972; Cardoso, 1981; Faletto, 1989), considerando que se ha configurado un modo del conflicto político y social en torno a la orientación de la acción estatal: la organización de los diferentes sectores sociales se refiere mayoritariamente en torno a presionar y obtener beneficios del Estado, ya sea políticas redistributivas o de inversión.

Derivado de lo anterior, se plantea la existencia de lo que Touraine (1989) denomina “sobrepolitización” en la constitución y desenvolvimiento de los conflictos y actores sociales más significativos del panorama de la región. Este concepto hace referencia al predominio del espacio político como ámbito de conformación de los sujetos, por sobre el mercado o “lo social”, cuestión que cobra sentido a partir del análisis de una región marcada por actores débilmente constituidos en términos sociales o clasistas, abocados casi por completo a incidir sobre la acción estatal. El *Estado en muchos casos “regula” la constitución de los actores sociales*, y con ello de las fuerzas políticas en cierta medida. De ahí que, como lo señala Faletto (1989), para distintos actores el problema de la acción política no era solamente controlar el aparato estatal, sino “definir, en el Estado y mediante él, un modo de relación”.

Todo lo anterior referirá a una concepción del Estado como *expresión del conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad*.

Kaplan (1969) enfatizará una perspectiva de este tipo en contraposición a las corrientes conservadoras y liberales que, a su juicio, han omitido y subestimado el análisis del Estado en los problemas del desarrollo, negándolo “como realidad total, expresión sumaria de tipo público institucionalizado de todas las luchas, necesidades y verdades sociales, y clave de la hegemonía”.

### **La desociologización de la discusión sobre el Estado**

El grueso de las discusiones y planteamientos anteriormente expuestos ocurren en la medida que aumentan las expectativas de transformaciones económicas y de democratización política y social. Las posibilidades de los procesos de cambio y el papel de las clases o grupos sociales en su impulso aparecen no sólo como opciones teóricas, si no como alternativas políticas reales. De allí que la frustración de muchas de estas expectativas a partir de la resistencia de los grupos de poder, y los cambios asociados a ella en el contexto de los regímenes autoritarios (y las posteriores “nuevas democracias”), también traerán consigo cambios al nivel de la intelectualidad.

Procesos como la privatización de empresas estatales y el desmantelamiento de los servicios públicos del período anterior, implicarán la “desclientelización forzada” de los viejos sectores populares y medios, esto es, su expulsión de los procesos de construcción del Estado. Esto indudablemente repercutirá en las fracciones política e ideológicamente más influyentes de las clases medias: este proceso conlleva la formación de un tipo de cuadro medio y de intelectual orgánico más apegado a las labores técnicas de empresa que políticas de la burocracia, al tiempo que sienta las bases materiales para un nuevo tipo de intelectualidad, conformada desde el mercado, en el contexto de una dinámica más general de desmantelamiento de las instituciones que vinculan política, Estado y sociedad (Touraine, 1989; Garretón, 2000).

Junto con ello, también el clima intelectual a nivel mundial contribuye a esta transformación en el pensamiento latinoamericano. La imposición posterior a los sucesos del Mayo francés de 1968 de un postestructuralismo que reemplaza la existencia de ejes objetivos de organización por el imperio de la más absoluta casualidad, aquel proceso que Anderson (1984) describe como el paso de un estructuralismo sin sujeto a un “subjetivismo sin sujeto”, en un contexto en que la ciencia en general convive con la pluralidad de explicaciones como si todo principio de totalidad fuese siempre algo que está más allá de sus posibilidades y por tanto no le concierne. Este ambiente en el pensamiento a nivel mundial constituirá también un aporte a la tendencia deshistorizadora que adopta la intelectualidad en América Latina.

Es en este contexto que se diluye progresivamente una reflexión que creció ligada a los procesos sociales y que concebía a la política como tal, dando paso a un pensamiento

tecnocrático que naturaliza mucho del panorama construido durante la etapa autoritaria. La reflexión acerca de las posibilidades de articulación y acción colectiva en términos de clases es desplazada por el debate sobre los “nuevos movimientos sociales”, tematizados como supraclasistas y suprapartidistas, atravesados por conflictos de carácter “postmaterialista” (Inglehart, 1998). La caracterización histórica del proceso político en términos de la coexistencia de elementos modernos y tradicionales, como consecuencia del impacto de los regímenes autoritarios se verá desplazada por la caracterización de estos en comparación con una democracia liberal típico-ideal. Junto con ella, se impondrá una suerte de “ingeniería política” cuyo empeño se concentra en la adopción de procedimientos capaces de resolver conflictos políticos que involucran intereses sociales distintos, sin hacerse cargo de esta diferencia de intereses, velando en definitiva por el fortalecimiento de esferas decisionales alejadas de la sociedad. Todo esto ocurre con particular fuerza en un momento en el cual los procesos de transición a la democracia están definiendo la concepción de la política que primará en adelante, contribuyendo esta intelectualidad a que el ímpetu democratizador se reduzca a la recuperación de parte de la institucionalidad formal.

La redefinición del pacto político al calor de este período (el imperativo de la “gobernabilidad”), sumados al imperativo de la incorporación al “sistema mundo” (Wallerstein, 1979), decantarán en las “nuevas democracias” en una reflexión intelectual orientada a la búsqueda de una modernización política que logre perseguir eficientemente estos objetivos. Es así como la discusión sobre el ámbito estatal estará marcada por las conceptualizaciones acerca de la llamada “*modernización del Estado*”, concepto surgido desde la politología formada al calor del proceso de tecnocratización de la intelectualidad latinoamericana antes mencionada, y traducido como demanda política en las recomendaciones del Consenso de Washington, articulada en torno a “dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de *políticas orientadas por los mecanismos del mercado*, y otras a *reducir el tamaño del Estado* y su grado de intervención en la economía”<sup>6</sup> (Arenas, 2008).

Desde esta nueva intelectualidad latinoamericana, el diagnóstico que inspira y justifica una reorientación del Estado se estructura en torno a tres premisas (Marshall y Waissbluth, 2007). En primer lugar, se plantea la existencia de un rezago del Estado ante los cambios tecnológicos y sociales de las décadas recientes, especialmente el cambio “entre un Estado que produce directamente los bienes públicos y semipúblicos, y el que opera a través de los mercados o de redes descentralizadas”. Por otra parte, se diagnostica la emergencia de nuevas “problemáticas transversales” que escaparían a las funciones tradicionales del Estado, tales como la competitividad, la calidad de vida en las ciudades, la

---

<sup>6</sup> Las cursivas son nuestras

protección social, la planificación territorial o el cuidado del medioambiente. Finalmente, una tercera motivación vendría dada por un aumento de expectativas y de exigencias de los ciudadanos sobre el Estado, que impone una mirada centrada en la implementación y en los resultados de las políticas. Lo anterior justifica, de acuerdo a esta perspectiva, la emergencia de una estructura más amplia, que diversos autores han dado en denominar “Estado Red”. Se plantea en contraposición a un estado caracterizado como rígido y jerarquizado, como una forma que distribuye autoridad y responsabilidad para abarcar los nuevos temas, busca nuevas formas para ejercer el control de la gestión, opera en “redes” públicas y público-privadas, utiliza el mercado como herramienta y responde a los ciudadanos (Marshall y Waissbluth, 2007).

Esta “redistribución de poder” tiene como principio fundamental la idea de *subsidiariedad* del Estado: Castells (1998) hace explícita esta vinculación al señalar que “lo esencial es proceder a una amplia descentralización en la que se transfiera poder y recursos a los niveles más cercanos a los ciudadanos y a sus problemas, en un ámbito en que la gestión del problema puede hacerse eficazmente”, para luego plantear que esto conlleva “sustituir el estado por la sociedad y la empresa en todo aquello en que el estado no sea necesario. De ahí la conveniencia de privatizar toda aquella actividad productiva en la que el estado no tenga ventaja comparativa”.

Otro principio que refuerza lo anterior es la *flexibilidad* en la organización y actuación de la administración, como condición para operar en un mundo en el cual una serie de procesos decisivos tienen lugar en flujos globales fuera del alcance de las órdenes directas del Estado: “En un mundo de empresas-redes y de estado-red, la administración también debe ir asumiendo una estructura reticular y una geometría variable en su actuación” (Castells, 1998). Esto, acompañado de una *coordinación* no limitada al ámbito nacional y sub-nacional, sino que extendida a las instituciones supra-nacionales y a todos los elementos externos al espacio político nacional. Lo anterior obedece a otro imperativo definido como fundamental por esta intelectualidad: la *competitividad*, como condición de integración al mercado mundial, esto es, entendida como “la capacidad de un país de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permite sostener o alcanzar una determinada posición en el ambiente internacional” (FLACSO-Chile, 2008). Finalmente, otro principio fundamental es la *participación ciudadana*, “sin la cual no habrá legitimidad y, por consiguiente, cualquier forma de intervención estratégica del Estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos” (Castells, 1998)

Es bajo este marco que se naturalizan procesos como el paso “de un estado productor a un estado regulador”, la adopción de estrategias de administración propias de la empresa privada bajo la forma “del proceso a los resultados”, o la competitividad como condición de integración al mercado mundial, esto es, entendida como “la capacidad de un país de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permite sostener o

alcanzar una determinada posición en el ambiente internacional” (FLACSO-Chile, 2008). También se asume la transnacionalización como un fenómeno puramente externo, ante el cual para los países desarrollados se plantea como un imperativo natural la inserción en las cadenas de producción y los círculos financieros, so pena de posicionarse en la más completa marginalidad política y económica (Portes, 1998)

### *Pregunta de investigación*

Es en el actual estado de la discusión, que cobra relevancia un esfuerzo por recobrar una perspectiva de comprensión de la política y la economía como procesos sociales, contribuyendo a historizar la transformación reciente en estas dimensiones a través de los cambios en las orientaciones de la acción estatal (expresión sumaria del conflicto social y político, como ha sido anteriormente señalado) respecto de su relación con el modelo de desarrollo. Se pretende aprovechar las posibilidades de análisis e interpretación que permite la interacción entre historia y sociología.

Concretamente, se buscará agrupar los distintos casos nacionales en torno a una caracterización tipológica que dé cuenta del contenido, formación histórica y carácter político y social de las distintas “soluciones” que se han impuesto en la región a una larga crisis social, y a menudo agrupadas todas bajo un “neoliberalismo” común y universal a todos los países. El trabajo en cuestión pretenderá dar respuesta a la siguiente interrogante:

*¿Cuáles han sido las distintas modalidades que ha asumido la transformación de la orientación estatal respecto del modelo de desarrollo en América Latina, con posterioridad a los regímenes autoritarios?*

## OBJETIVOS

---

### Objetivo General

Caracterizar las distintas modalidades que ha asumido la transformación de la orientación estatal respecto del modelo de desarrollo en Brasil, Argentina y Chile, y su significado en términos de su carácter social, con posterioridad a los regímenes autoritarios.

### Objetivos Específicos

- Identificar las transformaciones institucionales más significativas, logradas y frustradas, impulsadas desde el Estado en lo que respecta a la *estructura económico-productiva*, en aquellos aspectos relevantes sobre el modelo de desarrollo, con posterioridad a los regímenes autoritarios en América Latina.
- Identificar las transformaciones institucionales más significativas, logradas y frustradas, impulsadas desde el Estado en los aspectos concernientes a la *distribución social de la riqueza* impulsadas desde el Estado, en aquellos aspectos relevantes sobre el modelo de desarrollo, con posterioridad a los regímenes autoritarios en América Latina
- Identificar las transformaciones institucionales más significativas, logradas y frustradas, impulsadas desde el Estado en las *formas de participación política* impulsadas desde el Estado, en aquellos aspectos relevantes sobre el modelo de crecimiento, con posterioridad a los regímenes autoritarios en América Latina.
- Identificar los principales actores y grupos sociales protagónicos en las reformas antes mencionadas, tanto en su impulso como en su contención.
- Caracterizar, a partir de la investigación de los tres casos nacionales, la modalidad que asume en cada uno de ellos la transformación de la orientación estatal respecto del modelo de desarrollo.

## HIPÓTESIS

---

Como fue apuntado en la introducción, la transformación neoliberal no impactó en igual grado y forma a todos los países latinoamericanos. De acuerdo a la perspectiva que se utilizará en el presente trabajo, esto constituye una expresión de diferentes tipos de alianzas sociales dominantes, que repercuten en formas y funciones del Estado distintas a pesar de ser todos los países objeto de la misma presión externa.

Se propone, de manera preliminar, un diseño tipológico hipotético inicial para caracterizar la situación de cada uno de los tres países en cuestión, que permita resumir la discusión del marco teórico y constituir un instrumento orientador para avanzar en la investigación, pudiendo verse modificado por ella. Se buscará dar cuenta (o bien rechazar su existencia) de tres tipos de transformación de la relación entre Estado y modelo de desarrollo.

*i. Chile: Neoliberalismo ininterrumpido u ortodoxo*

Se plantea que la experiencia chilena puede constituir un referente a partir del cual es posible agrupar un conjunto de experiencias nacionales, en las cuales el carácter de la alianza dominante conformada ha traído consigo un avance continuo del giro neoliberal, sin interrupciones significativas, a través de un activo impulso estatal a dicha transformación. Más allá de los diferentes grados de avance, la linealidad constante de transformaciones neoliberales, así como la forma de un Estado impulsor de estas, es el rasgo distintivo de la relación entre Estado y modelo de desarrollo en dichos países.

*ii. Brasil: Liberalismo desarrollista*

El caso brasileño puede ser visto como expresión de situaciones nacionales en que el impulso de la transformación neoliberal se ha visto limitado por el imperativo de hacerlo compatible con poderosos grupos de intereses locales surgidos durante el período nacional-popular como también durante la era autoritaria, imprimiéndose una orientación neoliberal distinta a la que dicta la obediencia irrestricta al Consenso de Washington, en tanto la acción estatal ha debido conciliar la tensión entre el impulso del programa neoliberal y la conservación de espacios heredados del período desarrollista y muy fuertemente arraigados en intereses internos.

*iii. Argentina: “Neopopulismo”, neoliberalismo interrumpido y/o en retroceso*

El proceso argentino se propone como parte de un conjunto de experiencias nacionales donde el impulso de la reforma neoliberal tuvo como correlato fuertes procesos de crisis del sistema político o al menos de los gobiernos. Con ello se abren situaciones de vacío de gobernabilidad en las cuales se hace explícita la pugna entre sectores de la alianza dominante, y como consecuencia de esta pugna emergen actores que, desde el Estado,

asumen un esfuerzo de freno o reversión de muchas de estas transformaciones. Por tanto, el Estado adopta un rol activo en el impulso de un “capitalismo nacional” apoyado en sectores populares con un carácter fundamentalmente de masa, como consecuencia de los efectos de precarización e informalidad en el trabajo asociados a la transformación neoliberal.

## RELEVANCIA

---

*Relevancia teórica:* El trabajo presente busca contribuir a una comprensión sociológica acerca de las transformaciones recientes en América Latina. Se apuesta a un énfasis en el proceso histórico y el carácter social de este, como también a reposicionar el desplazado debate acerca de las posibilidades de desarrollo y los actores capaces de impulsarlo. Lo anterior, aplicado a la problemática de la transformación de la acción estatal, normalmente analizada a través de los deshistorizantes enfoques de la “transición” y de la “modernización del Estado”.

*Relevancia metodológica:* La investigación busca recuperar una perspectiva de análisis que comprende la política y la economía como procesos histórico-sociales, que ha ido en retroceso frente a visiones cada vez más ingenieriles y deshistorizadas. Además, la caracterización del proceso histórico en términos de un proyecto de clasificación de casos nacionales (cuya realización efectiva requiere investigar más casos de los comprendidos en el presente trabajo) constituye un contrapunto respecto a la idea de un giro neoliberal omnicompreensivo y común a todos los países por igual.

*Relevancia práctica:* La comprensión del proceso histórico se inserta dentro de la problemática fundacional de la disciplina sociológica en América Latina, esto es, la cuestión del desarrollo y los actores sociales capaces de impulsarlo. La pregunta acerca de la constitución de las alianzas sociales dominantes y su carácter social, por lo tanto, es también una pregunta por las posibilidades futuras de acción sobre el modelo de desarrollo en los distintos países de la región.

## MARCO TEÓRICO

---

En este apartado se procederá a dar cuenta de los elementos históricos y conceptuales (asumiendo, como se intentó exponer en la sección de antecedentes, que unos y otros van de la mano) que orientarán el abordaje empírico del proceso de transformación de la acción estatal en América Latina, desde la crisis del “Estado de compromiso” hacia la formación del llamado “Estado neoliberal”.

En un primer momento se buscará dar cuenta de los principales elementos referidos al carácter del Estado y su relación con el modelo de desarrollo en otros momentos de la historia de América Latina. Se entregarán antecedentes y problematizaciones referidos a la formación, procesos y actores propios del llamado período “nacional-popular” y su configuración de un “Estado de compromiso”; para posteriormente realizar un ejercicio similar de comprensión de la crisis de esta forma de Estado y la instalación de una modalidad “burocrático-autoritaria” de este, en relación con una estrategia de desarrollo “dependiente asociado”. Este último curso de transformación a menudo se confunde con el impulso al “giro neoliberal” propiamente tal, pero resulta históricamente anterior, no obstante sienta las bases para su instalación y despliegue a partir de una forma de vinculación entre el Estado y las empresas transnacionales, la cual sin embargo tendrá respuestas históricas diferenciadas de acuerdo a cómo efectivamente se conforman las alianzas sociales dominantes en cada país, como pretende demostrar la presente investigación.

En una segunda sección, se demarcarán los elementos más concretos para el análisis. Primero se entregarán algunos alcances conceptuales que permitan dar cuenta de qué rasgos específicos corresponden al paradigma “neoliberal”, permitiendo a su vez excluir otros procesos que desde diferentes posiciones ideológicas han sido incluidos en él aún cuando no corresponden a esta modalidad específica de transformación. Posteriormente, se procederá a la delimitación de los cursos de reforma impulsados desde el Estado o en él, que permitirán la investigación acerca de los grados y formas que asume la transformación reciente, así como su relación con el carácter social del Estado y por tanto su orientación.

Cabe precisar también que el esquema propuesto busca articular la dimensión histórica y conceptual en una comprensión del avance real del llamado “giro neoliberal” en América Latina. Específicamente, el énfasis en diferenciar históricamente los distintos cursos de transformación de la orientación de la acción estatal en relación al modelo de desarrollo, no obedece simplemente a un afán de demarcación cronológica: constituye una condición *sine qua non* para la comprensión de los grados y formas concretas de la transformación “neoliberal” del modelo de desarrollo y el Estado, en tanto obedecen a

distintas modalidades que ha asumido el proceso social y político en los diferentes casos nacionales.

## **Estado de compromiso y Estado autoritario: Formación, actores y procesos**

### *Formación del “Estado de compromiso”*

América Latina entró a la Independencia en condiciones de dependencia y subdesarrollo, situación que no se vio alterada a partir de una nueva condición de soberanía política. La estructura socioeconómica y la relación externa heredadas serán determinantes en los procesos de formación del Estado en los diferentes países de la región. El desenvolvimiento de este proceso signará lo que Medina Echavarría (1964) denominará la “primera gran paradoja” de la historia de América Latina: la coexistencia entre una ideología y un aparato institucional liberales, con patrones de comportamiento político y social oligárquicos y tradicionales. Contradicción constitutiva del Estado latinoamericano, en tanto asegura las bases de sustentación de las oligarquías agrarias dominantes durante el período post-emancipatorio.

Una vez roto el “pacto colonial” e instaurado un llamado “pacto neocolonial” (Kaplan, 1969; Halperin, 1990), es decir, una vez que el comercio entre las colonias ahora independientes, y las grandes potencias (principalmente Inglaterra) comenzó a realizarse de manera directa, sin la intermediación de los puertos y aduanas ibéricas, la formación de las naciones latinoamericanas dependió de la capacidad de algunos grupos sociales locales para estructurar un sistema local de control político y económico, lo cual implica dos desafíos principales.

Por un lado, las oligarquías locales debían ser capaces de mantener bajo control la actividad económica fundamental que era el sistema productivo primario-exportador (básicamente agrícola y minero) heredado de los tiempos coloniales, considerando que los circuitos comerciales de dicha producción estaban controlados por las grandes potencias. La rapidez y solidez en la constitución de los Estados nacionales estará en buena medida determinada por el éxito alcanzado por las clases dominantes en esta labor (Kaplan, 1969), siendo más lenta e insegura en los países donde este objetivo no fue alcanzado (“economías de enclave” en la terminología de Cardoso y Faletto) respecto a aquellos en los cuales sí fue posible.

Por otra parte, resultaba imperioso para los grupos dominantes lograr articular un sistema de alianzas políticas entre sectores sociales y económicos de las antiguas colonias, que permitiera garantizarles un mínimo de poder local indispensable para que el sistema primario-exportador no se viera amenazado internamente. Medina Echavarría (1964) dará cuenta de la centralidad de la “hacienda” en la dominación oligárquica, en tanto funge

como un modelo cultural fundamental en el modo de constitución de la relación política y económica, una suerte de tipo-ideal a partir del cual se han constituido las formas de autoridad. Asimismo, la hacienda constituye el mecanismo por excelencia de absorción de los grupos de poder económico emergente por parte de las viejas clases dominantes, en tanto expresión de riqueza que goza de mayor prestigio.

La constitución de este modo de dominación no estará exenta de conflictos, cuya clave central surgirá de una pugna basal entre las oligarquías agrarias y determinados grupos regionales, artesanales, manufactureros y comerciales que lograrán cierta acumulación de capital y buscarán orientarse hacia el mercado interno. Este es el conflicto que se verá manifestado, en términos político-ideológicos, en disputas muy recurrentes durante el Siglo XIX en América Latina, tales como monarquismo/republicanismo, liberalismo/conservadurismo, o federalismo/centralismo (Kaplan, 1969).

Es a partir de las modalidades de resolución de las dos tensiones mencionadas, que se configurará un determinado carácter del Estado, anclado en el predominio hegemónico de las oligarquías agrarias (ciertamente limitadas desde el exterior en el ejercicio de su poder) con la satisfacción parcial de intereses menos fuertes, en un acuerdo que combina grados variables de consenso y que se traduce en un Estado ambiguo, que entremezcla el paternalismo y el patrimonialismo con cierta incipiente emergencia de un aparato institucional y burocrático moderno.

Este Estado Oligárquico entra en crisis en las primeras décadas del Siglo XX. El análisis economicista, a la hora de observar dicha ruptura, le asigna un rol central a sus factores externos: por un lado, el progresivo declive del capital inglés en Latinoamérica y el auge norteamericano, que tuvo correlato en un importante deterioro en los términos de intercambio del mercado mundial, debido a la ya expuesta centralidad del capital británico en la formación del “pacto neocolonial”; y por otra parte, la crisis de 1929 y lo que ella significó para las exportaciones, y por lo tanto sus consecuencias para un conjunto de economías estructuradas en torno a ellas.

Sin desconocer la existencia de estos factores, surgirán visiones que darán cuenta de ellos como elementos catalizadores de una crisis que les precede, y que se vincula fundamentalmente con factores internos. Resultará clave en este proceso la incapacidad de este modo de dominación de considerar a otros sectores que no fuesen los hegemónicos más que como grupos subalternos, lo que ante una estructura social que se complejizaba, resultaba un camino sin atajos hacia el colapso del modelo, en tanto propiciaría una fractura en el bloque dominante en diversas dimensiones (Carmagnani, 1984).

Por un lado, los primeros vaivenes del mercado mundial a comienzos del Siglo XX sobredeterminarán la pugna basal anteriormente mencionada, propiciando una primera

fragmentación entre el grupo hacendal y *otro que se abría poco a poco a la posibilidad de invertir en el mercado interno*. Por otra parte, el sector agrario fue implementando políticas de racionalización del trabajo basadas en su intensificación, lo que trajo consigo un éxodo importante de gente a las ciudades, cuya incorporación en ellas resultaba muy limitada, dándose origen a una suerte de “*subproletariado*” muy extendido, así como también una incipiente *clase obrera*, débil cuantitativamente, pero que avanza en su constitución en torno a una posición esencialmente reivindicativa.

Además, la oligarquía agraria progresivamente fue adoptando una posición defensiva e integrista, con la cual, según Carmagnani, renunció a su capacidad de “fagocitar” otros sectores sociales en ascenso y por ende a buena parte de su poder de control social. En este escenario, los sectores empleados y burocráticos, que tendían a ser cooptados por esta oligarquía mediante vínculos familísticos, fueron adoptando una fisonomía más propiamente de clase, surgiendo así las “*clases medias*”.

Estas constataciones permiten marcar un contrapunto respecto de las conceptualizaciones asociadas a la formación del Estado en los países europeos, en particular al caso del llamado “Estado de Bienestar”, alternativa histórica surgida durante el Siglo XX y caracterizada en términos de sus funciones orientadas a limitar y mitigar el conflicto de clases, equilibrar la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de esa forma contribuir a superar las contradicciones propias del capitalismo liberal (Offe, 1988). Esta alternativa ha sido descrita a menudo en términos de un “capitalismo de Estado” (Pollock, 1978) a partir de su carácter social, en tanto articula a los gerentes más elevados en el ámbito industrial-empresarial, los estratos más altos de la burocracia estatal (incluyendo la militar), y las figuras principales de la burocracia del partido gobernante.

Como fue anteriormente expuesto, se generaliza en la sociología latinoamericana un consenso en torno a la inaplicabilidad en la región de la idea de una burguesía industrial que asume la hegemonía política y conforma el Estado en función de sus intereses. Será más bien una *crisis interna al modo de dominación oligárquico* la que permitirá la emergencia de un conjunto de sectores sociales, hasta entonces inexistentes o desarticulados, que configuran un bloque histórico que dista mucho de ser una simple amalgama mecánica de las distintas capas de la élite, pero que también se encuentra muy lejos de constituir una nueva “élite de reemplazo” capaz de proyectar, a partir de sus intereses específicos, la organización general de la sociedad.

De ahí que Weffort (1968) caracterice el Estado que emerge en este proceso como un “*Estado de compromiso* entre intereses diferentes y a veces contradictorios, donde ninguno de los grupos dominantes tiene la capacidad de proponerse, abiertamente al debate

político como su eje de equilibrio”<sup>7</sup>. Es así como el concepto de “Estado de compromiso” permite graficar la demanda por un liderazgo capaz de articular una heterogeneidad de intereses, y una modalidad del conflicto político y social estructurada en torno a ejercer presiones sobre la orientación de la política estatal.

#### Procesos y actores del período nacional-popular

En el contexto del descrito “Estado de compromiso”, la política estatal fue en gran medida fruto de la capacidad de determinados actores sociales para constituir la legitimidad social de la satisfacción de sus demandas y presionar sobre ella. La política social, se verá manifestada en la provisión de servicios sociales como seguridad social, sanidad, educación y vivienda, además del desarrollo de toda una reglamentación estatal referida a las actividades privadas (individuales o corporativas) como las orientaciones de política fiscal, la legislación social, las leyes sobre obligatoriedad de la educación, las reglamentaciones sobre construcción de viviendas (Faletto, 1987).

Junto con ello, la política económica tenderá a un “desarrollo hacia adentro”, denominación que otorga la CEPAL a un conjunto de políticas estatales que apuntan hacia el mercado interno y la industrialización “sustitutiva” (más adelante se dará cuenta de las implicancias de este carácter), aunque el sector exportador sigue siendo central. Este último no disminuye en volumen e importancia, más bien se produce una transferencia de ingresos desde este sector hacia el interno a través de políticas estatales como impuestos, aranceles, subsidios, etc.

Sin embargo, el empuje industrializador, más allá de que posteriormente haya sido objeto de reflexiones que buscaban direccionarlo hacia el desarrollo, debe su origen a las respuestas a las circunstancias de las primeras décadas del Siglo XX más que a una planificación conscientemente orientada en ese sentido. Situaciones nacionales (Cardoso y Faletto, 1969) como la de México, donde la debilidad del régimen posterior a la “Revolución Mexicana” respecto a las compañías norteamericanas tuvo como respuesta una serie de medidas de desarrollo nacional (cuyo punto más álgido lo marcó la nacionalización del petróleo) orientadas a organizar el desestructurado apoyo popular, o la de Chile, donde el vacío de inversión extranjera posterior a la crisis del salitre tuvo como respuesta un conjunto de iniciativas gubernamentales de defensa del empleo que devinieron en políticas de industrialización, son expresivas de aquello.

En definitiva, como lo señala Faletto (1981), se trata de un Estado haciendo la industrialización en una sociedad que ha reaccionado a la crisis constituyendo una forma de

---

<sup>7</sup> Las cursivas son nuestras

repliegue. De ahí que Furtado (1968) caracterice este empuje como una “industrialización sin política de desarrollo”, en tanto el carácter en buena medida no deliberado de la industrialización tuvo como consecuencia la incapacidad de generar condiciones de preparación de una infraestructura que permitiese la superación efectiva de la condición primario-exportadora. La emergencia de un sector industrial se presenta en definitiva como una superposición sobre la estructura socioeconómica tradicional, que apenas sufre modificaciones (Pinto, 1965)

No obstante, esta incapacidad también está anclada en la forma en que se produjeron los cambios en la conformación de las élites en América Latina. La crisis de la hegemonía oligárquica no implicó la desaparición de esta y su reemplazo por otra clase dominante, más bien trajo como consecuencia una ampliación de la base de reclutamiento social de las personas que ocupan posiciones de poder. Se pasa de un reclutamiento propiamente oligárquico a la formación de un “poder elitario” (Graciarena y Franco, 1981), esto es, una incorporación de base familiar y clientelar se verá reemplazada por una de carácter más amplio, conformándose una élite cuya base social es más heterogénea respecto del período anterior.

Esta diversificación se explica en buena medida por la heterogeneidad en la estructura productiva en América Latina, multiplicada por la coexistencia de distintos grados de modernidad, que implican distintos patrones de estratificación social. Es así como el concepto de élite planteado remite a una noción de poder no necesariamente vinculada de manera exclusiva a poder económico: existirán por tanto élites empresariales, sindicales, militares, religiosas o de tecnócratas civiles (Graciarena y Franco, 1981). No obstante lo anterior, se da un importante predominio de patrones de comportamiento oligárquico proyectados a nuevas esferas, aspecto que resulta importante a la hora de evaluar las expectativas desarrollistas asociadas a determinados actores.

Esta situación, sumada a las expectativas asociadas al desarrollo durante el período, hace pertinente la pregunta por los actores que podrían haberlo impulsado, y los motivos por los cuales esto no ocurrió. Se examinará, pues, la constitución y desenvolvimiento de los principales actores sociales durante el período del “Estado de compromiso”, entendiendo por tales aquellos con incidencia efectiva sobre la orientación de la acción del Estado: *burocracia estatal, burguesía nacional y clase obrera*.

#### a) *Burocracia estatal*

Se ha hecho referencia anteriormente a la concepción del Estado utilizada, entendido como expresión del conjunto de relaciones de poder que se dan en una sociedad. Considerando esto, y más aún en un período en el que, como señala Touraine (1987), “la penetración de un grupo social dentro del aparato estatal se realiza más fácilmente que la

creación de un partido representativo”, es que cobra relevancia dar cuenta de la formación de la burocracia estatal en tanto constituye el modo de cristalización institucional de los diferentes proyectos políticos que han tenido vigencia en la región (Faletto, 1989)

Anteriormente fue señalado que el período nacional-popular será de pugna permanente entre distintos proyectos de alianzas sociales, cuyo centro está dado por la opción que asumen las clases medias. Este rol potencialmente desequilibrante (sin entrar aún en la dirección de dicho desequilibrio) en el proceso político y económico es lo que generará interés por su estudio, de manera de concebir su composición y sus comportamientos como correlatos de los patrones de estratificación y movilidad asociados a una determinada dirección que adopta el proceso de desarrollo.

En este contexto, un consenso transversal en la sociología latinoamericana es que, a diferencia del caso europeo, la rama de actividad predominante en las clases medias no es la pequeña propiedad (subordinada a los conglomerados empresariales mayores, tanto en manejo de fuerza de trabajo como en acceso a capital financiero), sino la *burocracia estatal*. De ahí que el estudio de la burocracia es inseparable de la preocupación por las clases medias en América Latina.

Además de la pregunta por los sujetos capaces de impulsar el desarrollo, motivación transversal al estudio de las clases en América Latina, en el caso de las clases medias las inquietudes se multiplican ante la indefinición sobre su condición, llegándose incluso al extremo de entender las clases medias como algo que se sabe que importa, pero no se sabe qué es (Solari et al, 1976). El abanico de posiciones en este debate abarca desde aquellas que niegan su existencia, hasta visiones que ven en ellas un rol inmanente y ahistórico (ya sea como agentes de cambio, de conservación o meros defensores instrumentales de sus intereses). En medio de aquello, cabe rescatar perspectivas que rescaten la formación histórica de su constitución y comportamiento político.

Una que dice relación con la manera en que se ha reconstruido el proceso histórico en el trabajo presente es la asumida por Graciarena (1971), quien dará cuenta de un ciclo de autonomía relativa de las clases medias, a partir del cual reconocerá, a efectos del período histórico que interesa, dos grandes grupos. Por un lado, una “clase media residual”, de origen colonial y vinculada de manera dependiente a la economía tradicional, portadora por tanto de una lógica imitativa de comportamiento; por otra parte, lo que denominará “clase media emergente”, más autónoma en relación a la primera, y que emerge como conductora del proceso de desarrollo como condición de posibilidad para su reproducción, en tanto sus bases de sustentación se encuentran justamente en los sectores “modernos” de la economía.

Esta clase media emergente entrará en permanente conflicto, no sólo con la vieja oligarquía, sino también con la clase media anterior. Esta pugna permite una comprensión

del carácter de la burocracia en el período, ante lo cual resulta necesario un paréntesis aclaratorio: si bien el adjetivo “residual” puede inducir a error, esta clase media no desaparecerá durante el período en cuestión; ciertamente perderá preponderancia, pero Graciarena da cuenta de su importancia en determinados nichos de la burocracia del Estado donde logran imponer su sello, tales como la judicatura o la diplomacia. De todas formas, esta clase media emergente ocupará una posición fundamental tanto en el aparato del Estado como en la base material de consenso<sup>8</sup> del período nacional-popular.

Esta visión se complementa con el planteamiento de Ratinoff (1967) acerca de las fases en el comportamiento político de las clases medias y su relación con otros sectores sociales, distinguiendo una etapa de “ascenso”, para la cual la movilización de los sectores populares constituye un requisito para el enfrentamiento con la oligarquía agraria, seguido de una fase de “compromiso”, donde la presión popular debe ser contenida en aras de un consenso con la oligarquía que permita afianzar las posiciones alcanzadas.

La importancia de esto es crucial considerando la antes explicada centralidad del Estado como motor del desarrollo y ámbito referencial de la acción colectiva en el período en cuestión en América Latina. El Estado y su burocracia juegan, tanto en la gestión como en el proceso de acumulación, un papel “sui generis” que podría incluso caracterizarse como una suerte de sustituto de una clase dominante, dada una serie de factores que (como señala Faletto y se verá más adelante) dificultan el establecimiento de una clase “burguesa” propiamente tal.

Esto se ve reforzado además considerando que, como consecuencia de las políticas de industrialización, el Estado latinoamericano poseerá un sector productivo propio, por lo tanto una base de acumulación relativamente fuerte, tanto cuantitativamente, como por el hecho de no depender exclusivamente del crecimiento de la acumulación privada y lo que pueda recaudar de ella por vía impositiva o por otros mecanismos similares. Esto implicará una expansión del poder económico estatal y de su burocracia, la que muchas veces pasará a gestionar el sector público como su propio interés, al punto que Cardoso (1974) acuñará el término “burguesía estatal” para designar a los directivos de empresas públicas y privadas que constituyen la relación social de soporte de la acumulación en las empresas estatales.

No obstante, por la misma centralidad política y económica del Estado es que las orientaciones que asume la burocracia serán objeto de presión y conflicto constante; será muchas veces en el propio ámbito estatal donde se expresarán y competirán los intereses, orientaciones y opciones de los distintos actores. Faletto (1989) distinguirá en términos

---

<sup>8</sup> Gramsci caracteriza a través de este concepto a la masa total de instituciones y actores encargados de la construcción de la hegemonía de manera directa: escuelas, universidades, medios de comunicación, iglesias, etc. (Sacristán, 1973)

generales tres tipos de fuentes de las cuales emanan las orientaciones que asume la burocracia: cargos estrechamente vinculados al gobierno en ejercicio (fijan pautas que emanan del gobierno), clientelas (expresan intereses y presionan para incidir en medidas de política) y organizaciones propiamente burocráticas (ejecutoras de programas y políticas).

Estas fuentes suelen generar tensiones en tanto difieren entre sí, en especial las orientaciones de las “clientelas” que, además de pugnar en el aparato del Estado, en el plano de la sociedad se expresan en conflictos. Las tensiones se traducen a menudo en desorganización del aparato estatal, que aumenta en tanto el Estado debe amortiguar el conflicto social, lo que traerá como consecuencia que en su funcionamiento e incluso en su estructura obedezca más a una racionalidad política que a una estricta racionalidad administrativa.

Todo lo anterior constituyen elementos para la comprensión del carácter social del Estado más allá de la simplificación de este como proyección de las clases dominantes. Faletto (1989) y Touraine (1989) coincidirán en apuntar que en América Latina el Estado es en muchos casos un actor social más, tanto en la mantención del orden social como en la transición de un tipo de crecimiento a otro. De allí que, como se verá posteriormente, la implantación de una nueva racionalidad orientada hacia otra forma de crecimiento, traerá consigo cambios en el carácter de la burocracia, y con ello, un desmantelamiento de las clases medias propias del período nacional-popular.

#### *b) Burguesía nacional*

Ya ha sido señalado que no existió en América Latina una burguesía industrial conductora del proceso de desarrollo. Con esto no se quiere decir que no exista en lo absoluto un empresariado nacional propiamente tal, de hecho en algunos países este sí cobra una fisonomía reconocible, pero en ningún caso al nivel de constituir en sí mismo el actor dinámico del proceso de desarrollo. No obstante, la apuesta del proyecto desarrollista siempre fue esa: a través de la acción del Estado como motor del desarrollo, impulsar la construcción de un “capitalismo nacional” y por lo tanto un fuerte grupo empresarial privado (Faletto, 1989). La pregunta, pues, es por qué esto no ocurrió así, y los potenciales sectores dinámicos terminaron prefiriendo fórmulas de asociación con el capitalismo internacional a una estrategia de desarrollo autónomo.

Un primer elemento dice relación con su origen social. Solari y otros (1976) distinguen dos vertientes de procedencia del empresariado latinoamericano: por un lado, a partir de la diferenciación anteriormente expuesta en la vieja oligarquía, y por otra parte, el ascenso social de importantes grupos de inmigrantes extranjeros. Esta división de origen repercute en una dificultad respecto de la conciencia de su propio interés, lo que sumado a los aspectos anteriormente expuestos sobre la conformación del orden nacional

decimonónico, trae como resultado la adopción de la oligarquía como referente empírico, en tanto monopolizadora de los símbolos del prestigio social, a través de la centralidad de la hacienda como mecanismo de vinculación entre poder político y económico. Dicho de otra manera, ya sea por procedencia o simplemente por cultura imitativa, durante el Siglo XIX prácticamente cualquier germen potencial de burguesía nacional se verá “oligarquizado”; y como ya fue señalado, la posterior formación de un “poder elitario” no implicará una ruptura plena con los patrones de comportamiento oligárquico.

Junto con ello, también debe recalcarse el carácter de la industrialización impulsada en este período. Además de su no-planificación, resulta importante comprender las implicancias de su carácter “sustitutivo de importaciones”. Esto quiere decir que las bases de sustentación del empuje industrializador fueron aquellos mercados creados previamente por la economía primario-exportadora. Es decir, al contrario de la industrialización europea, que se abrió paso a través de la apertura de mercados nuevos y la consiguiente reducción en los precios relativos de sus productos, esta industrialización sustitutiva se constituye a partir de la necesidad de cubrir una demanda previamente construida y circunstancialmente insatisfecha, lo cual le permite avanzar aunque se eleve el nivel de precios (Furtado, 1968)

Otro elemento a tomar en cuenta es el efecto producido por el carácter dependiente de las economías latinoamericanas. La constante necesidad de adaptación a la evolución y coyuntura del centro capitalista impone rápidos cursos de desorganización y reorganización de la estructura económica en los países periféricos, lo cual dificulta las posibilidades de consolidación de “burguesías” en ellos. Es así como al Estado sólo le quedan las opciones de expresar en su gestión y carácter aquella inestabilidad, o bien suplir él mismo la falta de eficacia “social” de una clase legítimamente burguesa (Faletto, 1989).

Toda esta conjunción de factores genera un “empresariado nacional” muy distinto al innovador schumpeteriano, estructurado a partir de una forma de racionalidad más comercial-financiera que productiva. Es un empresariado, si se quiere, más “estamental” que de “clase” en el sentido weberiano de ambos términos, en tanto opera a partir de posiciones de privilegio más que en situaciones de mercado propiamente tales. En lugar de la figura del “capitán de industria” europeo, que adopta situaciones de riesgo y crea nuevos mercados como consecuencia de ello, *se configura un empresariado latinoamericano que reproduce en buena medida el patrón rentista de la antigua oligarquía.*

Esto se manifiesta en una marcada tendencia a la formación de conglomerados, defensivos y adaptativos, que permitan monopolizar situaciones de mercado (la fórmula de vinculación entre un conjunto de empresas y un sector de la banca es muy común). Junto con ello, se manifiesta una forma específica de presión sobre la acción económica estatal: mientras que en momentos de contracción lo harán presionando para que este asuma los costos de inversión, para definir prioridades de inversión favorables a ellos, y para traspasar

al Estado los costos sociales de los momentos contractivos, en tiempos de expansión se limitará a velar porque el Estado “no invada sus áreas de inversión” (Faletto, 1989). Todos ellos patrones que, como se verá más adelante, tendrán una importante continuidad en el período histórico posterior.

Así pues, se configurará un mercado interno marcadamente oligopolizado, y junto con ello una estructura productiva que reproduce los patrones de una demanda social ya previamente estructurada (a diferencia de la industrialización europea, que crea nuevos mercados y por lo tanto nueva demanda), con lo cual escasamente puede hablarse de una burguesía industrial impulsora del proceso de modernización en América Latina. Junto con ello, el mencionado patrón rentista de comportamiento lleva a la preferencia de fórmulas de asociación con capitales extranjeros, generando así contradicciones al interior del Estado.

### c) *Clase obrera*

Siempre teniendo en cuenta la relación entre el estudio de los actores sociales con la pregunta por los sujetos capaces de introducir desequilibrios que dinamicen el proceso político y económico, una primera constatación que debe hacerse, aun cuando pueda en apariencia resultar de perogrullo, es que hablar de clase obrera no es sinónimo de hablar de “los sectores populares”. No es menor, por ejemplo, el hecho de que las principales revoluciones en América Latina hayan tenido su principal base de sustentación en el campesinado, situación asociada en buena medida a la tardía desarticulación de la hacienda y a un carácter del mundo agrario diferente a figuras como el “farmer” norteamericano o el “paysant” francés, que constituyen más bien pequeños propietarios agrícolas. Sin embargo, dado que el objetivo es dar cuenta no del conjunto de los actores sociales, si no específicamente de aquellos capaces de presionar sobre la orientación de la acción estatal, es que interesa una caracterización de la clase obrera y su constitución como actor en el período nacional-popular.

Otra constatación necesaria, y más relevante de acuerdo a la problemática del presente trabajo, dice relación con la inexistencia de “la” clase obrera, portadora de una conciencia, una cultura y un interés de clase compartidos, que se traduzcan en una modalidad estructurada y única de programa y práctica política. Así como al interior de las clases medias existe una diferenciación de origen histórico que encuentra correlato en formas diferenciadas de comportamiento político, lo propio ocurre en el seno de la clase obrera.

Germani (1968) al estudiar el populismo argentino propone una caracterización en términos de dos tipos. Por un lado, sería posible reconocer una “antigua clase obrera”, fundamentalmente a partir de procesos de migración externa, y muy propia de países que presentan procesos de industrialización anteriores al empuje desarrollista; y que dada su

composición y origen externo, presentarán niveles elevados de cualificación (como fuerza de trabajo) e instrucción (educacional), además de ser portadores de una “cultura obrera”<sup>9</sup> y una práctica política más parecida a los obreros europeos.

Por otra parte, al alero de la industrialización sustitutiva y sus consiguientes procesos de “salarización”, y la migración interna rural-urbana asociada a aquello, es que emergerá una “*nueva clase obrera*”<sup>10</sup>, cuyos niveles de cualificación e instrucción serán inferiores a la anterior, y por su misma condición de origen no serán portadoras de una “cultura obrera” al estilo europeo, tendiendo más bien a reproducir la cultura agraria en el ámbito urbano. Esta última situación tendrá dos manifestaciones cruciales: por un lado, una proyección funcional del rol y características del patrón de la hacienda en la figura del caudillo; por otra parte, una demanda social no tan vinculada al mercado del trabajo, sino más bien estructurada en torno al acceso al *consumo* de bienes y servicios básicos. De allí que esta nueva clase obrera constituirá una forma de conflicto en términos de demandas orientadas a la incorporación al consumo, y por la misma razón podrá constituir una masa disponible para aventuras políticas que organicen estos nuevos contingentes a través del aparato estatal (Solari et al, 1968), en la medida que este sea capaz de viabilizar el cumplimiento de este tipo de reivindicaciones.

Una consideración pertinente para comprender el proceso histórico posterior será la que aporta Di Tella (1993), quien más que dos “momentos”, verá dos estratos coexistentes en la clase obrera, distinguibles a partir del tipo de mercado del trabajo en el cual se desenvuelven. Por un lado, un estrato *alto*, de mayores cualificaciones, que radica su actividad en el sector formal de la economía. Por otra parte, uno *bajo*, de menor cualificación, concentrado en el mercado informal principalmente por la vía del trabajo por cuenta propia y los servicios de baja productividad, y que por lo tanto no ve en el salario la principal forma de pago ni recibe apoyo del Estado en la regulación de las condiciones laborales.

Sea cual sea el criterio diferenciador, lo cierto es que todas estas distinciones se evidencian como necesarias a partir del carácter del “Estado de compromiso”, en cuya legitimidad jugaba un rol importante el respaldo de las organizaciones sindicales y los partidos políticos ligados al sector formal. Esta forma del Estado implicaba efectivamente un compromiso de aquel sector de la clase obrera organizado en un proyecto

---

<sup>9</sup> Chile representaría una excepción respecto a esta distinción, por dos razones. La primera responde al carácter de la migración interna en Chile, que habría tenido su origen principalmente desde “ciudades intermedias” con acceso a educación, más que directamente desde la hacienda (Solari y otros, 1968). La segunda habla de una composición demográfica similar: mientras que la antigua clase obrera será fruto de la incorporación de grandes masas al trabajo en las salitreras, la nueva emergerá a partir de la migración por parte de esa misma gente hacia las ciudades tras el fin del auge del salitre (Gurrieri, 1968). Esto repercute en la formación de una clase obrera con menor tendencia al comportamiento de “masa”, cuya mayor politización sería base de los proyectos de izquierda en el período.

<sup>10</sup> Esto será objeto de discusiones posteriores, pero existirá un cierto consenso en que efectivamente es posible dar cuenta de una “cultura obrera” por lo menos dentro de las élites dirigentes de la antigua clase obrera. Lo cual, a su vez, obliga a una nueva distinción, entre estas y el resto de la clase.

industrializador capaz de asegurarle un mejoramiento de sus condiciones de vida, no sólo como resultado del crecimiento económico, sino a través del gasto social y políticas redistributivas (Baño y Faletto, 1999), orientándose su fuerza por tanto a ejercer presión sobre la acción estatal para posibilitar aquello. De ahí que las transformaciones posteriores en la estructura ocupacional traerán consigo nuevas problemáticas para las formas de acción colectiva.

### Colapso del Estado de Compromiso: ¿Crisis de la democracia?

En las páginas precedentes se ha dado cuenta de un contexto político y social en el cual el liderazgo político cristalizado en el Estado se enfrenta al imperativo de articular una heterogeneidad de intereses de parte de un conjunto de actores que ejercen presiones sobre su actuar, muchas veces en sentidos distintos y contradictorios entre sí. Todo esto enmarcado dentro de una situación de dependencia, donde las decisiones nacionales de producción y consumo están sometidas a las economías centrales, lo que implica también cierto grado de sumisión de los posibles grupos dominantes.

Se trata, en definitiva, de una situación en que el orden tiene por condición de posibilidad un contexto social y económico favorable, que permitiese hacer compatibles los intereses de acumulación de los sectores más concentrados de la economía con una mayor distribución de la riqueza reivindicada por actores que presionan “desde abajo” a la acción estatal. Este contexto favorable pocas veces ocurre, de ahí que a pesar del énfasis redistributivo asumido desde esta forma de Estado, las tendencias oligopolizadoras antes mencionadas marcan el devenir de un modelo que no logra superar la propensión a la *concentración de la riqueza y el progreso técnico* (Pinto, 1965), decantando en una situación de profunda inequidad que hace aún más precario e inestable el sistema de equilibrios en el que se sustenta el Estado de compromiso.

Las dificultades de articulación de intereses se multiplican aún más a partir del *estancamiento de la industrialización sustitutiva*, conocido como el fin de su “etapa fácil”. En tal escenario, prácticamente todas las políticas que podía emprender un Estado en esas condiciones de presión política implicarían *inflación* (expansión artificial de créditos, emisión monetaria sin respaldo, por dar algunos ejemplos), al punto que progresivamente la pugna por parte de los grupos de presión expresados en el Estado se estructura en torno a en qué sectores se concentrarán los costos de ella (Pinto, 1968)

Por otra parte, un elemento clave del período descrito estará dado por la “irrupción de las masas”, sin embargo, a pesar de la visión de incorporación sucesiva de distintos sectores de clases y la apariencia de democratización asociada a aquello, lo cierto es que dicha *incorporación de los sectores populares presentará un carácter distorsionado*. En términos políticos, será distorsionado por cuanto el acceso a la ciudadanía raras veces se

realizará con autonomía de comportamiento y orientaciones políticas propias, por lo general será en una posición secundaria (o lisa y llanamente a través de la manipulación). Pero será también distorsionada en un sentido más amplio, en tanto, ya sea bajo el énfasis en la “ciudadanía social” o la “ciudadanía política” (propios, respectivamente, de las alternativas populista y frentepopulista), los procesos de incorporación a las relaciones sociales modernas abarcarán solamente a aquella parte de la sociedad que reside en las ciudades y participa de las actividades emergentes, y lo harán frecuentemente de manera corporativizada, no existiendo por lo tanto los derechos sociales y políticos para la gran mayoría de los sectores populares (Rama y Faletto, 1985)

La irrupción de las masas introduce transformaciones respecto a la eficacia y funcionamiento de un conjunto de formas tradicionales de control social, tales como la estructura de dominación hacendal, el sistema educativo o la iglesia; no obstante, del mismo modo la rapidez y volumen de la movilización de masas dejó al desnudo la contradicción entre la velocidad de los cambios sociales y un aparato político-institucional diseñado para un procesamiento lento de ellos (Faletto, 1989). En definitiva, la presencia creciente de las masas no logró ser canalizada a través de vías formales y vinculantes de participación.

Todo lo anterior describe un cuadro que permite poner en entredicho la caracterización de la crisis del Estado de compromiso y la irrupción de los autoritarismos a partir de una “crisis de la democracia”, a partir de un parangón con una idea de democracia liberal cuyo correlato empírico con la realidad latinoamericana es discutible. En América Latina, como lo señala Faletto (1989), la “legitimidad” del Estado, en un sentido weberiano, no responde a una “aprobación” desde la sociedad civil, sino que estriba en su capacidad para organizar la multiplicidad de intereses y dirigir la sociedad, lo que concretamente implicó lidiar con demandas corporativas que orientan en direcciones distintas e incluso contradictorias su acción. De ahí que el desplome del régimen nacional-popular resulta más bien una *crisis de dominación*, escenario en el cual se produce el colapso del inestable orden social existente así como de los intentos por manejarlo.

El golpe militar de 1964 en Brasil constituirá el puntapié inicial de un nuevo intento por resolver la crisis política que se ha construido desde los años 30’, a partir de la búsqueda de contener la irrupción de las masas y reconstruir la dominación social. Esta modalidad de Estado y de desarrollo, sin embargo, no debe ser confundida con un “Estado neoliberal” propiamente tal, no obstante sienta parte importante de sus bases al desarticular los fundamentos de sustentación de los actores y alianzas sociales del período nacional-popular.

#### Estado y modelo de desarrollo en el período autoritario

i) La comprensión deshistorizada de los nuevos autoritarismos

La tradición de intervenciones militares en América Latina constituye un extenso saco en el cual resulta tentador incorporar a esta serie de golpes iniciados en Brasil en 1964 con el derrocamiento del gobierno de Joao Goulart. No obstante, la interpenetración entre Estado, sistema político y actores sociales propia del período nacional-popular anteriormente descrito, constituye un elemento que dota de una especificidad propia a los nuevos autoritarismos que emergen a partir de las tensiones y contradicciones de aquel proceso.

A pesar de esto, existirán una serie de marcos explicativos que, por vías diferentes, coinciden en inscribir mecánicamente los nuevos autoritarismos en la tradición militar latinoamericana (Rouquié, 1984). Este abanico abarca tanto perspectivas culturales (una suerte de “psicología de los pueblos”) que remiten a la “norma autoritaria” de los sistemas sociopolíticos latinoamericanos, visiones con pretensiones historicistas que aprecia en la frecuencia de las intervenciones militares de la vida política latinoamericana los “vestigios culturales de las guerras civiles del Siglo XIX”, o un conjunto de teorías que vinculan el militarismo al subdesarrollo. Todas estas visiones, de una u otra forma, explican el surgimiento de estos regímenes a partir de la *persistencia de una impronta militarista* de larga data en el proceso político en América Latina, entendiendo “militarismo” como la imposición de valores e intereses militares al conjunto de la sociedad (Arriagada, 1980).

Esta idea resulta escasamente plausible por dos razones. Por un lado, porque supone al ejército como una fuerza exterior al sistema político, lo cual no se condice con la realidad de una institución castrense atravesada por correlaciones de fuerza política, manifestándose divisiones propias del sistema político en su propio seno, incluso Rouquié (1984) hablará derechamente de la existencia de “partidos militares” en el caso de Brasil. Por otra parte, un aspecto característico de estos autoritarismos en el cual concordarán diversos autores (O’Donnell, 1975; Touraine, 1989; Garretón, 1984) será en la centralidad del componente represivo y antipopular, incluso por sobre el elemento militar propiamente tal, el caso del autoritarismo civil mexicano es particularmente ilustrativo de aquello. Por tanto, más que de una militarización de la política, correspondería más bien invertir los términos y hablar de politización de las fuerzas armadas.

Otro tipo de explicaciones limitadas respecto de los regímenes autoritarios latinoamericanos serán aquellas de corte *instrumentalista*. En esta categoría es posible incluir dos visiones: por un lado, aquellas centradas en la acción externa, que asignan una notable versatilidad al imperialismo norteamericano y reducen toda la trama de poder interno a la acción manipuladora de este (Rouquié, 1984); por otra parte, a aquellas que ponen el énfasis en términos de intereses de la clase burguesa, explicación que pierde sentido al considerar lo ya expuesto acerca de la inexistencia de una burguesía nacional y

de una hegemonía de clase en general, en países donde el proceso de industrialización ha sido impulsado por el Estado y por capitales externos antes que por grupos económicos nacionales (Cardoso, 1984).

Otro tanto ocurre con la caracterización de estos regímenes como *fascistas*, hablándose de un “fascismo dependiente”, “fascismo del desarrollo” y otras terminologías similares (Cueva, 1979; Briones, 1978), que más allá de la nomenclatura que utilicen, omiten la especificidad de las formas de control político empleadas en el caso latinoamericano (Touraine, 1989; O’Donnell, 1972, 1975). Las experiencias fascistas constituyen regímenes de partido dominante y disciplinante, que busca la politización de la sociedad y la movilización de masas desde el Estado a partir de una ideología única encarnada en un liderazgo personalista. Los autoritarismos en América Latina, en cambio, se caracterizaron por una intervención más represiva que ideológica (aunque referida constantemente a valores tradicionales), y una despolitización de las relaciones sociales en general, expresada en una desconexión apática donde la autoridad se hace presente bajo un criterio “técnico”, lejos de una lealtad casi religiosa a un líder en específico.

ii) Autoritarismo burocrático y capitalismo dependiente asociado.

Un primer esfuerzo por comprender el carácter específico de los nuevos autoritarismos latinoamericanos, a partir de su insoslayable relación con la estructura y cambios de una forma particular de capitalismo y modernización, será el que realizará O’Donnell (1972). Al contrario de las tesis antes mencionadas que vinculan los nuevos autoritarismos a la larga impronta militar latinoamericana, como también polemizando con la teoría clásica de la modernización que establece un paralelismo entre modernización económica y democratización política, O’Donnell dará cuenta del surgimiento de patrones “modernos” de dominación autoritaria en un contexto de desequilibrio creciente entre una movilización social que se extiende y una oferta política y económica que disminuye, como consecuencia de una modernización que entraña desigualdades crecientes y un aumento del pluralismo político que hace más fuertes las presiones, las cuales sólo logran ser absorbidas en parte por el sistema político.

Sería este el escenario que decanta en la emergencia de una forma particular de autoritarismos, que denomina “*burocrático-autoritarios*”, y que caracteriza esencialmente como *regímenes de exclusión hacia los viejos sectores medios y populares*: buscan cerrar sus canales de acceso al Estado como también a desactivarlos políticamente, postergan hacia un futuro indefinido sus aspiraciones de participación económica, y apuntan a reducir cuestiones sociales y políticas públicas a problemas “técnicos”. Esta modalidad de autoritarismo correspondería a una etapa de profundización de un capitalismo periférico y dependiente (O’Donnell, 1975), distinguiéndose por lo tanto de las dictaduras patrimoniales más tradicionales en América Latina.

Touraine (1989) definirá estos regímenes como “*antipopulares*, y más precisamente antipopulistas”. Con ello pondrá un énfasis más negativo en su conceptualización, entendiéndolos como estructurados en función de romper la política nacional-popular, esto es, la interpenetración entre el Estado, el sistema político y los actores sociales. Esta descomposición llevaría a la formación de un sistema antinacional y antipopular, donde la internacionalización de la economía reemplaza a la pretensión de independencia nacional, la segregación y desigualdad crecientes desplazarían la búsqueda de integración política, y los actores sociales no se definen por sus relaciones sociales y políticas y se encierran en la defensa de sus intereses particulares de corto plazo o en la búsqueda de una identidad. Se trataría, de acuerdo a Touraine, de regímenes intrínsecamente destructivos, que se definen en función a la desarticulación del modelo nacional-popular más que a la creación de un nuevo tipo de Estado, sociedad y economía.

Este proceso es apuntalado principalmente por una nueva alianza dominante que es producto de las tensiones surgidas al interior del bloque desarrollista. Hacia fines del período anterior, el crecimiento de la base de acumulación del sector industrial y su vinculación al sector exportador (primario) traen consigo la emergencia de grupos financieros, nacionales y extranjeros, que se separan del resto de la alianza desarrollista y articulan una crítica al “intervencionismo estatal” en la economía (Faletto, 1989)<sup>11</sup>. Se configurará, pues, una *alianza dominante compuesta por el sector económico controlado directamente por el Estado, los grupos monopolísticos locales y las empresas multinacionales*, además del actor militar en la mayoría de los casos (atravesado por la potencialidad de quiebres internos, según O’Donnell (1981)). La base social de esta alianza vendrá dada por el respaldo de una importante fracción de los sectores medios, que veían una amenaza en la creciente demanda popular al tiempo que también emergían en su seno cuestionamientos respecto del manejo de la inflación y el “deterioro” de un conjunto de servicios públicos (O’Donnell, 1981). No obstante, al igual que en el período nacional-popular, esto no significa entender al Estado como una proyección mecánica de los intereses de esta nueva alianza dominante, ni ver en ella un proyecto único.

Autores como Garretón (1984) o Cardoso (1984) también problematizan la inexistencia de un proyecto integrado que defina a estos regímenes, dando cuenta de sus orientaciones a partir de una dualidad entre una dimensión o programa “represivo” orientada a la desarticulación de los modos de constitución de sujetos sociopolíticos en cada sociedad, y otra “fundacional” o “dinámica” que apunta a la creación de un orden

---

<sup>11</sup> Los principales aspectos críticos de este “intervencionismo estatal” para el sector financiero estarán dados por lo que consideran excesivas restricciones al comercio internacional; excesivas rigideces en los mercados de factores y productos; incoherencia en la política económica (fiscal, monetaria y salarial) conducente a la inflación; y una producción estatal ineficiente y subvencionada, con precios artificialmente bajos que redundan en déficit presupuestario (Faletto, 1989)

político y social a través de ciertas formas de capitalismo moderno y la reinserción en el sistema internacional (de cuyo carácter se hablará más adelante). En una línea similar, O'Donnell (1981) plantea que estos autoritarismos concibieron su actuar, y sus formas de legitimación, a partir de dos ejes: por un lado, la implantación del “orden”, que implicaba la represión y desestructuración de las formas de movilización social propias del período nacional-popular; por otra parte, la “normalización” de la economía, consistente en la adopción de mecanismos más o menos “modernos” de funcionamiento y acumulación en una economía capitalista.

En definitiva, al igual que en el caso del Estado de compromiso, si bien no es posible hablar de la existencia de un proyecto ni una clase hegemónica esto no significa la inexistencia de transformaciones en la orientación de la acción estatal (y con ello en el orden sociopolítico) ni alianzas sociales que las impulsen. La restauración de la dominación puesta en crisis a partir de las contradicciones asociadas al Estado de compromiso es encarada a través de un proceso de *redefinición del carácter y la función del Estado* (como fue señalado anteriormente, no se trató simplemente de su “reducción”) y con ello de la sociedad civil. Esto se tradujo en un reordenamiento de la economía bajo formas monopólicas, y con ello también una reformulación en el sistema político (su “tecnocratización” y cierre de espacios de escrutinio propiamente político en la toma de decisiones), y también cambios en la dinámica de formación de actores sociales.

En términos económicos, esto se traduce en estrategias orientadas a la adopción de una modalidad “*dependiente asociada*” (Faletto y Cardoso, 1977) de desarrollo. El objetivo es integrarse a las nuevas condiciones del mercado internacional, aún cuando eso implique adoptar una posición periférica, para lo cual se asumen como imperativos de corto plazo el alivio de la balanza de pagos, la reducción de la inflación, la captación de inversión extranjera, y en general se adopta un énfasis más “productivista” en desmedro de las pretensiones redistributivas del Estado de Compromiso. Externamente esto implica una apertura a la participación de capital transnacional en las economías locales, incluso en áreas habitualmente reservadas al Estado, a través de contratos de coproducción, prestación de servicios tecnológicos, servicios de comercialización y suministro de máquinas e insumos, entre otros mecanismos (Faletto, 1989).

Internamente, además de una serie de contenciones salariales y de gasto público, este proceso involucra una reorganización global del sistema productivo, que retome el énfasis primario-exportador en detrimento de un sector industrial nacional escasamente competitivo en las nuevas condiciones. Se produce un crecimiento de la base económica del sector estatal, dirigida principalmente hacia los sectores de infraestructura; mientras que los bienes de consumo duradero quedan especialmente bajo el control directo de las empresas multinacionales; al tiempo que la burguesía nacional es incorporada de manera subordinada

en algunos sectores estratégicos además de no eliminarse la expansión de los otros sectores que controlan (Cardoso, 1974).

En el ámbito político, como fue señalado con anterioridad, se lleva a cabo un proceso de desarticulación de la “matriz sociopolítica” nacional-popular. Los partidos se ven reemplazados en su rol de representación de intereses de clase por la formación de “*anillos burocráticos*” (Cardoso, 1975) que, organizados en torno a altos funcionarios (ministros, generales, etc.) articulan intereses de diferentes sectores de la alianza dominante en torno a alguna política específica, problema u objetivo político. Ahora bien, las relaciones de dependencia y subordinación entre los diferentes actores no estarán exentas de conflicto, y por lo tanto tampoco lo estará la orientación de la acción estatal, presionada de una manera que exacerba la tendencia corporativa del período anterior. Sin embargo, estas tensiones se atenuarán frente al “enemigo común”: los excluidos del pacto de dominación. Los regímenes autoritarios impulsarán toda una política de represión y controles verticales orientados al desmantelamiento (o al menos limitación) de las formas de organización propias del período nacional-popular, ya sean los partidos como también formas como los sindicatos, las universidades públicas, las asociaciones de profesionales, etc.

En síntesis, los regímenes burocrático-autoritarios marcan un proceso en que el Estado es el principal eje de la transformación, viéndose reformulado su carácter social y sus funciones. Por un lado, se tiende a su fortalecimiento, pero como un Estado empresario, y que opera bajo una lógica privada cristalizada en la expansión un aparato tecnocrático estructurado en torno a una racionalidad y un modelo de gestión propios del ámbito de la empresa privada. Por otra parte, el proceso está marcado por la adopción de un carácter autoritario en que se expulsa a las antiguas bases de sustentación del régimen nacional-popular de los procesos de construcción del Estado, y por consiguiente se clausura la posibilidad de recomposición de la alianza social desarrollista. Se trata, paradójicamente, de un proceso de fortalecimiento del Estado acompañado de un debilitamiento de la Nación: a partir de un Estado empresario fuerte (más fuerte en algunos países que en otros, y por tanto con distintas capacidades de pacto con la economía internacional), se configura una nueva alianza dominante compuesta por el sector económico controlado directamente por el Estado, los grupos monopólicos locales y las empresas multinacionales, antecedente clave para el impulso del programa neoliberal posteriormente.

## **El “giro neoliberal” y las transformaciones en la orientación de la acción estatal**

### *Formación del paradigma neoliberal y su relación con América Latina*

El proceso de instalación de una modalidad “burocrático autoritaria” de Estado y un desarrollo capitalista “dependiente asociado” constituye una transformación a menudo

confundida con el “giro neoliberal” propiamente tal, a partir de ciertos cursos de privatización de estructuras productivas, de ascenso de grupos tecnocráticos y de internacionalización de las economías locales y debilitamiento de la política económica nacional que dicho proceso llevó aparejados. Sin embargo, con excepción del caso de Chile, la irrupción del neoliberalismo en la gran mayoría de la región se produce con posterioridad a los autoritarismos, bajo las “nuevas democracias”, incluso en algunos países ni siquiera son atribuibles a los primeros gobiernos de transición. En general, exceptuando nuevamente a Chile y a Bolivia (que inicia sus reformas a mediados de los ochenta bajo el gobierno de Víctor Paz Estenssoro), es entre finales de la década de los 80’ y comienzos de los 90’ que se abre la égida neoliberal latinoamericana, siendo posible de considerar como hito fundacional específico la asunción de Carlos Salinas de Gortari en México.

Las primeras articulaciones conducentes a lo que es posible distinguir como una estrategia neoliberal vienen dadas a partir de la violenta crisis financiera y económica de los años 80’ (caracterizada por la CEPAL como “la década perdida”), y los cursos de renegociación de la elevada deuda externa derivada de ella, que son los que determinan parte importante de la constitución de las condiciones para la instalación de dicha transformación socioeconómica. Pero la formulación e impulso de un programa genuinamente neoliberal vendrá dada a partir de las formulaciones contenidas en el “*Consenso de Washington*”<sup>12</sup>, concepto acuñado por Williamson (1990) para designar un paquete de reformas para América Latina (posteriormente sería generalizado) cuyos objetivos explicitados son “lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo”. El Consenso de Washington, y sus posteriores reformulaciones, constituirán la expresión programática del neoliberalismo, y su tentativa de construcción de los espacios de mercado de la nueva economía internacional, redefiniendo con ello los rasgos históricos de los actores económicos en la región.

En términos concretos, el Consenso de Washington plantea un pliego de diez medidas (Williamson, 1990), cuyo fundamento de legitimación radica en la “libertad” y la “estabilidad económica”. Cada una de ellas presenta un carácter político y social concreto, razón por la cual cada una será cuales será motivo de controversia de los conflictos sociales que buscan orientar la acción estatal, y que por lo tanto resultarán instaladas en diversos grados y formas en los países latinoamericanos. Las reformas planteadas, así como sus implicancias (Acevedo, 2004) a grandes rasgos para los Estados y las economías nacionales (más allá de los diferentes grados y formas, que son justamente parte de lo que se busca investigar), son las siguientes.

---

<sup>12</sup> Se habla de “Washington” como una manera de condensar todo el aparato político-económico-intelectual que tiene sede en la capital estadounidense: los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial); las principales instituciones estadounidenses como el Congreso, la Reserva Federal, y los altos mandos de su Administración; y los principales *think tanks* económicos.

- *Disciplina fiscal*: Se impone como imperativo la reducción drástica del déficit fiscal. Además, en el marco de dicho objetivo, se prohíbe a los gobiernos financiar el déficit a través de la emisión de moneda, con lo cual el financiamiento del gasto público pasa a depender del hecho de asumir deuda externa.

- *Reordenamiento de las prioridades del gasto público*: Concretamente se plantea su disminución, con especial énfasis en reducir el gasto social, lo que implica su reorientación hacia políticas focalizadas en sectores pobres, sobre todo a través de subsidios principalmente orientados hacia el acceso a la salud primaria y los primeros niveles educativos.

- *Reforma tributaria*: Se plantea como alternativa complementaria a la reducción del gasto público en aras de disminuir el déficit fiscal, pero en tanto pone como condición la existencia de bases imponibles amplias y tipos marginales moderados deviene en la proliferación de impuestos indirectos, generándose con ello una estructura tributaria marcadamente regresiva

- *Liberalización de tasas de interés*: Se plantea que las tasas deben ser determinadas por el mercado, y que estas deben ser positivas para desalentar la fuga de ahorros. Sin embargo, esto sumado a la adversidad heredada de los ochenta obliga a la banca local a mantener altas tasas que perjudican a los inversionistas dependientes del crédito local, al tiempo que la demanda de crédito de los grandes inversionistas es captada casi por completo por la banca internacional, lo que implica un mayor control financiero sobre la región.

- *Tipo de cambio competitivo*: Al igual que las tasas de interés, se busca que el valor de las monedas locales esté determinado por el mercado, teniendo esto por objeto declarado promover un crecimiento económico a través de aumentar la exportación y mantener el déficit a un tamaño que pueda financiarse sobre una base sostenible. En la práctica esto trajo dependencia respecto de los flujos de divisas, lo que devino en importantes cursos de devaluación a mediados de los noventa, que hicieron crecer el déficit de balanza de pagos (menos ganancia en las exportaciones, mayor gasto en las importaciones)

- *Liberalización del comercio internacional*: Concretamente se trata de disminuir las tarifas arancelarias y acabar con las trabas existentes hacia las importaciones, con el objetivo declarado de mantener precios competitivos para el fomento de exportaciones. Esto consolida la dependencia de las economías locales respecto de la afluencia de capitales externos.

- *Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas*: Se desaprueba lo que se da en llamar “nacionalismo económico”, exigiéndose facilidades para una inversión extranjera directa que “puede traer el capital necesario, habilidades y conocimiento del negocio, produciendo las mercancías necesitadas del mercado exterior o contribuyendo nuevas exportaciones”.

- *Privatización de empresas públicas*: El objetivo declarado de esta medida es dotar de ingresos frescos a los gobiernos y eliminar importantes fuentes de ineficiencia y corrupción como serían las empresas públicas. Esto en la práctica conlleva la carencia de una base de

acumulación propia del Estado, y con ello la progresiva pérdida de su función de intervención en la economía.

- *Desregulación*: Se apunta a promover la competencia eliminando las regulaciones que la limitan, particularmente las políticas de control de precios, especialmente referidas a la mercancía fuerza de trabajo. Esto trae consigo el colapso de la industria nacional, como consecuencia en la disminución de la capacidad de consumo de los sectores populares, y al no tener ya garantizado un mercado protegido, requiriendo para poder competir en las nuevas condiciones inversiones que no podía realizar dada la contracción de la oferta monetaria y el encarecimiento del crédito.

- *Aseguramiento de derechos de propiedad*: Se plantea que existe alta inseguridad en América Latina respecto a estos derechos, lo que implica la necesidad de elevar la eficacia del sistema legal.

La revisión que a fines de los años 90' se llevará a cabo por parte de los actores políticos, económicos e intelectuales que contribuyeron al Consenso de Washington constatará una reducción de las tasas de pobreza, pero como consecuencia de la disminución de las tasas de inflación y un moderado crecimiento, y no de los efectos redistributivos de la liberalización financiera y comercial. Emerge como consenso la implementación de una segunda generación de medidas: las reformas institucionales. Cobran importancia las inversiones focalizadas en recursos humanos, la mayor promoción de los mercados financieros, un entorno legal y normativo más eficiente (en relación a la liberación de las regulaciones que afectan la inversión privada en materia laboral, de infraestructura y servicios sociales), mayor "racionalización" del sector público, y una mayor estabilidad macroeconómica a través de un comportamiento "eficiente" y "responsable" del aparato fiscal. (Williamson, 1998; Burky y Perry, 1998)

Se trata, en definitiva, de una transformación orientada a la *penetración de relaciones de mercado* en diversos ámbitos de la economía y la sociedad en general. Implica, por tanto, un *debilitamiento del rol de control estatal* propio del período histórico anterior a los regímenes autoritarios; este proceso, de creciente privatización de funciones estatales, es visto de manera ideológica (aún cuando el discurso de legitimación apunte justamente a lo contrario) como un cambio político orientado a una mayor "dispersión del poder" y por lo tanto hacia mayor libertad y pluralismo político, en contraposición a una centralidad estatal asociada al desarrollo de una política corporativa y por lo tanto limitante respecto de las libertades individuales (Friedman, 1962). A partir de una suerte de contraposición entre sociedad civil y Estado, cuya falsedad empírica en la realidad latinoamericana ha sido largamente desarrollada en el trabajo presente, se asocia un crecimiento del ámbito privado con una mayor socialización del poder político y económico, sin dar cuenta del carácter concentrador de la privatización ni de cómo al expropiarse áreas de control estatal disminuye el poder por parte de los grupos subalternos sobre ellas.

No obstante lo anterior, nuevamente debe reiterarse que se está en presencia de una transformación en el carácter y funciones del Estado, y no ante una “reducción” de este. *Los cambios anteriormente mencionados no serán posibles sin un Estado que los impulse*, constituyéndose este (con el apoyo de los organismos internacionales) como un actor clave en el proceso de instalación del programa neoliberal. Para esto resulta fundamental la transformación de las clases medias, que estará ligada de manera directa al cambio en la fisonomía del Estado: se produce una reconfiguración de la burocracia estatal a partir de una racionalidad propia del mundo privado, gestándose así una *tecnocracia* que, bajo criterios de “eficiencia”, resulta más sensible a las presiones de los grupos de poder. Es así como, en desmedro de los viejos actores incidentes sobre la orientación de la acción estatal, estas nuevas tecnocracias tendrán un lugar privilegiado en la toma de decisiones, a partir de la sustracción del debate político de las definiciones de política económica y social, lo cual a su vez parte desde un consenso al interior de la élite respecto del modelo socioeconómico.

Este desmantelamiento de la vieja clase media burocrática no solo afecta su capacidad de incidencia en la orientación de la acción estatal: su expulsión de los procesos de construcción del Estado pone en jaque sus propias bases de constitución como actor social, marcando un fenómeno de “privatización” de las clases medias (Filgueira, 2000), tanto en términos del crecimiento del trabajo de servicios, como en la reorientación de los asalariados del Estado hacia el emprendimiento forzado en la pequeña y mediana empresa. Filgueira y Geneletti (1989) dan cuenta del surgimiento de una distinción en las clases medias, irrelevante antes del giro burocrático-autoritario, entre trabajadores manuales de “estrato alto” y “estrato bajo”, diferenciación que resulta ilustrativa de la desarticulación de las clases medias y la precarización de una parte importante de ellas a raíz de la transformación autoritaria. Similar fenómeno ocurre respecto a la vieja clase obrera ligada al empleo estatal: los cursos de desasalarización y reasalarización asociados a la reorganización del sistema económico y productivo cambiarán la fisonomía del mundo asalariado, la figura del trabajador industrial poco a poco se irá viendo desplazada por el trabajo por cuenta propia, viéndose también desplazada con ello la anterior centralidad de la condición obrera.

A modo de síntesis, así como por un lado surgen nuevos actores con una posición privilegiada en la toma de decisiones concernientes a la orientación de la acción estatal, por otra parte la exclusión de los actores antiguos también da lugar a sujetos sociales nuevos, apartados de las definiciones del “para qué” (y el “para quién”) de los procesos económicos, especialmente ausentes de las definiciones respecto de la remuneración del trabajo y de los precios que rigen en los mercados internacionales (Plehwe, 2005). La antigua clase obrera estatal se ve reemplazada por nuevas formas de trabajo flexible, informal y precario (o simplemente por condiciones de desempleo y pobreza extrema); los incipientes medianos y pequeños empresarios del período anterior se verán desplazados por

inversionistas de franquicias y empresas subcontratadas por grandes compañías transnacionales, mientras que los empresarios grandes están en la encrucijada entre afianzar su lugar en la economía mundial (siempre en posición subordinada respecto a los capitales extranjeros) o también verse desplazados; los altos funcionarios estatales se ven crecientemente desligados de las anteriores formas de organización y se ven sometidos al credencialismo académico como mecanismo de legitimación.

La transformación neoliberal, en definitiva, abarca dimensiones múltiples, condensándose su análisis, a efectos del trabajo presente, en tres ámbitos, que remiten específicamente a la orientación asumida por el Estado en su promoción, procediéndose a continuación a entregar algunos elementos de comprensión de cada uno de ellos que permitan orientar la construcción de una tipología acerca de la transformación del carácter social del Estado y sus orientaciones respecto del modelo de desarrollo en América Latina.

#### Dimensiones de análisis de la transformación neoliberal en América Latina

Como ha sido señalado largamente, el giro neoliberal presenta diferentes grados y formas en América Latina, de modo tal que en el presente apartado se ofrecen algunos elementos típico-ideales de esta transformación en la región, a fin de orientar el contraste con los “estilos de desarrollo” concretos de cada país, configurados a partir de distintos niveles de conflictividad social y política asociada a las tentativas de implementación del programa neoliberal. Se entregarán algunos elementos de análisis, para construcción de las posteriores tipologías, en tres dimensiones de la transformación de la acción estatal: “económica” o productiva, “social” o distributiva, y política.

##### *a) Transformación económica o productiva*

Pinto (1976) distingue dos conjuntos de elementos característicos de un “estilo de desarrollo”. El primero de ellos es el que busca abarcar el presente apartado, y dice relación con los rasgos “que componen la base estructural de la organización productiva, en especial la estructura sectorial del producto y del empleo, los diversos estratos tecnológicos y el tipo de relacionamiento externo”. Baño y Faletto (1999) plantean dos criterios de diferenciación para dar cuenta de la estructura de un sistema económico: uno de ellos refiere a la orientación hacia el mercado externo o interno, y el otro al carácter público o privado de la actividad económica. El cruce de estas dos distinciones permite dar cuenta de cuatro grupos principales: sectores público y privado de la economía vinculados al mercado externo, y sectores público y privado ligados al mercado interno. Cada uno de estos, a su vez, estaría atravesado por una tercera distinción: el carácter oligopólico o de competencia de las empresas pertenecientes a ellos.

Sobre esta base analítica, el presente apartado busca dar cuenta de las principales tendencias asociadas al paso de un sistema económico con un importante componente público vinculado al mercado interno, a una economía fundamentalmente privada y orientada hacia el exterior. A partir de estos elementos, la investigación posterior dará cuenta del rol jugado por la acción estatal en el impulso, consolidación o contención de estas tendencias en cada país.

Una primera situación que cabe consignar es la *globalización de la economía*, que trae consigo un fuerte aumento de la movilidad internacional del capital y del volumen del comercio respecto a la producción mundial, acompañado de un sistema financiero más flexible, dinámico y gravitante. El reordenamiento de los mercados ante dicha realidad implica que los países adoptan como estrategia la búsqueda de nuevas inserciones en el mercado internacional, lo que afecta sus opciones y orientaciones.

Vinculada a la anterior, otra transformación importante viene dada por la acentuación del *cambio tecnológico*, y con ello la incorporación pasiva por parte de los países latinoamericanos de innovaciones técnicas diseñadas en los países más desarrollados. Esto lleva asociadas dos dificultades: por un lado, la generación de un alto excedente de fuerza de trabajo que no logra ser absorbido a altos niveles de productividad, considerando que el ritmo de crecimiento de la oferta de mano de obra en América Latina es superior respecto a los países centrales; por otra parte, la concentración del progreso técnico en sectores que ya participaban o lograron incorporarse selectivamente a la modernidad, quedando en cambio amplios sectores excluidos de dicho proceso (Baño y Faletto, 1999).

La transformación neoliberal en América Latina se ha caracterizado asimismo por una marcada *orientación primario-exportadora*. Una vez “liberadas” de las regulaciones proteccionistas propias de una economía nacional, se impulsan reglamentaciones que promueven la producción para el mercado externo, al tiempo que se quita incentivos y oportunidades a los procesos productivos orientados al mercado interno a través de nuevas reglamentaciones y acciones que restringen su actividad y hacen factible la apertura a los mercados internacionales (Gutiérrez, 2004). Así pues, se produce un mayor dinamismo del sector exportador en detrimento de la producción e inversión para el mercado interno, lo que también trae consigo transformaciones en la composición de las exportaciones: cobran mayor peso las manufacturas (principalmente de Brasil y México, con una participación menor de Argentina, Colombia y Venezuela, específicamente el sector de la industria de insumos básicos (plásticos y minerales no metálicos); al tiempo que se incorporan de manera relativa determinados rubros de exportación agropecuaria no tradicional (frutas y forestales), decaen en general las exportaciones mineras a raíz de un menor uso como

consecuencia del cambio tecnológico<sup>13</sup> (y por lo tanto precios internacionales menores), y surge un incipiente rubro de exportación de servicios, aún marginal en el concierto internacional (Baño y Faletto, 1999).

En definitiva, los esfuerzos por mejorar la participación de la manufactura latinoamericana en el comercio internacional no pasan de la elaboración de productos industriales básicos, insumos para procesos productivos de mayor complejidad en las economías desarrolladas, con lo cual las economías latinoamericanas se tornan progresivamente dependientes de las fluctuaciones de la demanda internacional de sus bienes de exportación y sus respectivos precios.

Una cuarta tendencia que ha sido mencionada y debe incorporarse al análisis consiste en la *privatización del ámbito productivo del sector público*. Se instala una concepción subsidiaria del Estado (cuyos alcances se verán en el apartado siguiente), a partir de la cual este sólo debe intervenir como productor en aquellos ámbitos donde los privados no pueden o no están interesados en hacerlo. También se instala un criterio privado de evaluación de la actividad productiva, en el que priman normas de eficiencia y maximización de utilidades, a partir del cual se articula una crítica a la condición deficitaria de las empresas públicas, muchas veces pasando por alto que estas responden también a objetivos sociales como inversión, integración socioeconómica nacional y seguridad social. Como consecuencia de lo anterior, un primer curso de privatización abarcará el ámbito productivo estatal, cediendo los gobiernos control sobre ámbitos estratégicos como la alimentación, la energía, la siderurgia, la minería, o las telecomunicaciones (Baño y Faletto, 1999; Acevedo, 2004), por nombrar algunos ejemplos preponderantes.

Otro patrón identificable corresponde a la antes mencionada *diferencia estructural entre un sector oligopólico y uno “de competencia”*. Baño y Faletto (1999) constatan que las grandes empresas y conglomerados tienden a presentar un carácter más vinculado al primer sector, mientras las pequeñas y medianas constituyen en su mayoría el segundo. Además del tamaño, también se diferencian en su capacidad de acceso a capital y por lo tanto a posibilidades de inversión: las grandes empresas, en su mayoría transnacionales, ven mayores facilidades como consecuencia de su dinamismo, respaldo externo y altas tasas de ganancia. Se constituye, en definitiva, un sector oligopólico copado por empresas grandes, y un ámbito de competencia donde coexisten empresas medianas, pequeñas e “informales”, orientadas en la mayoría de los casos a la elaboración de insumos intermedios para los procesos productivos de las empresas grandes, o bien asumen funciones de subcontratación y comercialización para ellas.

---

<sup>13</sup> Se excluye de esto el caso excepcional del cobre en Chile y Perú

### b) *Transformación social o distributiva*

El segundo conjunto de rasgos que plantea Pinto (1976) se relaciona con “los elementos dinámicos del sistema, que se revelan a partir del análisis del nivel y composición de la demanda y de sus antecedentes, que son el nivel y distribución del *ingreso*”. Como lo plantean Baño y Faletto (1999), el desarrollo latinoamericano ha tendido históricamente pautas de exclusión vinculadas a un patrón de consumo imitativo, es decir, propio de los países de mayor desarrollo. En una misma línea, Pinto (1976) constata la tendencia a la concentración (preferente y a veces exclusiva) de los núcleos más dinámicos del aparato productivo en torno a la demanda de los grupos colocados en la cúspide de la estructura distributiva.

El problema, pues, será determinar si la nueva estructura socioeconómica corrige o agrava esta exclusión, o introduce ciertas modificaciones en su carácter y determinantes. En función de esto, el presente apartado versa sobre un conjunto de transformaciones paralelas a aquellas propias del ámbito productivo (aunque profundamente relacionadas), conducentes a cambios en las condiciones de vida de los sectores medios y populares que consolidan una situación de exclusión social y económica.

El *declive de la capacidad de consumo de los sectores medios y populares* es una primera tendencia que cabe consignar. Esto obedece a dos motivos principales. Por un lado, a la sustantiva disminución del empleo en el sector público, fuente importante de trabajo especialmente para los sectores medios; por otra parte, a una tendencia general a la contracción de los salarios en los países de la región (Baño y Faletto, 1999), vinculada a transformaciones en el ámbito del trabajo como se verá más adelante.

A esto se suma el efecto producido por una segunda oleada de privatizaciones, posterior a la desarrollada en el ámbito productivo. Se trata de la *privatización de los servicios públicos* propios del período anterior. La mayor parte de la provisión estatal de salud, educación, previsión social, y vivienda, pasó a manos privadas, lo cual incide de manera notoria en las condiciones de vida de los sectores medios y populares anteriormente beneficiados por el énfasis redistributivo del gasto social, particularmente en lo que concierne a vivienda y educación. (Baño y Faletto, 1999)

Junto con ello, debe recalcarse también la antes mencionada tendencia al “reordenamiento” de las prioridades del gasto público, que implica una *disminución sustantiva del gasto social* y su focalización prácticamente exclusiva en la extrema pobreza, principalmente a través de subsidios. Esto consolida la tendencia a la exclusión en tanto, sumado a lo antes señalado, vuelve las condiciones de vida de las personas dependientes casi de manera única de sus respectivos niveles de ingreso, salvo en los niveles más bajos donde a través de políticas públicas focalizadas se aseguran condiciones mínimas de

sobrevivencia. Se produce y refuerza, por tanto, una aguda diferenciación interna en función de los niveles de ingreso.

El ámbito de la *educación*, depositario por excelencia de la promesa de movilidad social ascendente, también ha sufrido transformaciones que contribuyen a la consolidación de situaciones de exclusión. Baño y Faletto (1999) constatan algunas de las principales tendencias. Por un lado, una expansión de la cobertura educativa a un ritmo menor respecto de las décadas precedentes y que ha ido en *desmedro de la calidad* de la enseñanza promedio impartida, siendo esto particularmente grave en el caso de la educación básica, base fundamental de los niveles posteriores. Por otra parte, un importante *sesgo de base geográfica* en la calidad de la educación recibida, siendo esta considerablemente mejor en zonas como las ciudades principales o cabeceras de provincias. Y por otro lado, el progresivo *declive de la educación pública*, caracterizado por una escasez de recursos casi crónica con repercusiones en términos de calidad, en retroceso ante un emergente sector privado, configurado tanto a partir de la privatización antes mencionada como también a las numerosas facilidades para la creación de instituciones educativas, marcadas por su alta selectividad socioeconómica en el caso de los niveles primario y secundario, y por niveles de calidad muy disímiles y socialmente segmentados en el caso de la educación superior.

Finalmente, el ámbito del *trabajo* ha estado marcado por cursos sucesivos de desasalarización y reasalarización durante los cuales la fisonomía del sector asalariado del período histórico anterior se transforma bajo la nueva forma de la expansión de los servicios. El retroceso del empleo en la industrial estatal y el proceso de *tercerización de la fuerza laboral* que lleva aparejado tendrá importantes correlatos de “movilidad espuria” (Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Kessler y Espinoza, 2003), concepto que caracteriza el paso de una condición asalariada a una de trabajo independiente, en un aparente ascenso en materia ocupacional que no presenta correlato en una mejoría en las condiciones de vida, más bien representa nuevas formas de precarización. Se configura un nuevo panorama a partir del crecimiento del sector laboral *informal*, la *flexibilización* en las regulaciones referentes a las condiciones de trabajo (y en particular a los salarios), así como la *feminización* de la fuerza laboral, este último proceso ligado más bien a estrategias de contención salarial por parte del empresariado, en tanto la mujer constituiría una mano de obra más barata (generalmente obtiene menores remuneraciones) y se encontraría menos incorporadas a formas de presión colectiva debido a su incorporación tardía al mercado laboral (Cortez y Escobar, 2005).

### c) *Transformación política*

El apartado presente dice relación con la transformación en el carácter social de la política, cristalizado en la instalación de la “governabilidad” como principio articulador y como condición y limitante de la expresión y representación de intereses colectivos. Se

instala como principio de legitimación de la política el hecho mismo de la participación en ella a través del voto y no su capacidad de producir cursos de integración económica, social y cultural, imponiéndose como imperativo la ampliación del sufragio entendida ideológicamente como incorporación. O'Donnell (1992) define las democracias constituidas en estos términos como “democracias delegativas”, basadas en la premisa de que “la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato”.

Ahora bien, como ha sido señalado con anterioridad, este trabajo asume las reformas emprendidas desde y en el Estado como hitos de medición de fuerzas de actores sociales. Por tanto, no se pretende una caracterización detallada de la transformación del régimen político institucional: esta dimensión se trabajará exclusivamente en aquellos aspectos que resulten críticos respecto al foco central, como lo es la transformación en la orientación de la acción estatal sobre el modelo de desarrollo. Concretamente, se consideran algunos aspectos pertinentes de este, así como otros relativos a ámbitos diferentes, que concurren en la restricción y desarticulación de cualquier forma de acción política capaz de obstaculizar o revertir las transformaciones neoliberales en el orden social y económico. Esto implica la formación de una política centrada en las alternativas de administración de las directrices socioeconómicas consensuadas en el seno del llamado “circuito extrainstitucional del poder” (Cortés Terzi, 2000), llámese gran empresariado, conglomerados de los medios de comunicación, fuerzas armadas, y sectores de la iglesia, que constituyen “poderes fácticos” cuya incidencia en la orientación de la acción estatal supera la de los órganos formales de representación.

Sin duda un fenómeno central en este proceso ha sido la tendencia a la *desarticulación de los antiguos sistemas de agrupación de intereses* que fueron la base de la legitimidad de masas en el período nacional-popular. Este fenómeno no solamente obedece a las continuidades en la dimensión coactiva contra ellas (aunque ciertamente existe), también se vincula a las transformaciones en la estructura social como consecuencia de los cambios socioeconómicos. La heterogeneización creciente de la estructura social dificulta la generalización y organización de intereses, al tiempo que las bases institucionales de sustentación de las antiguas formas de organización de los sectores medios y populares son arrasadas (Baño y Faletto, 1999).

El ejemplo más paradigmático es el del sindicalismo, cuya crisis comenzará en los 80' a partir del aumento de la desocupación y el explosivo crecimiento del sector informal, y se hará crónica cuando la transformación global en el mercado del trabajo consolide una creciente heterogeneidad ocupacional de difícil representación de interés, todo esto atravesado por una marcada ofensiva antisindical que apunta a restringir su actividad a los marcos de cada empresa, clausurando las posibilidades de articulación sectorial, así como

sus antiguos términos de articulación política, ligada a los partidos y firmemente inserta en la dinámica institucional.

Además de lo anterior, la recuperación de la participación electoral que traen los procesos de redemocratización conllevan una marcada disminución de la importancia del sector laboral, lo que deriva en el abandono de la pretensión de representación laboral de los partidos políticos, en una dinámica más general de renuncia al afán de representación de intereses sectoriales. En efecto, los partidos políticos, que en el período nacional-popular alcanzaron cierta capacidad de representación de los sectores emergentes, tienden a transformarse en partidos “nacionales” de orientación más integrativa que conflictiva. Esto se manifiesta en una tendencia a los *acuerdos entre fuerzas políticas que solían presentarse como antagónicas*, ya sea respecto de sucesiones presidenciales, o bien de reformas políticas y sociales.

Dentro de lo mismo, también tiende a consolidarse una tendencia al *esquema bipartidista* (o bicoalicional), ya sea por el desarrollo de la propia práctica política sustentada en acuerdos, o bien posibilitado normativamente a partir de la misma legislación electoral, como es el caso del sistema binominal chileno. El bipartidismo actúa como elemento de moderación de las diferencias, a través de un efecto de competencia que lleva a cada uno a buscar semejanza con el contrario para atraer a sus adherentes (Baño y Faletto, 1999). En definitiva, se trata de una autonomización del sistema político respecto de la sociedad, que acompañado de los precarios niveles de organización social, consolida una situación de exclusión política hacia la gran mayoría de la sociedad.

Además de las tendencias referidas a las antiguas formas de representación de intereses, también existen transformaciones institucionales que apuntan a restringir el carácter decisivo de la participación ciudadana. Estas se enmarcan en un proceso de reorganización del poder político estatal, a partir de una inquietud en torno a la racionalización jurídica de la administración política, con el objetivo de obtener una organización que evite conflictos que sobrepasen su capacidad de procesamiento regular. Especialmente fuerte es la preocupación por regular las relaciones entre los “poderes del Estado” que conducen a conflictos sin salida jurídica y alteran la tranquilidad institucional (Baño y Faletto, 1999); para esto se ha establecido una instancia autónoma, con carácter de “Tribunal Constitucional”, encargado de dirimir tales conflictos, en lo que constituye una expresión paradigmática de dos tendencias que cabe constatar: por un lado, el crecimiento de la *importancia del Poder Judicial en el control de los actos políticos* (una suerte de “judicialización de la política”); y por otra parte, la proliferación y fortalecimiento de *instancias no-electivas*, situadas por encima tanto del gobierno de turno como del escrutinio de la ciudadanía, apuntando así a mantener la continuidad del orden más allá del relevo regular de autoridades.

Esta continuidad también se ve reforzada a partir de una *reforma de la administración pública*. La drástica reducción del número de funcionarios estatales, producto fundamentalmente de los cambios en las funciones del Estado, hace que la burocracia tienda a concentrarse en lo que se denomina “administración central”, siendo allí donde se introduce la reforma encaminada a obtener más eficacia y eficiencia en su gestión, buscando con ello un funcionamiento de la forma Estado lo suficientemente regular y efectivo como para reforzar la legitimidad del poder en cuanto orden establecido (Baño y Faletto, 1999)

Se trata, en definitiva, de un curso de transformación orientado a consagrar la política como un asunto de “expertos”, donde el rol político de la sociedad se restringe a un acto electoral en el cual se dirime entre un conjunto de alternativas de administración de lo mismo (normalmente dos opciones), y el “momento social” de la participación se reduce a una pasiva condición de opinión pública. Todo lo anterior, legitimado a través del incuestionable imperativo de la gobernabilidad, traducida en un respeto irrestricto a las reglas del juego político en el cual no cabe la pregunta sobre quién las establece ni con qué objetivos.

## MARCO METODOLÓGICO

---

### **Estrategia de levantamiento de información**

La comprensión de los procesos históricos nacionales de las décadas recientes requiere una sistematización de información e interpretaciones referentes al modelo de crecimiento, la función y orientación del Estado, y el panorama de actores y conflictos sociales relacionados a los cambios en los ámbitos anteriores. Estos tres ámbitos se buscarán integrar en una tipología que comprenda las transformaciones institucionales en materia económica, social y política, asociadas al cambio en la relación entre Estado y sociedad.

Como fue señalado en la introducción del trabajo presente, las coyunturas de imposición (tanto lograda como frustrada) de cambios institucionales emprendidos desde el Estado en los ámbitos descritos, son entendidos como momentos de medición de fuerzas de actores sociales capaces de presionar la acción estatal, ya sea para impulsar transformaciones o bien para contenerlas. De ahí que estos hitos comportan una potencialidad constituyente en términos de las orientaciones de la acción del Estado en lo que respecta a la dirección del proceso de desarrollo.

En términos concretos, la investigación consistirá en un primer momento en la producción de insumos bajo la forma de *cronologías* para cada país estudiado, en las cuales se condensan dichas coyunturas constituyentes. El año de inicio de estas cronologías dependerá del tratamiento que se realice para cada país, mientras que su año de término estará marcado por la finalización del último período presidencial anterior al que actualmente al año 2012 se encuentre en curso. Esto último con el fin de evitar dos cosas: por un lado, una ponderación equivocada de acontecimientos excesivamente recientes, y por otra parte, el sesgo que puede producir la disparidad de información disponible respecto al caso chileno en comparación a los otros dos.

### **Dimensiones de análisis**

Contando con el insumo de las cronologías, el análisis del proceso histórico a partir de ellas, más allá de los alcances específicos que resulten pertinentes en algún momento particular, estará estructurado en términos generales en referencia a los ámbitos económico, social y político, buscando siempre dar cuenta de los actores que impulsaron y contuvieron los diferentes hitos de transformación. Se buscará dar cuenta principalmente de la forma de resolución de la tensión entre los sectores más concentrados de la economía que trae aparejada la ruptura del frágil equilibrio del “Estado de compromiso”, así como también la

relación que se establece con los diferentes actores que “desde abajo” poseen cierta capacidad de presión hacia la acción estatal.

Los elementos y trayectorias que se logren identificar serán los que permitan establecer si efectivamente es posible dar cuenta de tipos diferenciados de transformación. Recapitulando lo expuesto en el marco teórico, las principales coyunturas constituyentes posibles que se buscará pesquisar al construir la cronología y luego elaborar el análisis para cada país serán las siguientes:

*Transformaciones económicas:* Imposición de diferentes grados de apertura externa y centralidad exportadora, liberalización de importaciones, liberalización cambiaria, desregulación de la tasa de interés, primacía financiera sobre la actividad económica general, y privatización de la estructura productiva estatal.

*Transformación social:* Contracción en los salarios, privatización de servicios públicos, disminución y focalización del gasto social, consolidación de un ámbito educativo privado, privatización y segmentación social de la educación, crecimiento del sector laboral informal, flexibilización de regulaciones laborales, feminización de la fuerza de trabajo.

*Transformación política:* Debilitamiento de antiguas formas de organización de sectores medios y populares, adopción de acuerdos transversales entre sectores políticos, multiplicación de esferas no electivas, tecnocratización de la burocracia estatal.

## BRASIL

---

### Formación de actores y alianzas en el período autoritario

#### *Capitalismo dependiente asociado: Capitales internacionales y burguesías nacionales*

La experiencia autoritaria brasileña iniciada con el derrocamiento de João Goulart en 1964 ha sido caracterizada como fundacional respecto a una transformación distinta de la larga tradición de intervenciones militares en América Latina, surgida a partir del agotamiento del Estado de Compromiso a partir de un desequilibrio creciente entre una movilización social que se extiende, y una oferta política y económica que disminuye, como consecuencia de una modernización que entraña desigualdades crecientes y un aumento del pluralismo político que hace más fuertes las presiones, las cuales sólo logran ser absorbidas en parte por el sistema político. Sería este el escenario que decanta en la emergencia de una forma particular de autoritarismos, que O'Donnell (1975) denomina "burocrático-autoritarios", y que caracteriza esencialmente como regímenes de exclusión hacia los viejos sectores medios y populares.

Esta modalidad de autoritarismo correspondería a una etapa de profundización de un capitalismo periférico y dependiente (O'Donnell, 1975), distinguiéndose por lo tanto de las dictaduras patrimoniales más tradicionales en América Latina. Se trata de una redefinición del carácter y la función del Estado en torno a una forma de Estado "burocrático-autoritaria" y una estrategia "dependiente asociada" (Cardoso y Faletto, 1977) de desarrollo, situación de reordenamiento de los grupos dominantes ante la creciente presión social al modelo de desarrollo y la conflictividad asociada a dicho proceso, y la necesidad de adaptación respecto a las condiciones que impone el desenvolvimiento del capitalismo a nivel mundial.

En términos concretos, este proceso en Brasil es impulsado (como se buscará desarrollar más adelante) por una nueva alianza dominante que es fruto de las tensiones surgidas al interior del bloque desarrollista, compuesta por el sector económico controlado directamente por el Estado, la alta burocracia gubernamental y la dirigencia gerencial de los capitales transnacionales que comienzan a instalarse en el país (financieros e industriales), además del actor militar (O'Donnell, 1975). En el caso particular brasileño además se suma una apertura selectiva hacia la burguesía nacional, como un actor que es capaz de ejercer presión sobre la política estatal, aunque en una posición subordinada y bajo un escenario más bien de pacto con los otros sectores más concentrados de la economía, a diferencia del escenario de pugna declarada entre estos que caracterizará al caso argentino durante y (muy especialmente) con posterioridad al régimen autoritario, o de la imposición casi sin

contrapesos del sector más internacionalizado de la economía propia de la situación chilena.

En este contexto, los partidos e instancias de representación de intereses del período anterior se ven reemplazados por la formación de “anillos burocráticos”, concepto utilizado por Cardoso (1975) para designar la forma particular de interrelación entre los altos funcionarios del Estado (ministros, generales, etc.) y los diferentes sectores de la alianza dominante, a partir de la cual estos ejercen presión en torno a alguna política específica, problema u objetivo político. Esta configuración social trae consigo la condición de posibilidad para la emergencia de un tipo particular de cuadro técnico, surgido justamente en este escenario de prescindencia de los diferentes actores sociales en la política, en el cual constituye un actor capaz de impulsar e implementar una transformación del Estado, el modelo de desarrollo y la sociedad civil, al alero de los actores antes descritos de la alianza social dominante. Los nombres de cuadros técnicos como Antonio Delfim Netto, Eugenio Gudín o Roberto Campos cobrarán resonancia como agentes relevantes en el impulso de una redefinición del carácter y la función de Estado.

En lo que respecta a la política económica, como fue anteriormente enunciado, la configuración de esta alianza se traducirá en estrategias orientadas a la adopción de una modalidad “dependiente asociada” de desarrollo (Cardoso, 1974; Cardoso y Faletto, 1977), orientada a la integración (periférica) a las nuevas condiciones del mercado internacional, a partir de la adopción de un énfasis más “productivista” en desmedro de las pretensiones redistributivas del Estado de Compromiso. En un primer momento son asumidos como los imperativos de corto plazo de la política económica el alivio de la balanza de pagos, la reducción de la inflación y la captación de inversión extranjera, todo esto aparejado a la oferta por parte del FMI de una inyección de cerca de US\$ 125 millones en créditos a la economía brasileña.

Dichos objetivos se ven cristalizados en el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG) en 1964 (Kerecki y Dos Santos, 2009), que prioriza la estabilidad de precios a través de una política monetaria restrictiva y la búsqueda de un menor déficit público; involucra la adopción una política cambiaria de devaluaciones progresivas orientadas a atraer capitales externos; e introduce una serie de reformas bancarias y tributarias, dentro de las cuales destaca especialmente la creación del Banco Central, como entidad autónoma que asume el rol de autoridad monetaria que anteriormente detentaban la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC), el Banco de Brasil y el Tesoro Nacional, instancias dependientes o con injerencia del Ejecutivo, en lo que da cuenta de una estrategia de fortalecimiento de esferas decisionales ajenas al escrutinio de la política, cuestión coherente con la dimensión “represiva” de los nuevos autoritarismo de la cual dan cuenta autores como Cardoso (1984) o Garretón (1984).

Anteriormente fue señalado que un componente en la conformación de la alianza fue la apertura selectiva a la burguesía nacional. Esto se ve materializado a partir de 1967, donde con la llegada de Delfim Netto al Ministerio de Hacienda se da un giro en el énfasis en los objetivos de ajuste de corto plazo, con la formulación del Programa Nacional de Desarrollo (PND), a partir del cual el Estado asumirá una fuerte iniciativa de inversión en ámbitos industriales estratégicos (particularmente en los ámbitos siderúrgico, petroquímico, hidroeléctrico y de construcción naval) orientadas a fortalecer la pequeña industria de base (siderurgia, energía, petroquímica) con el fin de desincentivar la importación de insumos básicos para la creciente industria de bienes de consumo final, y así reducir el déficit en la balanza de pagos (Kerecki y Dos Santos, 2009). También en miras de este último objetivo, el PND asume una apuesta explícita hacia el sector exportador, particularmente la agroindustria, como proveedora del elemento dinámico para la alteración de todo el cuadro de la economía brasileña (Macarini, 2005), impulsando así directamente una modalidad de transformación en el agro que será conocida como “modernización conservadora”, que se tratará más adelante.

En definitiva, se trata de una estrategia de promoción de fórmulas de asociación entre Estado (lo que Cardoso (1974) denominará “burguesía estatal”, para referirse a los altos ejecutivos de las grandes empresas estatales), industria nacional y capital extranjero, que será la base del llamado “milagro económico brasileño”, período de crecimiento inédito en la historia del país, concentrado especialmente en el sector de bienes de consumo durable (Kerecki y Dos Santos, 2009). Este “milagro”, expresado en tasas de crecimiento superiores al 10% anual entre 1968 y 1973, permite la consolidación de la dirección estatal en Brasil, como burocracia y como Estado capitalista productivo, bajo la estructura de “anillos burocráticos” anteriormente descrita.

Sin embargo, este modelo de crecimiento, a partir de un énfasis más “productivista” que distributivo como fue anteriormente señalado, trajo aparejado un aumento de la desigualdad y la miseria (Silva, 1992): respecto a lo primero, el rápido crecimiento benefició predominantemente a la mano de obra especializada y el salario real declinó considerablemente durante el período (a raíz de la tendencia a la concentración del ingreso); en cuanto a lo segundo, un dato particularmente expresivo es la mortalidad infantil en el Estado de São Paulo (principal polo industrial del país), que pasa de 70 por mil nacidos vivos en 1964, a 91,7 por mil en 1971. Estas tendencias irán progresivamente teniendo correlato en conflictividad social en la medida que el modelo económico comienza a entrar en crisis, y resultarán determinantes en la conformación de nuevos actores sociales que “desde abajo” busquen presionar sobre la acción estatal, cuestión que se tratará en el siguiente apartado.

El “milagro brasileño” concretamente comienza a hacer crisis el año 1972 (Macarini, 2005). Aquel año, Estados Unidos inicia una etapa de recuperación económica

después de una recesión a finales de los años 60' que se suma a un auge generalizado en las economías desarrolladas, lo que intensifica explosivamente la demanda mundial por alimentos y materias primas industriales, tendencia reforzada por movimientos especulativos desatados por las alzas de precios en un ambiente de intereses bajos. A esto se suma el creciente desfase a nivel interno entre los gastos de inversión y la resultante expansión de la capacidad, lo cual sumado a lo anterior, se traducirá en progresivas manifestaciones de escasez (de materias primas, de insumos, de mano de obra, etc.)

Finalmente, la primera crisis del petróleo a finales de 1973 incide de manera decisiva en el término del milagro, por cuanto el alza en los precios del crudo afectará de forma determinante a un Brasil cuya matriz energética se sustenta en el petróleo, repercutiendo así directamente sobre la economía del país. Concretamente, la inflación pasará de un 15,5% en 1973 a un 34,5% en 1974, y el encarecimiento de la importación de petróleo traerá consecuencias sobre la balanza comercial, generando a partir de 1974 déficits que sobrepasan los 4 billones de dólares anuales (Kerecki y Dos Santos, 2009; Macarini, 2005)

El II Plan Nacional de Desarrollo (II PND) de 1974 busca ser una respuesta a la crisis preservando el marco general de la estrategia de desarrollo capitalista dependiente asociado (Mantega, 1997). Concretamente el II PND consta de un conjunto de políticas de estímulo a la producción de insumos básicos, bienes de capital, alimentos y energía, buscando reorganizar las bases de la economía brasileña en un contexto de altos precios del petróleo y de las materias primas en general. Comprende acciones desde elevación de aranceles aduaneros a las importaciones, hasta la apertura de líneas especiales de crédito a bajo interés desde el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)

Esta tentativa permitirá en un primer momento retomar niveles de crecimiento importantes, destacando particularmente el 9,7% del año 1974 y el 8% de 1976, que si bien son menores a los del período del “milagro”<sup>14</sup>, resultan suficientes para desatar las primeras tensiones relevantes al interior de la conducción económica del régimen, entre un sector productivo que impulsa esta estrategia de crecimiento expansivo y un sector financiero que introduce como preocupación la presión inflacionaria que dicho crecimiento puede representar en el escenario posterior a la crisis del petróleo. El conflicto permanente entre Hacienda y Planificación en el gobierno en estos años, que tendrá hitos como el recorte de numerosos planes de inversión<sup>15</sup> por parte de esta última agencia estatal en 1977 (Mantega, 1997), será expresión de esta pugna central.

Por otro lado, debe también precisarse que, a pesar de los altos niveles de crecimiento, el II PND mantendrá la tendencia hacia la desigualdad anteriormente

---

<sup>14</sup> Para un mayor detalle sobre las tendencias de crecimiento y la inflación durante estos años, ver Anexo.

<sup>15</sup> Conservando, sin embargo, la inversión en los programas de insumos básicos, bienes de capital y energía (Mantega, 1997)

graficada, expresada por ejemplo en una caída del 34% del salario real entre 1973 y 1977 (Harnecker, 1994). Además, bajo este esquema la economía brasileña se tornará progresivamente dependiente de un endeudamiento externo cada vez mayor, en un esquema que finalmente hará crisis en 1979 con la segunda crisis del petróleo (Mantega, 1997), panorama que además se terminará de agravar a partir de la moratoria mexicana de 1982, que determinó la suspensión de flujos de préstamos bancarios hacia las economías latinoamericanas.

La consecuencial incapacidad, a fines de los años 70' y comienzos de los 80', de hacer frente tanto a los pagos de la deuda externa generada en los años anteriores, como a la creciente pobreza y desempleo, introducirán tensiones, tanto al interior de la alianza dominante, como entre esta y otros actores sociales. Desde los organismos financieros internacionales sobrevendrán presiones para conducir al país en torno a un ajuste ortodoxo, mientras que el surgimiento de actores políticos a nivel interno y las condiciones políticas crecientemente dificultosas para el régimen (aspectos que se caracterizarán en los siguientes apartados) introducirán estímulos en la dirección contraria (Sallum Jr., 2003)

#### *Nuevos actores sociales: el “nuevo sindicalismo” y el MST*

Además de la conformación de la alianza entre los sectores más concentrados de la economía junto a la alta burocracia y el actor militar, también corresponde dedicar algunas líneas al sindicalismo tanto urbano como rural, en tanto actores históricamente con vocación de presión sobre la acción estatal y que experimentarán transformaciones y nuevas articulaciones en este período, tanto como consecuencia de la dinámica “represiva” del régimen autoritario, como también de las transformaciones económicas y sociales aparejadas a la modalidad de desarrollo dependiente asociado que impulsará.

Respecto al sindicalismo urbano, cabe señalar que el auge industrial asociado al “milagro económico” y a los intentos de mantención de una estrategia de industrialización expresados particularmente en los dos PND, será también condición de posibilidad para de la formación de una nueva clase obrera. Como lo señala Marco Aurelio García (2007), a diferencia de otros países, en los cuales van acompañadas una política económica que golpea estructuralmente a las clases trabajadoras y una estrategia de represión continua y violenta a sus organizaciones, el caso brasileño desde el comienzo del “milagro económico” en adelante generó una expansión enorme de los sectores asalariados que permitió que, a pesar de la represión mencionada, surgiera un actor sindical de nuevo tipo.

En efecto, principalmente desde el llamado “ABC Paulista”<sup>16</sup>, que cobijó extensas industrias principalmente en el ámbito petroquímico y automotriz, el “milagro brasileño” se fue configurando un tipo de trabajador calificado distinto a la vieja clase obrera de la primera modernización brasileña del período de Getulio Vargas, por lo tanto sin vínculos directos con la experiencia sindical heredada del período varguista, cuya estructura fue fijada en 1943 por la Consolidación de las Leyes del Trabajo, inspirada en el modelo corporativo y la “Carta del Lavoro” del fascismo italiano, caracterizándose principalmente por una intervención directa del Estado en los sindicatos, a través de mecanismos como el sindicato único, la contribución obligatoria (“impuesto sindical”<sup>17</sup>) y la estructura confederada (Radermacher y Melleiro, 2007).

Este tipo de trabajador emergente será el que sienta las bases del surgimiento de un “nuevo sindicalismo”, que asumirá una expresión visible con las sucesivas huelgas en diversos estados del país (y principalmente en el mencionado ABC Paulista) durante los años 70, que irán cobrando mayor relevancia en la medida en que, ante el alza internacional de los precios del petróleo, el “milagro económico brasileño” comienza a decaer, y el Estado empieza a aumentar sus niveles de endeudamiento, gestándose así la crisis de la deuda que se manifestará con mayor fuerza en los años 80. Las huelgas de los años 70, en la mayoría de los casos atomizadas al interior de las fábricas, serán la base para el surgimiento de movimientos de “oposición sindical”, polarizados tanto contra las decisiones patronales amparadas por el régimen, como también contra de la cooptación e incapacidad de respuesta de la estructura sindical oficial respecto a los conflictos en cuestión (Aparecido da Silva, 1986).

Estos movimientos irán en paralelo con el despunte de una nueva generación de dirigentes sindicales al calor de estos procesos, cuya convergencia tendrá dos hitos fundacionales. El primero será el surgimiento del “Movimiento por la reposición salarial” en 1977, encabezado por el presidente del Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Luiz Inácio “Lula” da Silva, que demanda la recuperación de los niveles de salario de 1973, posicionándose contra la anteriormente mencionada caída del salario real que trajo consigo el término de la etapa del “milagro” brasileño: este movimiento decantará en Mayo de 1978 en una huelga de los obreros de Scania en São Bernardo do Campo, que se extenderá a todo el Estado de São Paulo y a otros estados del país, y que permitirá el posicionamiento del sindicalismo emergente como un actor a nivel nacional (Harnecker, 1994). El segundo hito se producirá en Julio de 1978: el abandono de un sector de delegados del congreso de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Industria en 1978 (el propio “Lula” entre ellos), siendo esta la primera acción articulada en

---

<sup>16</sup> Denominación con que se conoce a la conurbación de las ciudades de Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) y São Caetano do Sul (C), perteneciente a la Región Metropolitana de Sao Paulo, y que constituye uno de los principales centros industriales del mundo.

<sup>17</sup> Contribución cuya recaudación se distribuye según la siguiente proporción: 60% al sindicato de base, 15% para la respectiva federación (oficialmente con base estadual), 5% para la respectiva confederación nacional, y 20% para el Ministerio de Trabajo y Empleo (Radermacher y Melleiro, 2007)

torno a la promoción de un sindicalismo organizado de manera autónomo del gobierno Federal (Aparecido da Silva, 1986).

El nuevo sindicalismo que emerge en este proceso asume una expresión formal con la creación, en 1983, de la Central Única de Trabajadores (CUT)<sup>18</sup>, a partir de la confluencia de sectores de dirigentes sindicales formados al calor de las huelgas de los años 70', a militantes opositores a las conducciones de sus sindicatos, a miembros de organizaciones de base y a nuevos líderes políticos, muchos de ellos vinculados al Partido de los Trabajadores (PT) (Radermacher y Melleiro, 2007), creado tres años antes a partir de la confluencia entre múltiples nuevos sindicalistas, sectores intelectuales y estudiantiles, agrupaciones católicas vinculadas a la Teología de la Liberación, y otras organizaciones e iniciativas sociales surgidas durante los años 70'<sup>19</sup> (Harnecker, 1994).

Sin embargo, aún dando cuenta de la aparición y posicionamiento del nuevo sindicalismo, expresado en la CUT como la principal central obrera del país hasta el día de hoy, esto no significa que el antiguo haya desaparecido totalmente. El origen y desarrollo del nuevo sindicalismo es un proceso conflictivo y que no se resuelve por completo en este período: como se verá más adelante, la persistencia de elementos de la antigua estructura oficial se expresará de manera relevante a finales de los años 80' en la emergencia de la corriente del autodenominado "sindicalismo de resultados", inspirada en el tradeunionismo norteamericano y polarizada respecto al sindicalismo "de confrontación" encarnado principalmente por la CUT (Radermacher y Melleiro, 2007; Vieira, 2009).

Paralelamente a la situación que se lleva a cabo en el ámbito urbano, en los sectores rurales la formación de actores sociales estará marcada por la combinación de dos conflictos. El primero de ellos es de carácter histórico, común a la gran mayoría de los países de la región y desarrollado por Fernandes (1968) para el caso brasileño en particular, que dice relación con la incapacidad que presenta la expansión de formas de desarrollo capitalista para abarcar el conjunto de la sociedad, coexistiendo un emergente proceso de industrialización a nivel urbano con la persistencia de la hacienda como figura dominante en el ámbito rural: vastos sectores, y muy particularmente la zona del nordeste brasileño, se caracterizan por la concentración de grandes extensiones de tierra, y el consecuencial aumento y empobrecimiento de los pequeños campesinos, así como el desplazamiento de muchos de ellos de sus tierras originales.

---

<sup>18</sup> Si bien es la principal, no será la única expresión del sindicalismo emergente en este período: en 1986 surge la Confederación General de Trabajadores (CGT), integrada por liderazgos ligados al comunismo (PCB, PCdoB, Movimiento Revolucionario 8 de Octubre) y sindicalistas que ocupaban puestos de dirección en los sindicatos y federaciones de la estructura oficial. En contraposición a la CUT, se funda a partir de una orientación más semejante a la estructura corporativa, promoviendo el sindicato único, con el argumento de no abrir camino al "paralelismo sindical"

<sup>19</sup> Destacan en particular el "Movimiento contra la carestía" y el "Movimiento de mujeres por la amnistía". Para más detalles sobre estos y otros movimientos que confluyen en el PT ver Harnecker (1994)

Este es el conflicto que marcará la emergencia de organizaciones campesinas (Rosa, 2004; Harnecker, 2002) tales como las “Ligas Campesinas” formadas desde el estado nordestino de Pernambuco de 1945, el Movimiento de Agricultores Sin Tierra (MASTER) surgido en Río Grande do Sul a finales de los años 50’, y los sucesivos intentos de sindicalización campesina que culminarán en la creación en 1963 de la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG)<sup>20</sup>. Esta última, a diferencia de las organizaciones antes mencionadas, se constituye con un énfasis en las condiciones salariales y de vida al interior de hacienda más que a partir de la lucha por tierra propiamente tal; además, se diferencia de las otras dos al ser la única de las tres que sobrevivirá a la acción coercitiva del período autoritario. Represión a la cual se suma un intento del régimen militar de resolver de manera particular los conflictos de tierras, a fin de evitar que la cuestión agraria se vuelva un problema nacional, intento que se materializa en la promulgación de la Ley n° 4.504 que crea el “Estatuto de la Tierra”, que en teoría pretende reglamentar el proceso de ocupación de la propiedad y establecer normas jurídicas para la reforma agraria (Harnecker, 2002).

Esto antecede y se vincula al conflicto específico que emerge en el período autoritario, a partir de la estrategia particular de modernización capitalista que se emprende durante la década de los 70’ en el campo, con particular fuerza en la zona sur y sudeste del país, caracterizada por un rápido y fuerte proceso de mecanización de la explotación agropecuaria orientada hacia la agro-exportación en manos de capitales transnacionales, proceso además acelerado con la introducción del cultivo de la soja (aunque en menor medida respecto al proceso de “sojización” del agro argentino). Como consecuencia de este proceso de mecanización, grandes masas de campesinos, que anteriormente trabajaban de aparceros y arrendatarios en el café o el algodón, se ven reemplazados por máquinas. Esta dinámica, fomentada por el gobierno militar a través de numerosos programas de impulso a la agro-industria emprendidos desde el Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) desde 1970 en adelante<sup>21</sup>, es conocida como “modernización conservadora” o “dolorosa”, justamente por el cuadro económico y social que produce: cientos de familias de campesinos carentes de tierras, forzados a buscar soluciones individuales a su situación, ya sea emigrando hacia las grandes ciudades o hacia zonas de colonización agrícola<sup>22</sup> (Harnecker, 2002).

De acuerdo a Harnecker (2002), ambas alternativas resultan insuficientes para dar solución a muchas de estas familias. En el primer caso, aquellas que emigran a las grandes ciudades atraídas por el acelerado proceso de industrialización al calor del “milagro

---

<sup>20</sup> Para más detalles sobre la conformación y desarrollo (o desarticulación) de las organizaciones mencionadas, ver Anexo.

<sup>21</sup> Para un desglose cronológico de los programas de apoyo a la agroindustria exportadora emanados desde el INCRA, ver Anexo.

<sup>22</sup> Fundamentalmente en los estados fronterizos de Rondonia, Pará y Mato Grosso. A juicio de Harnecker (2002), el régimen promoverá especialmente la población de zonas de colonización con dos objetivos: uno económico, que es contar con mano de obra para la explotación de metales preciosos y madera, y uno geopolítico, situar a grandes contingentes humanos en las fronteras internacionales del Brasil.

brasileño”, se encontrarán con el progresivo declive de este, llegando a finales de la década de los 70’ a un escenario en que son ya evidentes los primeros signos de crisis industrial, aumentando con ello el fenómeno del desempleo en las grandes ciudades. En cuanto a aquellas que emigran a zonas de colonización, se encontrarán en muchos casos con condiciones que dificultan de sobremanera la vida en condición de campesino: falta de carreteras, medios de producción y asistencia social; a lo cual se suma en los años posteriores la amenaza de expulsión por parte de las grandes empresas transnacionales que comienzan a instalarse en esas regiones. La insuficiencia de ambas alternativas así como de las diferentes iniciativas gubernamentales orientadas a la incorporación clientelar de trabajadores rurales sin tierra (como es el caso del FUNRURAL<sup>23</sup> creado en 1971 y administrado por los pocos sindicatos de trabajadores rurales existentes por entonces), generan el escenario en el cual se posiciona como alternativa para numerosas familias el permanecer en el campo y buscar formas de conseguir tierra allí donde viven.

Este escenario se comenzará a ver traducido en la forma de una disputa concreta en el estado de Río Grande do Sul, donde un grupo de descendientes de colonos europeos que gradualmente fueron perdiendo sus tierras comenzarán en 1978 una serie de tomas de terrenos, a las cuales se irán sumando desde todo el país sectores sindicales, estudiantiles y de la Iglesia Católica (concretamente la llamada “Comisión Pastoral de la Tierra”). Será esta articulación la que en 1984 dará origen a la realización del primer Encuentro Nacional de Trabajadores Sin Tierra, del cual se desprende la fundación del “Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra” (MST), organización que aparecerá en los años sucesivos como agente que busca presionar al Estado hacia la promoción de una reforma agraria en Brasil (Rosa, 2004; Harnecker, 2002).

#### *Auge y caída del autoritarismo burocrático brasileño*

Anteriormente fue caracterizado el autoritarismo brasileño como expresión de una impronta denominada “burocrático-autoritaria”, que si en lo económico se corresponde con una etapa de profundización de un capitalismo periférico y dependiente, en lo político se caracteriza fundamentalmente por ser un régimen de exclusión hacia los viejos sectores medios y populares propios del período desarrollista, que actúa en pos de cerrar sus canales de acceso al Estado como también a desactivarlos políticamente, postergando hacia un futuro indefinido sus aspiraciones de participación económica y reduciendo las cuestiones sociales y políticas públicas a problemas “técnicos”. Fue anteriormente señalado que este constituye un escenario en que las instancias tradicionales de representación de intereses en el terreno de la política se ven desplazadas por la formación de “anillos burocráticos”, instancias de presión directa por parte de los diferentes sectores de la alianza dominante en torno a objetivos o medidas específicas.

---

<sup>23</sup> Fondo Nacional de Asistencia al Trabajador Rural.

Sin embargo, en el caso particular del régimen autoritario brasileño, si bien los partidos e instancias formales de representación sufren una purga importante, no desaparecen por completo: a juicio de Di Tella (1993), al régimen no le resulta necesario hacerlo, dada la composición de los sectores mayoritarios del sistema político en general y del Congreso en particular, caracterizado por lo que denomina una “mayoría antigoulartiana”. En lo que respecta a clausura de espacios políticos los hitos fundamentales serán los dos primeros “Actos Institucionales”<sup>24</sup>. El primero de ellos (AI-1), de 1964, suprime la elección popular directa del Presidente de la República, dotando de esta facultad exclusiva a la figura del “Colegio Electoral”<sup>25</sup>, cuestión que se replicaría posteriormente a escala de los gobernadores y legislaturas estaduais (AI-3); mientras que el segundo (AI-2), un año más tarde, declara la abolición de todos los partidos políticos existentes, y fuerza a todos los representantes a agruparse en partidos a escala federal, lo cual implicaba contar con un mínimo de 20 senadores y 120 diputados. Se instaura así lo que se conoce como el “bipartidismo forzado”, denominación que refleja lo que ocurrió en la práctica: un reagrupamiento de las fuerzas políticas en dos partidos: la oficialista Alianza Renovadora Nacional (ARENA)<sup>26</sup>, y el opositor Movimiento Democrático Brasileño (MDB)<sup>27</sup>

A pesar de la existencia de esta apertura formal, el período del “milagro brasileño” y los momentos expansivos de la economía del país se sostendrán también en buena medida en lo que fue la fase más dura en la dimensión represiva del régimen. Herramientas discrecionales como los Actos Institucionales y los Decretos Ley son legalizadas por la Constitución de 1967, a lo cual se suman hitos como el “golpe interno” de Costa e Silva<sup>28</sup> en 1968 o la puesta en vigor un año más tarde de la pena de muerte para crímenes sindicados como “de guerra revolucionaria”. Esta iniciativa represiva se irá viendo desbordada en la medida que el auge de la economía brasileña comienza a decaer y la conflictividad comienza a arreciar en el ámbito urbano y rural, de ahí que, a pesar de tentativas de clausura del sistema político como el “paquete de Abril” de 1977, hacia finales de los 70’ se imponga de manera cada vez más clara la línea más “aperturista” del régimen (Di Tella, 1993), orientada a viabilizar una transición pactada.

---

<sup>24</sup> Los “actos institucionales” fueron una serie de decretos presidenciales con fuerza de ley, incluso supraconstitucional, mediante los cuales los primeros gobiernos autoritarios en los hechos controlaban la legislatura a pesar de no eliminar formalmente al Congreso.

<sup>25</sup> Compuesto por el Congreso pleno más 6 representantes adicionales por cada Estado.

<sup>26</sup> Congrega a prácticamente todos los miembros de la Unión Democrática Nacional (UDN, derecha y opositora al varguismo), una mayoría del Partido Social Democrático (PSD, derecha varguista), y una serie de partidos pequeños a nivel de los estados (Di Tella, 1993)

<sup>27</sup> Único partido de oposición permitido, compuesto principalmente por militantes del PTB (Partido Laborista Brasileño) varguista, junto a algunos miembros del PSD. Quedarán excluidos de esta dinámica los partidos socialistas y comunistas, además de un sector del Partido Laborista Brasileño (PTB) varguista que no aceptará incorporarse al MDB, constituyéndose como grupo extrapartidario conocido como “los Auténticos” (Di Tella, 1993).

<sup>28</sup> La sucesión presidencial durante el régimen autoritario fue Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), Artur Costa e Silva (1967-1969), Emilio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) y João Baptista Figueiredo (1979-1985). Para más detalles ver Anexo.

La imposición de esta línea se manifiesta particularmente en los períodos de Geisel y Figueiredo, destacando por ejemplo la Ley de Amnistía General de 1979 contra los condenados por crímenes “políticos o relacionados” entre 1961 y 1978 y que además levanta la proscripción a los políticos purgados vía Actos Institucionales, o la de Partidos Políticos del mismo año que pone fin al bipartidismo forzado, produciendo con ello nuevos realineamientos y formaciones (Di Tella, 1993)<sup>29</sup>. En este sentido, al escenario de crisis económica y conflictividad social de finales de los años 70’ se suma un escenario complejo para el régimen incluso en el plano político-formal, lo que se verá expresado en las elecciones generales de 1982, que marcan un importante avance del PMDB<sup>30</sup> (que obtiene un 42%) y la incapacidad del oficialismo de obtener la mayoría parlamentaria absoluta (49%), viéndose crecientemente obligado a pactar con otras fuerzas (Sallum Jr., 2003).

Al escenario antes descrito en la política formal, debe sumarse la conflictividad social creciente: mientras en el ámbito rural se suceden las ocupaciones de terrenos y huelgas como la de los trabajadores de la caña en la Mata de Pernambuco en 1980, desde el ABC Paulista y los principales centros industriales del país se suceden las huelgas y manifestaciones: a gremios como los metalúrgicos y los obreros de la industria automotriz del ABC, se sumarán organizaciones de profesionales, trabajadores bancarios, trabajadores de la construcción civil, y funcionarios públicos federales y estaduais, entre otros<sup>31</sup>. Serán este tipo de actores los que en los años sucesivos cargarán con los costos de las políticas de ajuste externo, y serán los más relevantes en la articulación de una oposición, manifestada indirectamente desde las empresas estatales, desde sectores burocráticos que impulsan una resistencia interna a los mandatos gubernamentales; y más directamente en el caso de los empleados de las empresas mencionadas (Sallum Jr., 2003).

El escenario descrito favorecerá la actuación de la oposición político-partidaria y sus intentos por movilizar a las clases medias y populares contra el régimen militar (Sallum Jr., 2003), lo cual se materializa de manera explícita desde fines de 1983, cuando diferentes partidos y organizaciones opositoras<sup>32</sup> articulan la campaña “*¡Direitas já!*”, orientada a presionar al Congreso para que vote una enmienda constitucional que permita restablecer las elecciones presidenciales directas. Sin embargo, el oficialismo (reconvertido en el llamado PDS<sup>33</sup>) logrará aliarse con el pequeño PTB<sup>34</sup> y obtener la mayoría suficiente para rechazar la enmienda en Abril de 1984, ante lo cual el principal partido opositor (PMDB) abandona la política de movilización callejera, aislando con ello al resto de los actores involucrados en ella.

---

<sup>29</sup> Para un mayor detalle de los partidos más relevantes que se forman al calor de ese proceso entre 1979 y 1980, ver Anexo.

<sup>30</sup> Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sucesor del MDB.

<sup>31</sup> Para un desglose cronológico de las sucesivas huelgas y manifestaciones relevantes, ver Anexo.

<sup>32</sup> Concretamente surge como iniciativa desde el PT, y convergen el PMDB, el Partido Democrático Laborista (PDT, para más detalles sobre su origen y composición ver Anexo), la CUT y la Comisión de Justicia y Paz

<sup>33</sup> Partido Democrático Social, sucesor de la ARENA.

<sup>34</sup> Partido Laborista Brasileño, ala “derecha” del antiguo PTB varguista (para más detalles ver Anexo).

Así pues, finalmente en 1985 la sucesión presidencial se dirime en un Congreso Nacional cuya composición, a pesar de la elección de 1982, se encuentra marcada por el bipartidismo forzado instaurado en 1965. Sin embargo, un año antes se produce un hecho decisivo: primero la controversia por la enmienda constitucional para restablecer las elecciones directas, y luego la instalación del empresario paulista Paulo Maluf como candidato oficialista por parte del sector más duro, provocarán una escisión en el partido de gobierno por parte de su sector más “aperturista” (encabezada visiblemente por el Vicepresidente Aureliano Chaves, y por el Presidente del PDS, José Sarney). Esta escisión, bajo el nombre de Partido del Frente Liberal (PFL), articula una fórmula presidencial conjunta con el PMDB, proclamando la candidatura del gobernador de Minas Gerais, Tancredo Neves, acompañado por el propio Sarney como Vicepresidente. Será esta la fórmula que alcance la victoria en la elección indirecta de 1985, asumiendo finalmente José Sarney la presidencia debido a complicaciones de salud por parte de Neves que acabarían en su fallecimiento en Abril de 1986, terminando así los gobiernos militares (Sallum Jr., 2003).

### **La “Nueva República” como un intento frustrado de consenso (1985-1989)**

#### *Planes de ajuste y tensiones entre sectores empresariales*

El cambio de régimen político hacia la llamada “Nueva República” (Sallum Jr., 2003) no implicó trastocar los componentes sustantivos de la alianza social dominante, ni los conflictos en su interior y con otros actores sociales. La tensión entre, por un lado, sectores financieros y capitales transnacionales en alianza con cuadros técnicos en el aparato del Estado que impulsarán a nivel interno la transformación ortodoxa promovida desde la banca internacional, y por otra parte sectores productivos internos (“burguesía estatal” y empresariado nacional) que resisten el ajuste neoliberal desde sus posiciones, se verá expresada en diferentes hitos durante este período.

En cuanto a las presiones externas, el mismo 1985 en que finalizaban los gobiernos militares en Brasil, la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos lanzaba el llamado “Plan Baker”, estrategia de negociación individual de la deuda con los países de América Latina orientada a impedir la formación de una suerte de “cartel de deudores” en la región, basada en la combinación de dos acciones: recortar el gasto fiscal de los países para poder servir parte de la deuda, y renegociar las condiciones de los préstamos para alivianar el peso de las obligaciones<sup>35</sup>. Concretamente, el Plan Baker involucraba diferimientos de pagos, aportes adicionales por parte de la banca comercial acreedora, y apoyo financiero por parte del FMI y el Banco Mundial a proyectos “que permitan el crecimiento sostenido y la

---

<sup>35</sup> El punto de partida de los Planes Baker y Brady es la idea de que la sobrecarga de deuda disminuye la capacidad de pago a largo plazo del deudor, el cual no encuentra incentivos para invertir o realizar ajustes al saber que el producto de ello deberá usarse en el futuro para el pago de las obligaciones, en lugar de aumentar el consumo.

recuperación de la capacidad de pago”, lo que, en términos concretos, implica políticas macroeconómicas aperturistas para que la inversión privada extranjera encuentre condiciones propicias; todo esto además condicionado a la adopción de programas de ajuste estructural en los países deudores, particularmente en los sectores de bienes transables (Sangermano, 2005).

Tanto el Plan Baker, como su posterior sucesor, el Plan Brady<sup>36</sup>, siempre por la vía de la negociación individual y bajo criterios de mercado, constituyen mecanismos de presión de la banca internacional y los organismos multilaterales hacia la política estatal, dando lugar a diversos programas locales de ajuste en cada país. No obstante, un denominador común a todos ellos vendrá dada por la centralidad que asume la tecnocracia en su formulación e implementación. Como lo señala Loureiro (1997), el malestar producido por el proceso inflacionario (que en Brasil para los primeros meses de 1986 superaba el 250% anual), sumada a la hipótesis teórica de que un conocimiento previo de los contenidos de las políticas gubernamentales por parte de los agentes económicos neutralizaría los efectos de estas, serán elementos fundamentales para la instalación de ciertos cuadros técnicos como un actor determinante, en tanto permite justificar el no discutir las decisiones económicas ni negociarlas de forma abierta y amplia con el conjunto de grupos organizados en la arena política. Será bajo estas condiciones que un grupo de economistas retornados desde Estados Unidos a comienzos de los 80’, principalmente de la Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-RJ)<sup>37</sup>, logrará acceder a altas posiciones en el aparato del Estado y, desde ahí, impulsar los diferentes planes de ajuste, que comenzarán con el llamado “Plan Cruzado” en 1986 (Pio, 2001).

La primera política de ajuste heterodoxo emprendida en este contexto en Brasil sería el llamado “Plan Cruzado”, conjunto de medidas orientadas a la contención de la hiperinflación que refleja la tensión explicitada en párrafos anteriores. Por un lado, se asume el fortalecimiento de la capacidad de pago de la deuda externa como un imperativo, así como también se carga el costo del ajuste al sector productivo (como se verá al rastrear las medidas del Plan); sin embargo el mecanismo con el cual se apuesta a lograr aquello no es estrictamente el ajuste ortodoxo propuesto por los organismos internacionales, poniéndose el énfasis en reducir las presiones inflacionarias a través de la desindexación de la economía, bajo el supuesto de que es la indexación la principal causa de la inflación.

---

<sup>36</sup> Este Plan, a diferencia del anterior, incorporaría la posibilidad de operaciones de reducción de la deuda. Esto se llevaría a cabo a través de asignaciones de recursos públicos y cambios en las regulaciones impositivas, contables y bancarias en los países donde se ubicasen los bancos acreedores. Incorpora además los llamados “bonos Brady”, títulos de deuda emitidos por los países, que permitirían a los bancos reemplazar sus deudas por instrumentos intercambiables, permitiendo así que puedan sacar la deuda de sus balances (Sangermano, 2005).

<sup>37</sup> En particular destacan los nombres de los doctores del MIT Pécio Arida y André Lara Resende, que años después ocuparán un rol decisivo en la formulación e implementación del “Plan Real”. Se sumarán a otros expertos, también en su mayoría con estudios en universidades norteamericanas, aglutinados principalmente en la PUC-RJ y la Fundación Getulio Vargas, tales como Chico Lopes, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Luiz Carlos Bresser Pereira y Yoshiaki Nakano, por nombrar algunos (Pio, 2001)

En este sentido, se tomarán medidas (Ruiz G., 2000) como el congelamiento de precios y el tipo de cambio a los niveles del 28 de Febrero de 1986, la desindexación de los reajustes salariales y su reemplazo por un dispositivo de escala móvil conocido como el “gatillo salarial” (que los corrige automáticamente siempre que la inflación acumulada supere el 20%), y la implantación de una tabla de conversión para transformar las deudas contraídas en una economía con inflación muy alta en deudas contraídas en una economía de inflación prácticamente nula. Además, se produce una reforma monetaria que involucra la sustitución del cruzeiro por una nueva moneda, el “cruzado novo” (equivalente a Cz\$1.000), fijado al dólar estadounidense, favoreciéndose con ello el consumo por la vía de las importaciones, en detrimento de la industria tanto exportadora como aquella productora para el mercado interno.

En el corto plazo, el Plan Cruzado tendría éxito en la contención de la inflación, que se mantendrá por debajo del 5% mensual durante la mayor parte de 1986; además, debido al efecto combinado del gatillo salarial y el congelamiento de precios, se tradujo en un explosivo aumento del poder adquisitivo de la población. Sin embargo, pocos meses más al poco tiempo decantaría en una fuerte crisis de abastecimiento provocada por el desequilibrio de precios, agudizada por la fuerte presión al consumo y desincentivo al ahorro como consecuencia del gatillo salarial, de una economía con intereses negativos, y de las expectativas hacia una pronta liberación del congelamiento de precios. A este escenario de alta presión al consumo se suma el efecto del congelamiento del tipo de cambio que, como fue señalado, presiona al consumo por la vía de las importaciones, produciendo con ello una considerable pérdida en reservas internacionales (Ruiz G., 2000). Todo este escenario, además, se enmarca dentro de un importante año en materia electoral, cuestión que incidirá en la mantención de la fijación de precios hasta pasados los comicios generales de Noviembre, en las cuales se produce una amplia victoria del oficialista PMDB<sup>38</sup>, en gran medida marcada por la euforia ante el aparente éxito del Plan.

Seis días después de la elección, es lanzado el “Plan Cruzado II” (Ruiz G., 2000), que reindexa la economía, libera los precios de los productos y servicios del congelamiento, aumenta la carga fiscal y las tarifas de los servicios públicos, e incrementa los impuestos a productos como bebidas y tabaco. El Plan representará un cambio de estrategia, pasando a intentarse controlar el déficit fiscal y la inflación por la vía tributaria, en particular por una vía que acabó elevando fuertemente los precios al consumidor; se mantiene, en definitiva, una presión creciente hacia la inflación, sin lograrse disminuir el déficit fiscal.

El hecho de que sea, en definitiva, la población de menores ingresos la que paga los costos del ajuste (en la medida en que lo que principalmente se grava es el consumo) marcará un escenario de fuerte conflictividad en torno al Plan, de ahí que no serán casuales

---

<sup>38</sup> Para más detalles ver Anexo.

situaciones como la violenta protesta contra el Plan Cruzado II que se produce en Brasilia a finales del mismo mes de Noviembre (que termina con la destrucción de 27 vehículos policiales y tres buses del Ejército), en lo que marca un hito de un escenario de conflictividad que llevará, en Febrero de 1987, a la declaración de moratoria de Brasil respecto del pago de los intereses de la deuda externa. Esta determinación, además del importante catalizador que resulta el descontento popular, es posible de interpretar a partir de la tensión creciente descrita con anterioridad, entre la tecnocracia impulsora de los planes de ajuste impuestos desde los organismos internacionales, y un empresariado nacional que, si bien en su oportunidad cedió terreno a algunas multinacionales, lo hizo a partir de una modalidad distinta a los condicionamientos desnacionalizantes que buscaban impulsarse desde las tecnocracias brasileñas, los organismos financieros internacionales y los “planes de salvataje” por parte de Estados Unidos.

Una nueva ofensiva de estos últimos sectores se manifestará en la asunción del equipo económico comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira, y la formulación en 1987 del llamado “Plan Bresser” (Ruiz G., 2000), mediante el cual se suspende la moratoria decretada en Febrero de aquel año y se retoman las negociaciones con el FMI. Este Plan, además de persistir en algunos elementos de los anteriores como producir aumentos de impuestos, o implementar un nuevo congelamiento de precios al cual se sumará un congelamiento de salarios (eliminándose así el “gatillo salarial”), introduce también como novedad (en comparación a los dos planes anteriores) medidas que reducen el déficit fiscal por la vía de recortar el gasto público, como la eliminación del subsidio al trigo y la postergación de varias obras públicas<sup>39</sup>. También contendrá un elemento que golpea particularmente al sector bancario y a los ahorros en general: la Resolución N° 1.138, que modifica el mecanismo de reajuste de los saltos de las carteras de ahorro, fijando que este se produzca a partir de la variación que experimenten las Letras del Banco Central (LBC), lo cual traerá como resultado una pérdida de aproximadamente el 8% en la corrección de las carteras de ahorro<sup>40</sup>. Este Plan no sería exitoso en el control de la inflación, que alcanzará el 353% anual a finales de año: además, el término del gatillo salarial y la pérdida en el reajuste en las carteras de ahorro, sumadas al contexto inflacionario, serán motivo de sucesivas protestas masivas, destacando en particular una ocurrida en Río de Janeiro que terminará con numerosos heridos y el automóvil del presidente Sarney apedreado (Harnecker, 1994).

Situación similar ocurrirá a comienzos de 1989 con el anuncio del “Plan Verano”, que buscaba controlar la inflación principalmente por la vía del ajuste monetario. Concretamente, se crea una nueva moneda (“cruzado novo”, equivalente a cz\$1.000), en

---

<sup>39</sup> Como el tren bala Sao Paulo – Río de Janeiro, la Ferroviária Norte-Sur y el polo petroquímico de Río de Janeiro

<sup>40</sup> El mecanismo anterior contemplaba el uso del índice que resultase más elevado entre las mencionadas LBC o el IPC. En Junio de 1987, el IPC alcanzó el 26%, mientras que las LBC solamente un 18%.

principio fijada en paridad al dólar, y en función de la cual son reajustados los depósitos bancarios buscándose frenar el flujo de dinero devaluado dentro de la economía. El Plan despierta un escenario de conflictividad dentro del cual destaca el llamado a huelga general por parte de la CUT contra este. El paquete de medidas no logra controlar la inflación, que continúa su ritmo ascendente, alcanzando niveles de 980% y 1.972% a finales de 1988 y 1989 respectivamente. La hiperinflación sería aún mayor durante 1990, alcanzando un pico de 6.821% en Abril (Ruiz G., 2000)

Además de los intentos frustrados de control inflacionario por la vía monetaria, también cabe dar cuenta de quizás el principal hito de este período, como lo es la promulgación de la nueva Constitución de 1988. Sallum Jr. (2003) caracteriza la aprobación de esta carta magna como un intento por asegurar la permanencia de la vieja articulación entre Estado, mercado y sociedad, en el momento en que el proceso de transnacionalización y la ideología liberal ganaban una dimensión mundial en función del colapso de los “socialismos reales”, traduciéndose en una creciente presión hacia las economías locales que ha sido reflejada en los planes anteriormente descritos.

De ahí que resulta expresivo que en el contexto de dichos condicionamientos desnacionalizantes surjan aspectos de la Constitución tales como la consagración de monopolios estatales como aquel relativo a la pesquisa y explotación de yacimientos de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos; sobre actividades de refinación, importación, exportación y transporte de los productos y derivados básicos del petróleo; además de otros servicios como la distribución de gas canalizado o las telecomunicaciones (Figueredo, 2008). En la misma línea, cabe también consignar una serie de restricciones al capital extranjero en detrimento del brasileño: la Constitución introduce la conceptualización de “empresa brasileña de capital nacional”, admitiendo el otorgamiento a ellas de protección, beneficios especiales y preferencias; y establece la pesquisa y explotación minera y de energía eléctrica como derechos exclusivos de capitales nacionales (Figueredo, 2008). Se trata de situaciones que, en definitiva, pueden comprenderse como manifestaciones del peso gravitante que detentan actores como la “burguesía estatal” y el empresariado nacional en el entramado de poder brasileño.

### Reformas y conflictos sociales en la “Nueva República”

En otros ámbitos también es posible rastrear el peso de determinados actores internos en cuanto a su capacidad de presión hacia la acción estatal. Expresivo de esto es el caso de los *funcionarios públicos* y su posición adquirida en la nueva Constitución. La carta fundamental, entre otras medidas, implanta un régimen jurídico único y una carrera para todos los trabajadores de la administración directa, autarquías y fundaciones; establece paridad en los salarios para cargos de atribuciones iguales o dotados de igual poder, o entre servidores de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y consagra el derecho a la

estabilidad para todos aquellos trabajadores que, al año 1988, cuenten con un mínimo de cinco años de servicio (Da Oliveira y Fontenele e Silva, 2000). Medidas que cristalizan una importante capacidad de injerencia por parte de los funcionarios públicos.

Asimismo, en lo que también puede interpretarse como más propio de la permanencia de la vieja articulación entre Estado, mercado y sociedad, la carta fundamental consagra el rol del Estado como garante de *derechos sociales universales*. Concretamente, establece de manera explícita la asistencia social como “deber del Estado y derecho de todos los ciudadanos”, lo cual se verá reforzado en 1993 con la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS); fija como principios orientadores del sistema previsional la universalización de la cobertura y atención, apertura hacia los trabajadores independientes, indexación de los beneficios y vinculación de su piso al salario mínimo, diversificación de la base de financiación (de tal forma que las contribuciones incidan sobre diversos sectores y tipos de salarios), uniformidad y equivalencia de beneficios para la población rural (Bertranou y Grafe, 2007; MPS, 2004); y establece la creación del Sistema Único de Salud (SUS), que garantiza el acceso completo, universal y gratuito a la población, abarcando en la actualidad aproximadamente al 80% de la población brasileña, siendo uno de los sistemas de salud pública más grandes del mundo (De Souza, 2002; Silva, 2009). Cardoso define esta dimensión de aseguramiento de derechos y diseño de un Estado garante como un componente fundamental del “marco inicial del nuevo Brasil”<sup>41</sup>, cuestión expresiva de que esto será un componente importante del nuevo consenso que comienza a dibujarse desde 1994, como se verá más adelante.

Además, la Constitución explicita el mecanismo de financiamiento de la seguridad social, vinculando a ella las principales contribuciones sociales: la COFINS<sup>42</sup>, el PIS-PASEP<sup>43</sup>, la Contribución Social sobre el Lucro de las Personas Jurídicas, la Contribución de los Trabajadores y Empleadores para la Seguridad Social, y las contribuciones sobre juegos de azar (De Oliveira y Fontenele e Silva, 2000). En el mismo sentido, se establece un rango de un 13% a 18% de las recaudaciones por concepto de impuestos federales, y un 25% en el caso de los estados, a destinarse a mantención y desarrollo en materia educacional.

En lo político, la Constitución marca la “Nueva República” propiamente tal, estableciendo un *régimen democrático* con un mandato presidencial de cinco años, con sufragio universal más voto facultativo para personas entre 16 y 17 años. Sin embargo, esto coexiste con la consolidación de la tendencia al fortalecimiento de esferas decisionales

---

<sup>41</sup> “Cardoso: Un nuevo Brasil”, El Sol de México, 8 de Mayo de 2011, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2069312.htm>

<sup>42</sup> Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), creada en 1981 con el nombre de FINSOCIAL, cobrada sobre las ganancias de las empresas y orientada al financiamiento del sistema de seguridad social (De Oliveira y Fontenele e Silva, 2000; Werneck, 2008)

<sup>43</sup> Fusión de dos contribuciones creadas en 1970, el Programa de Integración Social (PIS), y el Programa de Formación de Patrimonio de los Servidores Públicos (PASEP), contribuciones cobradas a las personas jurídicas, con el objeto de financiar el seguro de desempleo y el abono a los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos (Werneck, 2008)

ajenas al escrutinio de la política, particularmente en lo que respecta a la política económica, que fue anteriormente descrita a la hora de hablar de las condiciones de instalación de los equipos tecnocráticos impulsores de los planes de ajuste. Un ejemplo claro de esto será el perfeccionamiento a la reforma bancaria de 1964 ocurrido en Enero de 1986, que elimina el mecanismo de “cuenta movimiento”, mediante el cual el Banco Central supe de forma automática e ilimitada las necesidades de caja del Banco de Brasil decurrentes de la ejecución financiera del Tesoro Nacional; se trata de una medida orientada a la consolidación del Banco Central como autoridad plenipotenciaria respecto de la política monetaria, eliminando un dispositivo que permite que, en la práctica, el Banco de Brasil y el Tesoro Nacional continúen incidiendo sobre ella (De Oliveira y Fontenele e Silva, 2000).

También coexiste esta democracia con una profundización del federalismo, haciendo que cada estado deba hacer sus propias adaptaciones de la Constitución original y ampliándose la autonomía de los municipios, además de una reforma político-administrativa que divide al país en 26 estados a los que se suma un Distrito Federal. Esta línea tiene un correlato directo en lo económico con la Ley 7.614 de Julio de 1988, que autoriza la realización de operaciones extraordinarias de crédito con los estados y municipios, a cuenta de riesgo del Tesoro Nacional, para atender los servicios de la deuda y el refinanciamiento de obligaciones emitidas por los estados y municipios, y suministrar recursos para cubrir el déficit relativo a gastos corrientes, cuestión que en la práctica convierte al Estado Federal en el drenaje de los problemas financieros de los estados, pasando directamente a financiarlos (Da Oliveira y Fontenele e Silva, 2000).

Paralelamente a los procesos descritos respecto a los efectos de la Constitución y otras reformas para los diferentes actores, corresponde dedicar unas líneas al conflicto en el ámbito rural, que durante el período de la “Nueva República” tendrá una escalada significativa. Dos semanas después de la elección presidencial de 1985, se lleva a cabo el primer Congreso del MST en la cual este movimiento define una política de confrontación para presionar por la reforma agraria, a diferencia de la posición más colaboracionista con el proyecto de reforma comprometido por el nuevo gobierno democrático que plantearía la CONTAG.. Esta distinción se aprecia de manera nítida en Mayo de aquel año: mientras se realiza el Congreso de la CONTAG con presencia del presidente Sarney, el MST lleva a cabo la mayor ola de ocupaciones de tierra en una sola región, produciéndose tomas en 18 haciendas del Estado de Santa Catarina, que movilizaron a más de 5.000 familias de 40 municipios (Harnecker, 2002).

El contenido específico de la demanda por reforma agraria proveniente desde el sector representado por el MST se torna más nítido tras el Primer Encuentro Nacional de los Asentados, posicionándose por primera vez en la discusión la idea de que la reforma agraria no se agota en la conquista de la tierra por parte del campesino, siendo una parte

fundamental el que existan condiciones para trabajarla. A partir de este tipo de demandas será posible apreciar una capacidad de presión sobre la acción estatal expresada por ejemplo en la creación del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA)<sup>44</sup>, una modalidad de crédito blando para la compra de semillas e instrumentos de trabajo, cuyo funcionamiento además se caracteriza por incentivar (a través de mayores montos) la formación de cooperativas y asociaciones de producción agrícola por sobre el trabajo individual de cada campesino (Harnecker, 2002).

De ahí en lo sucesivo la pugna se concentrará en torno a la adopción de definiciones en materia de reforma agraria en el contexto de la discusión de la Asamblea Constituyente. En 1987 el MST producirá una articulación con la CONTAG y la CUT además de otras agrupaciones<sup>45</sup> para generar un proyecto de reforma agraria, firmado por más de un millón de personas, que fundamentalmente ponía en disputa tres aspectos: el criterio de que la propiedad de tierra debería subordinarse al principio de la función social, la posibilidad de expropiación de tierras consideradas productivas, y el concepto mismo de tierra productiva (Das Graças, 1998).

La iniciativa, sin embargo, desde antes de esta presentación propiamente tal, se enfrentará a la fuerte presión tanto de la resistente oligarquía nordestina, como del fuerte empresariado agrícola surgido al calor de la “modernización conservadora” y agrupado en la Confederación Nacional de Agricultura (CNA), presión que se traduce en la gestación de una coordinación creada en Mayo de 1985 llamada Unión Democrática Rural (UDR), que además de propiciar acciones paramilitares orientadas a detener la expansión del MST (destacando especialmente el asesinato en 1988 del sindicalista rural amazónico y uno de los fundadores del movimiento, Francisco “Chico” Mendes), logrará articular acciones de movilización contra la reforma agraria dentro de las cuales destaca una marcha de más de 30.000 personas en Brasilia durante Julio de 1987 (Harnecker, 2002; Das Graças, 1998). Desde la UDR y la CNA el empresariado agroindustrial logrará construir una amplia convergencia en torno al rechazo a la reforma<sup>46</sup> que, sumado al apoyo de los diferentes sectores de la alianza social dominante, logrará finalmente que el proyecto de reforma agraria sea rechazado, aprobándose una propuesta que protegía a las propiedades productivas y remitía a la legislación ordinaria la fijación de normas para el cumplimiento del requisito de la función social de la tierra, cuestión que en la práctica aseguró ampliamente los derechos de posesión de tierra, ratificados en el Congreso Constituyente un año más tarde (Das Graças, 1998).

---

<sup>44</sup> Contempla dos líneas de crédito: el Procera Techo 1 para todo tipo de agricultor, y el Procera Techo 2 destinado solo a las cooperativas y asociaciones y que dobla la suma del primero. Ambos tipos son a plazos largos, bajas tasas de interés e incluyen descuentos del 50% sobre el capital y los intereses. (Harnecker, 2002).

<sup>45</sup> Partidos de izquierda, grupos progresistas de la Iglesia Católica, núcleos profesionales como la Asociación de Abogados de Brasil (OAB), instituciones específicas como la Asociación Brasileña de Reforma Agraria (ABRA), entre otras (Das Graças, 1998).

<sup>46</sup> Además de la UDR y la CNA, destacan entidades como la Sociedad Rural Brasileña (SRB), la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB), el Frente Nacional por la Libre Iniciativa y la Unión Brasileña de Empresarios (UBE), (das Graças, 1998).

De acuerdo a Sallum Jr. (2003), la ausencia de resolución del conflicto agrario, junto al contexto de inflación y el fracaso de las estrategias de ajuste implementadas hasta entonces, serán dos aspectos decisivos que contribuyen al escenario de polarización en el cual se llevará a cabo la elección presidencial de 1989. A juicio del mismo autor, dicho escenario representa el fracaso de la “Nueva República” por constituir una articulación estable entre Estado y sociedad, cuestión que se vio reflejada de manera nítida en el escaso 4% que obtuvo la candidatura del gobernante PMDB (Ulysses Guimarães) en dichos comicios. Además, representan de acuerdo también al mismo autor un momento de inflexión en el cual el clivaje autoritarismo-democracia pasa a un segundo plano, dando paso a las relaciones Estado-mercado como el eje central.

### **La ofensiva neoliberal frustrada de Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

Las primeras elecciones presidenciales directas en casi tres décadas, darían como ganador en segunda vuelta al joven empresario nordestino Fernando Collor de Mello. Asimismo, se producen pocos meses después de la formulación del llamado “Consenso de Washington”, expresión programática del neoliberalismo y su tentativa de desmantelamiento del modelo desarrollista y construcción de los espacios de mercado de la nueva economía internacional. Políticamente su candidatura se expresará en el pequeño y creado para la elección Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), apoyado por otras fuerzas en el marco de una coalición amplia denominada “Nuevo Brasil”<sup>47</sup>. Debe tenerse en cuenta el contexto en el cual se desarrolla la elección y se levanta su candidatura, un escenario de vacío político y de descomposición de actores sociales en general, ante el cual logra emerger la figura de Collor como una candidatura con capacidad de convocatoria en clave populista hacia amplios sectores medios y populares crecientemente descontentos ante la inflación y el fracaso de las estrategias de ajuste heterodoxo implementadas hasta aquel momento.

Concretamente, el hito que marca el levantamiento de la candidatura de Collor fue la creciente popularidad lograda en su gestión como gobernador del estado nordestino de Alagoas, caracterizada por una pugna constante respecto a los altos salarios de una serie de funcionarios estatales (los llamados “*marajás*”), que determinará el escenario propicio para su instalación comunicacional por parte del conglomerado mediático “O Globo”<sup>48</sup>, como una alternativa liberal en el contexto de polarización anteriormente descrito, en el cual emergen como posibilidades reales las opciones del antiguo diputado y gobernador varguista Leonel Brizola, o la del anteriormente mencionado “Lula” da Silva, ambas vistas como amenazantes para un amplio espectro de sectores empresariales, financieros y productivos, nacionales e internacionales. La amplitud de actores a los que logra convocar

---

<sup>47</sup> Partido Social Cristiano (PSC), Partido Laborista Reformador (PTR) y Partido Social Laborista (PST)

<sup>48</sup> “*Relação com a Globo ‘ajudou bastante’, lembra Collor; senador diz ter pensado, na véspera, que perderia a eleição*”. UOL Notícias Brasil, 15 de Noviembre de 2009. <http://noticias.uol.com.br/especiais/eleicoes-1989/ultnot/2009/11/15/ult9005u10.jhtm>

es lo que hará posible el triunfo electoral de Collor en segunda vuelta, pero también, como se verá en las próximas líneas, resultará el factor determinante de su posterior fracaso y caída al intentar impulsar de manera irrestricta las recomendaciones del Consenso de Washington, revelándose como un consenso frágil y un intento frustrado de construcción y consolidación de una alianza dominante.

Desde un primer momento Collor confirmó la inflexión liberal manifestada en la elección de 1989, buscando direccionar la sociedad brasileña en un sentido antiestatal e internacionalizante. El mismo año 1990 comienza la implementación del “Programa Nacional de Desestatización”, primer programa de *privatización* a gran escala que durante el período de Collor involucró la venta de empresas y monopolios estatales por alrededor de US\$4 billones (principalmente en los rubros metalúrgico, petroquímico y de fertilizantes), siendo capitales nacionales los principales beneficiarios de estas.

Un elemento fundamental que permite explicar el éxito de este proceso dice relación con el escenario que experimenta el mundo sindical en aquel momento particular. En Marzo de aquel año se produce una importante escisión en la CUT por parte de la corriente anteriormente mencionada del “sindicalismo de resultados”, que había ganado una presencia relevante en el mundo sindical en los años anteriores desde la asunción de Luiz Antonio de Medeiros como presidente del Sindicato de Metalúrgicos de São Paulo en 1986. Será bajo la conducción de este dirigente, y con una base concentrada principalmente en la región sudeste del país y compuesta mayoritariamente por trabajadores del sector industrial privado, que se produce la creación de “Fuerza Sindical”, hasta el día de hoy la segunda central sindical más importante del país, cuya creación contará con el apoyo político del gobierno de Collor, con recursos financieros recibidos de varios empresarios y con el apoyo de la burocracia estatal para su composición<sup>49</sup>. Fuerza Sindical resultará un aliado fundamental para el avance del proceso privatizador, siendo especialmente destacada su participación en algunos de los primeros procesos, como las privatizaciones de Usiminas (primera empresa estatal privatizada) y de la Compañía Siderúrgica Nacional (Vieira, 2009).

Otro aspecto relevante del período de Collor, en la línea desnacionalizante planteada, será la formulación de una política de apertura a la economía al mercado internacional, bajo el nombre de “Política Industrial y de Comercio Exterior”, que concretamente involucró el descenso gradual de aranceles aduaneros y la suspensión de barreras no tarifarias a la importación, aunque con excepción al rubro de alta tecnología (Villela, 1997; Sallum Jr., 2003). Sin embargo, también cabe consignar que esto irá acompañado de una continuidad respecto a una política, ya iniciada durante el gobierno de Sarney, de integración regional a nivel del cono sur latinoamericano (específicamente

---

<sup>49</sup> En sus primeros meses de existencia, Fuerza Sindical obtuvo permisos para la creación de 132 cartas para sus sindicatos, en tanto en el mismo período fueron concedidas sólo 13 para la CUT (Vieira, 2009).

Argentina, Uruguay y Paraguay), que se verá formalizada con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, que entre otras cosas involucra un espacio de libre circulación de bienes servicios y factores productivos, y el establecimiento de un arancel externo y una política comercial común (Escribano y Fernández, 2004). Esto último puede interpretarse, al igual que en el caso argentino, en virtud de la presencia de un sector productivo fuerte, y su presión para ampliar sus posibilidades de mercado en un contexto de creciente desnacionalización y asfixiante competencia externa.

Sin embargo, un aspecto que releva mejor el impulso neoliberal asumido por Collor y las tensiones en que se expresa, sea el contenido de los planes de ajuste llevados a cabo durante su período. Apenas un día después de su asunción, se anuncia la implementación del llamado plan “Nuevo Brasil” (conocido como “Plan Collor”) (Villela, 1997). Una de las principales medidas contempladas por el programa, además de retomar el cruzeiro como moneda (a razón de 1=1 con el cruzado novo), fue el congelamiento (conocido como “*confisco*”) por 18 meses de todo depósito superior a los 50.000 cruzados (poco más de US\$18.000), involucrando en total alrededor del 80% de los depósitos, golpeando directamente a las clases medias y altas (Sallum Jr., 2003).

En una línea similar a la del “Plan Bonex” implementado en Argentina meses antes, el llamado “*confisco*” se plantea en teoría como una respuesta orientada a reducir la liquidez como requisito previo a la reducción de la inflación, devolviendo además al Banco Central las condiciones para el control de la oferta monetaria. Concretamente eso implicó atacar en tres dimensiones, consideradas problemáticas respecto a las estrategias de ajuste anteriormente desplegadas (Carvalho, 2006). Por un lado, atacar el consumo de los sectores medios, contrarrestando la tendencia a la explosión de la demanda agregada en momentos de desinflación violenta, como ocurrió por ejemplo con la fuerte alza que experimentó el consumo en los meses posteriores al Plan Cruzado. Por otra parte, enfrentar la elevada liquidez de los grandes activos financieros, y por lo tanto su altísima capacidad de determinación sobre los precios. Finalmente, un tercer punto que el Plan en teoría buscaba combatir es la tendencia al rápido crecimiento de la deuda interna y su precario esquema de financiamiento diario en el mercado monetario.

Este esquema entrará en crisis prontamente. La banca en general presentará problemas de liquidez en cruzados fruto de los masivos retiros de sus depositantes ante la incertidumbre por el congelamiento de depósitos, viéndose con recursos insuficientes para financiar su pasivo convertido en la nueva moneda. La respuesta del Banco Central fue entrar directamente a financiar el sistema bancario en la medida de su demanda, en un sentido similar a lo hecho en Argentina después de la crisis del Tequila y en Chile luego de la crisis de 1982 (aunque sin llegar al grado de intervenir entidades directamente como en este último caso). La adopción de esta política de rescate del Banco Central solo es comprensible desde la perspectiva de la capacidad de presión del sector bancario, pues no

resulta coherente con los objetivos iniciales del Plan, en tanto en la práctica introdujo factor de remonetización y por lo tanto de presión inflacionaria: exactamente lo que el Plan, en teoría, pretendía evitar.

Además del “*confisco*”, el Plan Collor contempla una serie de mecanismos de ajuste (Villela, 1997) que gravan a importantes agentes económicos. Se golpea al sector financiero a través de un de la carga tributaria a las transacciones de esta índole a través de la creación de un impuesto específico para aquello (Impuesto a las Operaciones Financieras<sup>50</sup>); se produce la indexación del impuesto a la renta, lo que afecta al gran capital en general, y al impuesto a los productos manufacturados, gravándose particularmente a la industria nacional. Esta última además se verá perjudicada con la liberalización del tipo de cambio, orientada a favorecer la entrada de capitales y el crecimiento del sector exportador. También se verán recortados la gran mayoría de los incentivos fiscales: a las importaciones, exportaciones, agricultura, a las regiones del Norte y el Nordeste, y a la industria computacional.

Finalmente, destaca un nuevo congelamiento general de precios y salarios (golpe al sector asalariado, considerando la estructura de precios existente), y la extinción de múltiples agencias gubernamentales en miras a la reducción de aproximadamente 300.000 empleos estatales. Respecto a esto último, el sector público también es gravado por el posterior correctivo del programa de ajuste, el “Plan Collor II”, que introduce entre otras cosas<sup>51</sup> un mayor ajuste en los desembolsos de capital de las empresas públicas, incrementos de precios de los servicios públicos y aumento de las tasas, previo a un nuevo congelamiento de precios y salarios. El Plan, y esta medida en particular, logran el objetivo de controlar la inflación, pasando de 63% el primer semestre hasta 25% en el segundo: sin embargo, la escasez y las distorsiones en los precios relativos se transforman en problemas importantes, que terminan de quedar al desnudo con el levantamiento del congelamiento, en el último trimestre de 1991, a partir del cual la inflación repunta hasta alcanzar un 473% anual a finales de año.

Recapitulando, a pesar de que el motivo formal que gatillaría la denuncia parlamentaria y posterior destitución de Fernando Collor fue un escándalo de corrupción activa y pasiva a través de su tesorero de campaña Paulo César Farías, y que desataría una amplia sucesión de movilizaciones básicamente estudiantiles conocidas como el “movimiento Caras Pintadas” (convocadas y promovidas por la Unión Nacional Estudiantil, principal federación de estudiantes de educación superior, que comenzarán desde São Paulo y Río de Janeiro para luego pasar a extenderse a prácticamente todas las capitales estatales), el fracaso político de Collor trasciende aquella coyuntura, siendo posible de caracterizar en términos de los límites que comportaba su intento de ofensiva

---

<sup>50</sup> Grava las operaciones de crédito, de cambio, seguro y operaciones relativas a títulos y valores móviles en general (Villela, 1997)

<sup>51</sup> Ver Anexo

desnacionalizante en función de las tensiones que esta irá encontrando dentro de los posibles componentes de una eventual alianza dominante que pudiese hacer viable esta instalación. Por un lado, la resistencia de *sectores productivos y financieros internos* que, si bien ya habían cedido terreno a capitales internacionales, este ingreso se había llevado a cabo a través de una modalidad (como fue anteriormente señalado) distinta a los condicionamientos propios de una ofensiva “neoliberal” propiamente tal (Sallum Jr., 2003); por otra parte, aquellos ligados al aparato tanto de la alta burocracia como de las grandes empresas del Estado (“*burguesía estatal*”); a esto se suma el actor *militar*, cuya pasividad durante la crisis que derivó en la destitución es posible explicar por cuanto también este habría sido un sector marcadamente afectado por el desmontaje del Estado emprendido por Collor (Carvalho, 1993).

La fragilidad del consenso que llevó a Collor a la presidencia y la rapidez con la que se vio fragmentado, también se manifestó en el plano político, siendo incapaz su gobierno de articular una base partidaria y parlamentaria sólida: las elecciones generales de Octubre de 1990 (a menos de un año de asumido) en las cuales el PRN de Collor no obtuvo ningún gobernador y se constituyó como una fuerza muy minoritaria en el Congreso develaron de manera nítida este fenómeno. Cuestión que además durante la primera fase del gobierno Collor se vio agravada por el nivel de centralización de las agencias decisorias bajo la dirección única del Ministerio de Hacienda, en especial durante el primer año, en que muchas de las iniciativas anteriormente mencionadas (como el congelamiento de los depósitos bancarios) fueron emprendidas a partir de decretos presidenciales con fuerza de ley y vigencia inmediata, fuera de cualquier tipo de escrutinio público, siendo sometidas a la consideración del Parlamento como hechos consumados (Carvalho, 1993; Loureiro, 1997).

Esta dinámica se tornaría insostenible a los pocos meses, situación ayudada por la combinación de fracasos económicos y denuncias de corrupción, obligando al gobierno de Collor a buscar una mayor capacidad de pacto, intentando incorporar al gabinete a sectores del “*centrão*” (grupo parlamentario que sostuvo los últimos años de Sarney) y del PSDB<sup>52</sup>. Nada de esto resultaría suficiente, dejando finalmente Collor el poder, cuestión que expresaría con nitidez un escenario de crisis, tanto de los diferentes intentos monetaristas de control inflacionario, como también un contexto crítico en materia de gobernabilidad, legitimidad y representación de actores sociales y políticos. Sobre este escenario deberá operar la gestación de un intento de consenso, como finalmente ocurriría años después a partir del “Plan Real”.

---

<sup>52</sup> Partido de la Social Democracia Brasileña (conocidos como los “*tucanos*” por utilizar de símbolo un tucán). Surge a partir de una escisión de parlamentarios y dirigentes del PMDB (tales como Mario Govas, José Richa, Fernando Henrique Cardoso o José Serra), a partir principalmente de diferencias en el trabajo de la Asamblea Constituyente, respecto a temas como el sistema de gobierno que debía existir en Brasil (presidencialismo versus parlamentarismo) o el tiempo de mandato de Sarney. Su base se constituye principalmente por sectores de intelectuales en la zona sur de Brasil (Sao Paulo, Minas Gerais y Paraná) (Guzmán y Sena de Oliveira, 2001).

## **Fernando Henrique Cardoso: El Plan Real y el consenso “liberal-desarrollista” (1992-2002)**

### *La etapa “liberal” en la construcción del consenso*

La asunción y la etapa de gobierno del hasta entonces Vicepresidente Itamar Franco (quien asume en 1992 la presidencia interina para completar el período de Collor) se circunscribe en un escenario marcado por el legado de la era Collor: no solamente un escenario de marcada conflictividad e inestabilidad política y económica, también un creciente flujo de capital extranjero hacia Brasil desde 1991 en adelante, además de permitir cierto grado de avance del liberalismo económico en el plano ideológico e institucional (Sallum Jr., 2003).

Estas condiciones permitirán la articulación de un nuevo intento de superar la crisis política, económica y social que atraviesa la sociedad brasileña particularmente desde comienzos de los años 80'. De ahí que Sallum Jr. (2003) caracterice la construcción del consenso en este período a partir de una “*etapa liberal*” y una “*etapa desarrollista*”, en ningún caso haciendo referencia a una implementación absoluta e irrestricta de uno u otro tipo de políticas, sino más bien a la orientación mayoritariamente predominante en la acción estatal en cada período, relacionada a un determinado momento de la coyuntura externa asociado también a un diferente grado de poder de los actores internos que presionan en una u otra dirección. En esta fase, como fue anteriormente señalado, más allá de la crisis institucional y el descontrol inflacionario, existe un importante flujo de capital extranjero, y con ello un mayor empoderamiento de los sectores orientados hacia la desnacionalización, el cual (valga repetirlo) nunca es absoluto ni sin concesiones a los otros sectores.

En este escenario es que se nombra como Ministro de Hacienda a Fernando Henrique Cardoso, quien sería el gran articulador de lo que sería el “Plan Real”. Especial importancia tuvo el retorno al equipo económico de parte importante de los grupos de tecnócratas de la PUC-RJ y la Fundación Getulio Vargas del período de Sarney, donde nuevamente aparecen como principales los nombres de Arida y Lara Resende, quienes asumen una posición alta en el aparato del Estado en condiciones de vinculación política y personal con Cardoso (Pio, 2001). El Plan Real constituyó una pequeña pero fundamental parte en la construcción de un consenso, que diera pie a la conformación de una alianza social en torno a un proyecto de relación Estado-mercado-sociedad. En este sentido, marca un contrapunto importante respecto de los anteriores programas de ajuste.

Como lo retrata Loureiro (1997), el Plan Real fue llevado a cabo en un momento de clara percepción de la crisis del Estado, entendiéndose que la reforma económica solamente sería posible con la superación del problema de gobernabilidad, esto es, con el surgimiento

de un nuevo consenso amplio en términos políticos y sociales, y una reformulación institucional que permitiese la revisión de la Constitución y del sistema de gobierno. El plebiscito de Abril de 1993 en el cual fue aprobado un régimen de Gobierno Presidencial, rechazándose las propuestas de monarquía constitucional y república parlamentarista, es expresión de esta ofensiva hacia la resolución de la crisis de legitimidad y representación, por mucho que el 30% de abstención en dichos comicios resultase un indicador de que dicha tarea no sería fácil.

Otra diferencia sustantiva que plantea Loureiro (1997) respecto a los planes anteriores es el asumir como objetivo prioritario, y como condición básica para que el consenso sea posible, el que el ajuste sea implementado con logros reales de ingresos para los sectores populares. El éxito logrado en este ámbito, desde la implementación de las primeras medidas en 1993<sup>53</sup>, marcará el comienzo de una tendencia de crecimiento en los niveles de ingreso por parte de los sectores más bajos, a un nivel que incluso introducirá en el debate la posible existencia de una “nueva clase media” (Cortés, 2010). Si bien la problematización acerca de si es efectiva tal existencia (y en qué magnitud) excede los objetivos y posibilidades del trabajo presente, resulta pertinente dar cuenta de esta discusión en tanto permite corresponde constatar como real el surgimiento de una tendencia de crecimiento del poder adquisitivo por parte de los sectores populares que se mantendrá hasta la actualidad.

En términos concretos, el Plan, entre otras medidas, instituyó una nueva moneda bajo el nombre de “real”, y un tipo de cambio con paridad 1 a 1 respecto al dólar (Sáinz y Calcagno, 1999). Resulta inevitable su comparación con el Plan de Convertibilidad implementado en Argentina tres años antes (Brenta, 2002), por cuanto en ambos casos se trata de una política de sobrevaluación del tipo de cambio, orientada a la atracción de capital extranjero y que, como se verá más adelante, en el largo plazo golpea principalmente al sector productivo nacional. Por otra parte, a diferencia del caso argentino, el Plan Real no fija la paridad real-dólar por ley, dejando al arbitrio del Ministerio de Hacienda los criterios para la futura evolución de la moneda local, lo que implica un mayor nivel de control respecto a la política económica, que permite que la economía brasileña quede menos indefensa que la argentina respecto a los movimientos especulativos del capital internacional. Cuestión que además resulta expresiva de que el nivel de hegemonía del sector financiero en esta etapa nunca es absoluto ni llega a la dimensión que adquirió en el caso argentino con la convertibilidad. Además, esta diferencia de grados de control comporta la posibilidad de una reversión y corrección menos traumática cuando el Plan (como se verá más adelante) comienza a evidenciar problemas años después ante las

---

<sup>53</sup> Concretamente, se crea la “Unidad Real de Valor” (URV), cuyo valor en cruzeiros era fijado diariamente por el Banco Central a fin de alinearlos con la cotización del dólar, y en función del cual se fueron progresivamente fijando los salarios, contratos, precios y tarifas (Sáinz y Calcagno, 1999). Además, se establece un primer mecanismo de ajuste fiscal bajo el nombre de Fondo Social de Emergencia (FSE), compuesto por el 20% de toda la recaudación impositiva federal.

sucesivas crisis económicas internacionales de la segunda mitad de los años 90' y las crecientes fugas de capitales asociadas a ellas.

Además de la sobrevaluación cambiaria, entre otros aspectos del Plan (Sáinz y Calcagno, 1999), está es el aumento de la tasa básica de interés y mantención de una política de interés alto en general, medida orientada a la atracción de capital extranjero y a reducir la presión por financiamientos, siendo complementado este último con otra medida, el aumento de la tasa de depósito obligatorio de los bancos (que reduce los montos disponibles para préstamos y financiamientos). También se implementó un fuerte ajuste al gasto público, además de aumentar un 5% todos los impuestos federales, lo cual se suma además a un impuesto específico a las operaciones financieras creado meses antes de la implementación del Plan (y que en 1997 se retoma bajo la forma de una contribución, la CPMF<sup>54</sup>)

Finalmente, se impulsa una política de liberalización del comercio exterior, reduciéndose gradualmente las tarifas de importación y estableciendo facilidades para la prestación de servicios internacionales, buscando en teoría impulsar la “modernización” del sector productivo nacional como consecuencia de una mayor competencia externa. Esto irá acompañado en los años sucesivos de una política orientada a favorecer el saldo en la balanza comercial a través del fortalecimiento al sector exportador (en detrimento de la industria para el mercado interno), destacando especialmente en este aspecto la llamada “Ley Kandir”<sup>55</sup> de 1996, que reforma el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), eliminando el pago de este tributo para alrededor de 1/3 de las exportaciones brasileñas (rubros como la soja, el jugo de naranja, exportación minera y de productos siderúrgicos) y otorgando franquicias tributarias al sector exportador en general, concretamente eximiendo del pago de impuestos sobre cualquier componente del proceso productivo: materia prima, energía eléctrica, material de oficina, etc. (Werneck, 2008).

El éxito del Plan Real trajo consigo un importante respaldo político, que propició un holgado triunfo de Cardoso en las elecciones presidenciales de 1994, y que permitiría a su gobierno ocupar el centro político e ideológico y establecer una plataforma amplia de apoyo popular, condición de posibilidad para emprender la construcción de un consenso en torno a nuevas formas de relación entre Estado y mercado (Sallum Jr., 2003). El Estado debía transferir casi todas sus funciones empresariales al ámbito privado, tenía que expandir sus funciones reguladoras y sus políticas sociales (principalmente a través de agencias reguladoras sectoriales: telecomunicaciones, electricidad, petróleo y gas, entre otras), las finanzas públicas debían ser equilibradas y los incentivos directos a las compañías privadas serían modestos, también habría restricción a los privilegios existentes

---

<sup>54</sup> Impuesto Provisorio sobre Movimientos o Transmisión de Valores y de Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera (IPMF), que rige exclusivamente por 1994. Es retomado en 1997 bajo la forma de Contribución (para más detalles ver Anexo).

<sup>55</sup> Por su autor, el diputado paulista y “tucano” Antonio Kandir, uno de los principales ideólogos del “Plan Collor”

entre los trabajadores públicos, y el país debía intensificar su relación con la economía mundial, dando sin embargo prioridad al Mercosur y las relaciones con los demás países americanos (cristalizada poco antes de asumir Cardoso con la firma del Tratado de Ouro Preto, que establece un arancel externo común para los países miembros), lo que como fue anteriormente señalado debe comprenderse en la presencia de un sector productivo interno fuerte y su presión por ampliar sus posibilidades de mercado ante la creciente competencia externa.

Este conjunto de ideas se materializó en iniciativas que cambiarían fuertemente las relaciones entre Estado y mercado y el orden de prioridades del Estado en relación a los grupos socioeconómicos: las empresas estatales dejan de ser los soportes de la gestión económica gubernamental, al tiempo que las compañías privadas nacionales dejan de ser el foco privilegiado de las políticas estatales (Sallum Jr., 2003). En este sentido se entienden reformas como la Enmienda Constitucional n°6, que deroga el artículo de la Constitución que establece la figura de “empresa brasileña de capital nacional” (en otras palabras, equipara la condición jurídica de todas las empresas, sean nacionales o extranjeras), y modifica la redacción del artículo n° 178 de la Constitución para permitir derechos de explotación minera y de energía eléctrica a empresas constituidas bajo las leyes brasileñas, sin obligatoriedad de estar controladas por capitales nacionales. En esta misma línea también se enmarca la aprobación de la Ley n° 9.478, que pone fin al monopolio de la compañía estatal Petrobras sobre los derechos de exploración, refinamiento y transporte de petróleo y gas, aunque aprobándose concesiones a empresas privadas preferencialmente nacionales (CNE, 2007), lo cual habla de todas formas de una presencia del empresariado nacional relevante con la cual no es posible simplemente arrasar, siendo capaz aún de presionar en cierta medida sobre la política estatal.

Lo anterior, acompañado de un programa importante de privatizaciones y concesiones, a nivel nacional y desde los gobiernos estatales (aunque en menor escala). Durante el primer gobierno de Cardoso concluye la privatización del sector petroquímico (iniciada con el Plan Collor, junto a los sectores siderúrgico y de fertilizantes)<sup>56</sup>, comienza la del sector eléctrico<sup>57</sup>, al igual que en el ámbito de las telecomunicaciones, el sector de transportes (en particular ferrocarriles y autopistas) y el sector portuario, en los que serían los principales hitos de una ofensiva en la cual, como fue señalado, las empresas estatales dejan de ser los soportes de la gestión económica gubernamental. Sin embargo, los beneficiarios de las privatizaciones, al igual que en el caso de las iniciadas en el período de Collor, serán en una importante medida capitales nacionales<sup>58</sup>, especialmente expresivo de

---

<sup>56</sup> Con la subasta de cinco empresas (Deten, EDN, Polibrasil, Prolipropileno y Koppol). Culmina así la primera fase del programa de privatizaciones, que desde 1991 implicó la transferencia al sector privado de un total de 45 empresas, principalmente de los sectores siderúrgico, petroquímico y de fertilizantes.

<sup>57</sup> Se vende Light (por US\$ 2.350 millones, la mayor privatización hasta la fecha), y se enajena o comienza el proceso de venta de compañías locales, como CERJ (Río de Janeiro), COELBA (Bahía), CEMIG (Minas Gerais), COPEL (Paraná), CEMAT (Mato Grosso), y ENERSUL (Mato Grosso do Sul).

<sup>58</sup> “Dos años de cambios”, Sitio Web de la Presidencia del Brasil, [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/2ANESP1B.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/2ANESP1B.HTM)

aquello fue la privatización en 1997 de “Vale do Rio Doce”, una de las principales compañías mineras del mundo, que pasa a manos del “consorcio Brasil” liderado por la Compañía Siderúrgica Nacional.

A todo lo anteriormente señalado, durante el primer período de Cardoso se suman reformas que golpean fuertemente a los trabajadores públicos. Se produce en 1995 una reforma a las finanzas públicas, a partir de la cual se fijan límites máximos para todos los salarios del personal estatal, y renegociándose las deudas de los estados y municipios; y se lleva a cabo un programa de ajuste fiscal y descentralización de la administración que involucra la reducción de 20.000 empleos en el aparato del Estado. A esto se suma la Enmienda Constitucional n°19 de 1998, que revierte parte importante de los aspectos relativos a la administración pública consagrados en la Constitución de 1988: extingue el régimen jurídico único de los funcionarios; elimina la paridad de salarios entre cargos de atribuciones semejantes; extingue la prohibición de irreductibilidad de los salarios, establece como límite para las remuneraciones del sector públicos los salarios de los ministros del Supremo Tribunal Federal<sup>59</sup>, y establece mecanismos de flexibilización de la estabilidad de los trabajadores públicos<sup>60</sup>.

También se enmarca dentro de esa tendencia respecto a los trabajadores públicos la primera reforma previsional, bajo la forma de Enmienda Constitucional n° 20 de 1998. Entre los principales cambios que introduce la reforma (Da Silva y Dínez, 2009) está la modificación el criterio para definir la edad mínima para jubilar pasando de tiempo de servicio (que incluye períodos de inactividad) a tiempo de contribución, además elimina la jubilación proporcional al tiempo de contribución; ambos mecanismos en conjunto tendían a favorecer a los trabajadores públicos, al contar con mayor estabilidad y por lo tanto períodos de contribución más amplios, su modificación además se suma a otro aspecto de la reforma, el establecimiento como edad mínima para jubilar para el sistema público (el RPPS<sup>61</sup>) 60 años para hombres y 55 para mujeres. El sentido de estas modificaciones se ve reforzado en 1999 con la modificación de la forma de cálculo de las pensiones del sector privado, estableciéndolo como una combinación de la media del 80% de los mejores salarios desde Julio de 1994 y el llamado “factor previsional”<sup>62</sup>, mecanismo orientado a hacer más baja la prestación a menores años de contribución, edades más tempranas de

---

<sup>59</sup> Instancia más alta del Poder Judicial, que cumple funciones tanto de Corte Suprema como de Tribunal Constitucional

<sup>60</sup> Flexibiliza la estabilidad de los trabajadores públicos: aumenta el período mínimo para adquirir el derecho a la estabilidad de 2 a 3 años, y posibilita el despido de trabajadores estables por sentencia judicial, condena en proceso administrativo, bajo desempeño (definido en ley complementaria), o reducciones de personal orientadas a mantener el límite de gasto en personal de 50% de la recaudación en el caso de la Unión y 60% para los estados.

<sup>61</sup> El sistema previsional brasileño consta de dos regímenes de reparto: uno a cargo del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) destinado a los trabajadores privados, y el llamado “Régimen Propio de Previsión Social de los Funcionarios” (RPPS), sistema especial para los asalariados del ámbito estatal (Cardozo, 2009). A estos se suma un régimen de capitalización individual voluntario y complementario.

<sup>62</sup> Valor en torno a la unidad (inferior en algunos casos y superior en otros) y que depende del número de años de contribución y de edad de la persona a jubilarse. Para una explicación detallada del cálculo del factor previsional, ver Bertranou y Grafe (2007).

retiro, y si la expectativa de vida continúa en aumento (Bertranou y Grafe, 2007), cuestión que golpea al sector asalariado en general.

La reforma además elimina los regímenes previsionales especiales para algunas profesiones (aeronavegantes, periodistas, profesores universitarios, etc.), no pudiendo hacerlo, sin embargo, con el profesorado de educación preescolar, básica y media, organizado en torno a la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE). Otros aspectos del proyecto original que no cursarían, tanto por presión de las dos principales centrales sindicales (CUT y FS) como por ausencia de consenso dentro de la alianza gobernante, son el establecimiento de una contribución de los inactivos del empleo público, unificar los criterios de concesión de beneficios para hombres y mujeres, y el establecimiento de un techo máximo a las jubilaciones de ambos sistemas, cursando esto último únicamente para los trabajadores privados. La importancia de caracterizar los principales aspectos, tanto logrados como frustrados, de esta reforma en particular, en tanto, como se verá más adelante, el aspecto previsional será uno de los aspectos más gráficos (y también más conflictivos) de la continuidad que mantendrá el período Lula respecto del consenso que se articula en este momento histórico.

Finalmente, cabe señalar que en esta etapa se introducen dos reformas políticas importantes. En Junio de 1997 es aprobada la enmienda constitucional que permite la reelección inmediata del Presidente, los gobernadores estatales y los alcaldes, cuestión que permite la postulación de Cardoso a la reelección en los comicios presidenciales de 1998. Por otra parte, meses después de esto se instaura la “verticalización”, es decir, la obligación a todos los partidos políticos de reproducir en las elecciones estatales las mismas alianzas partidarias materializadas en la elección presidencial inmediatamente anterior, en lo que podría entenderse como una acción orientada a estabilizar la construcción Estado-mercado-sociedad articulada en este período, dotándola de un correlato más permanente en el sistema político, a través de prácticamente garantizar al bloque gobernante una fuerza política relevante a nivel de los estados y disminuir el riesgo de un vacío político como el experimentado durante el período de Collor. La verticalización recién sería eliminada en la elección presidencial de 2010.

#### *Introducción del elemento “desarrollista” en la construcción del consenso*

Recapitulando, el período de Cardoso y la instalación de un nuevo consenso es fruto de una situación particular de equilibrio en la tensión interna anteriormente descrita, entre sectores financieros y exportadores que impulsarán un programa desnacionalizante en la línea de una transformación neoliberal, y por otra parte productores para el mercado interno y asalariados en general que buscarán compatibilizar la estabilización monetaria con el crecimiento competitivo de la economía local mediante una intervención moderada del Estado (Sallum Jr., 2003). Como se desprende de las reformas descritas en los párrafos

precedentes, la tónica durante el primer período de Cardoso será la primacía de los primeros, lo que trae consigo un marcado privilegio de la esfera financiera por sobre las actividades productivas y comerciales, a través de políticas de intereses altos y cambio sobrevalorizado, que, como ha sido comentado, favorecen la entrada de capitales extranjeros y propician un escenario de competitividad crecientemente complejo más asfixiante para el sector productivo nacional.

Bajo este modelo, a partir de la dinámica introducida con el Plan Real, la estabilidad de precios se apoya cada vez más únicamente en la apreciación de la moneda causada por las altas tasas de interés (y la consiguiente entrada de capitales), que perjudican marcadamente al aparato productivo y los sectores financiero y fiscal, con lo cual comienza a estancarse el ritmo de crecimiento y la economía brasileña pasa a depender cada vez de manera más exclusiva del financiamiento externo, que progresivamente se va tornando insuficiente (Sáinz y Calcagno, 1999). Esto se ve agravado por el efecto de coyunturas externas como la crisis asiática de 1997 y la moratoria rusa de 1998, que abren camino a ataques especulativos tendientes a devaluar la moneda brasileña. El gobierno busca salvaguardar este modelo recurriendo al apoyo del FMI y el gobierno estadounidense, condicionado a un severo ajuste fiscal que generase un superávit lo suficientemente grande como para reducir la proporción de deuda pública en relación al PIB<sup>63</sup>, además de fuertes alzas en las tasas de interés y liberación de restricciones al libre movimiento de capitales.

La mayor alerta de que el esquema instaurado en 1994 corría peligro vendría en Enero de 1999, cuando los estados de Minas Gerais y Río Grande do Sul declaran la moratoria de sus compromisos de deuda, luego de que el Gobierno Federal determine la reducción de las contribuciones a los Estados y la exigencia de mayor equilibrio en sus cuentas. Dicha situación, y la expectativa de que se replicara en más estados, trajo consigo una importante fuga de capitales, haciéndose cada vez más evidente lo sobrevalorado de la moneda brasileña. Las medidas dirigidas a defender el real y los niveles de inflación, además de no lograr contener la creciente fuga de capitales, inducen y profundizan el proceso contractivo en la economía brasileña, viéndose especialmente reducidos los sectores de bienes de capital y de bienes duraderos, afectados de inmediato por las altas tasas de interés. El desempleo subirá fuertemente, llegando al 16,6% de la población activa en el Gran São Paulo. Es así como en 1999, ya en el segundo período de Cardoso, se produce la devaluación del Real, primero ampliando la banda de flotación, y luego implementando un esquema de flotación pura cuando esto resulta insuficiente ante la recesión y la fuga de capitales.

Esta crisis cambiaria, y las limitaciones que expresó respecto de la estrategia de ajuste asumida desde 1994, permitieron “recuperar posiciones” a los sectores productivos y

---

<sup>63</sup> Concretamente, el FMI impone como meta un superávit superior al 3% del PIB a partir de 1999, y una reducción de la relación deuda/PIB desde 50-53% (su nivel a 1999) a un 46,5% al término del año 2001 (Samuels, 2003).

asalariados que hasta entonces habían asumido una posición subordinada. De ahí que Sallum Jr. (2003) caracteriza el período que se abre con dicha crisis como la “etapa desarrollista” en la construcción del consenso, en la medida en que la recuperación de posiciones de franjas de capitales productivos nacionales y sectores asalariados se ve manifestada en acciones y reformas concretas. Es posible dar cuenta de la existencia de una gestión macroeconómica orientada a dotar de mayor relevancia a las actividades no financieras, en un intento por estimular a los sectores económicos que puedan contribuir a producir superávit en el comercio exterior así como apoyar a compañías nacionales que posean cierta probabilidad de competir internacionalmente con las multinacionales. En este mismo sentido también se relativizará en cierta medida el fomento a las importaciones del período anterior, expresado aquello en la creación el año 2001 de la Contribución por la Intervención en el Dominio Económico (CIDE), que incide sobre los productos importados y su comercialización, particularmente en el ámbito de los combustibles. Además, se introducirá un elemento relevante que agudiza la tendencia al crecimiento en los niveles de ingreso de los sectores populares: la implementación de una red de programas de transferencias monetarias directas a familias de los sectores más bajos, iniciativas como el “Bolsa Escuela”<sup>64</sup>, el “Bolsa Alimentación”<sup>65</sup> y el “Auxilio Gas”<sup>66</sup>.

Sin embargo, nuevamente debe hacerse hincapié en que el empoderamiento de un determinado sector social en el contexto brasileño nunca implica la imposición absoluta. Por el contrario, es posible también distinguir tensionamientos en la dirección contraria a la ofensiva “desarrollista” descrita en el párrafo anterior, manifestados concretamente en las diferentes medidas emanadas desde el Banco Central, la profundización del ajuste fiscal, los aumentos en las tasas de interés y la generación de nuevos acuerdos con el FMI, cuestiones que de acuerdo a Sallum Jr. (2003), si bien protegen la solvencia financiera de Brasil, reducen el crecimiento del PIB en 2001 y 2002 a menos del 2% anual y limitan la acción estatal. Dentro de las medidas de ajuste destacan la aprobación de la “Ley de Responsabilidad Fiscal” del año 2000, que entre otras cosas impone el superávit como regla para los estados y municipios (Lage, 2005); y la creación de la Desvinculación de las Recaudaciones de la Unión (DRU), que institucionaliza el ajuste creado como Fondo Social de Emergencia en 1993, y que consiste en un fondo compuesto por el 20% de todo impuesto federal (Werneck, 2008)

En definitiva, el conjunto de aspectos señalados dan cuenta de la instalación de un consenso en torno a una forma de relación entre Estado, mercado y sociedad en una perspectiva caracterizable como “*liberal-desarrollista*”, en tanto que asume como pilares

---

<sup>64</sup> Réplica a nivel federal de una iniciativa impulsada en 1994 en la localidad de Campinas. Concretamente, el programa busca combatir la deserción y fomentar la asistencia regular a la escuela a través de un bono mensual a las familias de R\$15,00 por hijo entre 6 y 15 años (con un máximo de 3) cuya asistencia a la escuela supere el 85%, monitoreado cada tres meses.

<sup>65</sup> Otorga R\$15,00 mensuales por hijo hasta los 6 años de edad (con un máximo de 3)

<sup>66</sup> Surge como compensación ante el fin del subsidio al precio de gas de cocina (debido a la apertura del mercado de combustibles), y destina partidas bimestrales de R\$15,00.

fundamentales la hegemonía liberal en lo político y lo económico mezclado con medidas dispersas de orientación desarrollista y políticas que permitan extender la cobertura social y mejorar los ingresos y posibilidades de ascenso de los sectores bajos (García, 2007; Sallum Jr., 2008). Este consenso define el marco en el que se encuadran en lo sucesivo las distintas tensiones entre los actores que son parte de él, básicamente incorpora políticos y tecnócratas con alta incidencia en el Ejecutivo, la gran mayoría de los parlamentarios, sectores productivos y financieros extranjeros y nacionales, y gradualmente a sectores medios y parte del sindicalismo urbano y sectores populares (Sallum Jr., 2008).

La construcción de este consenso como marco básico se pone de manifiesto en las elecciones del año 2002, marcadas por el fenómeno inverso a la inflexión liberal de los comicios de 1989: como lo retrata Sallum Jr. (2003), puede decirse que el conjunto de las fuerzas políticas asumen una posición más “desarrollista” en relación al modelo vigente: todas abogarán por mayor control estatal sobre el mercado, más incentivos estatales para las actividades productivas y mayor protección del Estado para los más pobres, pero sin romper el cuadro institucional básico definido a partir de las reformas de los años 90, que regulará las relaciones entre Estado y mercado, y entre el sistema económico nacional y el capitalismo mundial. Este contexto marcará la elección de Luiz Inácio “Lula” da Silva como Presidente, teniendo como compañero de fórmula<sup>67</sup> a José Alencar, uno de los principales empresarios textiles del país, y que durante los 90’ fue Presidente de la Federación de Industrias del Estado de Minas Gerais (FIEMG), y Vicepresidente de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), en lo que resultará una expresión particularmente gráfica del empoderamiento del sector productivo nacional, y en general del consenso en torno a la lógica de transformación del Estado y su relación con la sociedad y el mercado articulada en los años 90.

### **Consolidación del consenso liberal-desarrollista con Lula (2003-2010)**

Durante el apartado correspondiente al régimen autoritario fueron repasadas las condiciones de formación de expansión de los sectores asalariados al calor del “milagro brasileño” que dieron pie a la gestación de una nueva clase obrera. También fue señalado que dicho sector social asumirá una expresión como actor visible a partir del llamado “nuevo sindicalismo”, surgido principalmente ante el descontento con la caída del salario real y el empeoramiento en las condiciones de vida asociado al decaimiento del llamado “milagro”. Finalmente, también fue visto que este nuevo sindicalismo (del cual el propio “Lula” da Silva sería quizás su principal referente histórico) fue un actor central en la constitución del Partido de los Trabajadores (PT), junto a sectores intelectuales y

---

<sup>67</sup> Además del PT y el Partido Liberal de Alencar, su alianza de gobierno incorporó a los partidos Comunistas (PCB y PCdoB) y el Partido de Movilización Nacional (PMN). En segunda vuelta tuvo el apoyo explícito de los partidos Socialista (PSB, del candidato en primera vuelta Anthony Garotinho) y Popular Socialista (PPS, del candidato en 1998 y 2002, Ciro Gomes), que serían también parte de su alianza de gobierno, aunque el PPS sólo en los primeros años.

estudiantiles, agrupaciones católicas y otras organizaciones sociales. La importancia de rescatar estas cuestiones dice relación con el hecho de que un elemento central en la constitución de la base social que permitiría el ascenso de “Lula” al poder está dado por las reivindicaciones salariales y de las condiciones de vida, que desde los años 70’ expresaron actores como el “Movimiento por la reposición salarial” o el “contra la carestía” (Harnecker, 1994).

De ahí que es posible plantear, a modo de hipótesis, que el hecho de que la estrategia de ajuste impulsada desde 1994 haya asumido como objetivo imperativo y condición de posibilidad la existencia de logros reales de ingresos para los sectores populares (tanto para hacer posible el control social como para generar demanda a la industria para el mercado interno) haya traído consigo cierto “*aggiornamento*” de al menos un sector significativo de la base social antes mencionada; y con ello, que esto sea un factor importante que permitiese viabilizar, una línea de continuidad en la construcción de la relación Estado-mercado-sociedad bajo la perspectiva caracterizada anteriormente como “liberal-desarrollista”, aún bajo el gobierno de un “Lula” cuya candidatura en 1989 fue vista con temor por el conjunto del empresariado (cuestión que, como fue visto, facilitó la capacidad aglutinadora que tuvo en su momento la opción de Fernando Collor). Sallum Jr. (2008) resume esta continuidad planteando que “*sustentado en una coalición política muy amplia, con una estrategia que asume por momentos rasgos populistas, Lula ha profundizado, imprimiéndole un tono propio, el ciclo hegemónico liberal iniciado por su antecesor*”.

#### *Nuevas privatizaciones y reforma tributaria*

Un aspecto en el cual se manifiesta esta continuidad será en materia de *privatizaciones y concesiones*, aunque seguirán un ritmo más lento que en los años anteriores, y estarán igualmente dirigidas de manera predominante hacia capitales nacionales<sup>68</sup>. Entre los principales hitos en este ámbito se cuentan privatizaciones en la banca estatal (algunos bancos estatales como los de Ceará y Maranhao), en el ámbito hidroeléctrico (centrales como las de Jirau y Santo Antonio), la concesión de autopistas federales por 2.600 kilómetros., la cesión de los derechos de 720 kilómetros de la vía férrea Norte-Sur (720 km.) a la compañía minera Vale do Rio Doce, y la aprobación de la ley que pone a licitación la explotación de 5 millones de kilómetros cuadrados de selva amazónica por 40 años. Sin embargo, por contra partida, y en lo que también es expresivo de un tipo de relación Estado-mercado distinta a la neoliberal, este proceso también va acompañado de un crecimiento en la inversión estatal directa, que repercute en el aumento del empleo público que se registra en el período. El principal hito en esta materia es la implementación del “Programa de Aceleración del Crecimiento” (PAC), que destinó inicialmente 235 mil

---

<sup>68</sup> “Enfim, Lula privatizou...”, Revista Epoca, 20 de Junio de 2009, <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0..EMI58587-15223.00-ENFIM+LULA+PRIVATIZOU.html>

millones de dólares en inversiones en obras públicas concentradas principalmente en infraestructura logística, energética y urbana; anunciando el año 2010 una segunda etapa, específicamente dirigida al ámbito energético<sup>69</sup>.

Otra dimensión en la cual se manifiesta la tensión consustancial al consenso “liberal-desarrollista” (y el avance “matizado” de las reformas que muchas veces es su consecuencia) será en materia *tributaria*. El año 2003 es aprobada una reforma tributaria cuya principal medida fue la transformación de la COFINS (cobrada a las ganancias de las empresas y orientada al financiamiento del sistema de seguridad social) en un impuesto no acumulativo, aumentando su tasa del 3% al 7,6%. Sin embargo, esto rige de manera diferenciada por sectores empresariales debido a la capacidad de presión de varios de estos en los meses previos: el sector de la construcción continuó en el régimen acumulativo por dos años, otros sectores (principalmente servicios<sup>70</sup>) permanecieron en el viejo régimen, y a algunos productos se les rebajó la tasa a 0%<sup>71</sup> (Werneck, 2008).

Otras medidas que incorpora la reforma irán dirigidas de manera preferencial al sector exportador (otra continuidad con el período Cardoso), como la exención total y definitiva del ICMS a las exportaciones que profundiza el espaldarazo a las exportaciones otorgado desde la “Ley Kandir”, y la reducción del Impuesto sobre Importaciones (del 5% al 3,5%) para compras de maquinaria para la industria manufacturera y la agroindustria (Werneck, 2008). Además, se mantendrá la CIDE, contribución creada el año 2001 en el período de Cardoso, que grava a los productos importados y su comercialización, estableciéndose que la totalidad de la recaudación por este concepto pasa al control de los estados y municipios (originalmente era solo un cuarto), en lo que refleja una continuidad y profundización en la línea de ampliación del federalismo y descentralización del Estado que se veía desde la Constitución de 1988 en adelante.

Finalmente, otra dimensión que comprendió la reforma tributaria (Werneck, 2008) es la prórroga hasta el año 2007 del ajuste denominado DRU (20% de todo impuesto federal) y de la Contribución Provisoria de los Movimientos Financieros (CPMF), que incide con una alícuota de 0,25% sobre retiros y transferencias entre cuentas bancarias. Respecto a este último, es importante señalar que el proyecto original buscaba convertir la CPMF en un impuesto permanente, cuestión que sería impedida ante la presión del conjunto del empresariado (y muy especialmente del sector financiero). Finalmente solamente fue prorrogada hasta el año 2007, año en el que finalmente el Congreso rechazó su continuidad, eliminando esta contribución, representando un triunfo de los sectores empresariales mencionados.

---

<sup>69</sup> “Brasil pone en marcha un ostentoso programa”, 31 de Mayo de 2010, <http://www.suite101.net/content/brasil-pone-en-marcha-ostentoso-programa-a13589>

<sup>70</sup> Centros de atención telefónica, servicios de telemercadeo, servicios médicos, líneas aéreas, hoteles y parques temáticos, entre otros (Werneck, 2008)

<sup>71</sup> Agroquímicos, fertilizantes, semillas, vegetales, frutas, huevo, algodón y componentes farmacéuticos (Werneck, 2008).

### Cursos conflictivos de reformas: Reforma previsional, sindical, y conflicto agrario

En materia de políticas sociales, el primer año de gobierno de Lula traerá un hito importante de revisar especialmente como expresión de la continuidad antes mencionada: la *segunda reforma previsional*, negociada largamente y no concretada durante el segundo período de Cardoso, y que apunta hacia un actor que ya había sido golpeado durante aquella etapa: los trabajadores públicos: la Enmienda Constitucional N° 41 de Reforma de Seguridad Social apunta a desmontar los elementos fundamentales de su sistema previsional especial. Si bien la reforma no elimina formalmente la existencia de dos regímenes previsionales, ni tampoco modificó su carácter de reparto, sin embargo, introdujo una serie de medidas que apuntan a equiparar las condiciones de ambos regímenes, en detrimento de lo que fue caracterizado como “prerrogativas excesivas” de los funcionarios públicos.

Concretamente, la reforma eliminó dos elementos básicos del régimen público de previsión (Cardozo, 2009): por un lado la integralidad de las pensiones, esto es, la equivalencia de su monto en relación al salario recibido en actividad; y por otra parte la paridad de estas, principio según el cual todo reajuste a los salarios de los funcionarios públicos aplica automáticamente a los jubilados del sector. Además, estableció un techo común a la pensión de los trabajadores públicos y privados (R\$ 2.400)<sup>72</sup>, ampliable a través de un sistema de capitalización individual voluntario y complementario; retardó para ambos sistemas la edad mínima para la jubilación<sup>73</sup> (de 53 a 60 años para hombres, y de 48 a 55 para mujeres; con excepción, al igual que en la reforma anterior, de los profesores de enseñanza preescolar, básica y media), agregando además como requisito para la jubilación pública un mínimo de 20 años de servicio; e impone el pago de cotizaciones previsionales a los funcionarios públicos inactivos (equivalentes al 11% de su ingreso).

La tramitación de la reforma generó una pugna frontal con los funcionarios públicos y sus organizaciones sindicales, de gran peso en la CUT, llegando a movilizar en su momento a 70.000 manifestantes en Brasilia exigiendo el retiro del proyecto de reforma. Esto incluso tendría un correlato a nivel parlamentario, produciéndose la salida de una serie de militantes del PT opositores a la reforma (encabezada por cuatro parlamentarios<sup>74</sup> que votaron en contra) que al año siguiente conformarían el Partido Socialismo y Libertad (PSOL). Estas distintas vías de presión dentro del bloque gobernante tendrían algo de eco en la aprobación el año 2005 de la Enmienda Constitucional n° 47, que entre otras

---

<sup>72</sup> Techo más alto del anteriormente existente para los trabajadores privados (R\$ 1864,34 al año 2003). Para los funcionarios públicos no existía un techo en tanto el monto de la pensión era equivalente al salario recibido en actividad.

<sup>73</sup> Se suma al anterior requisito, que contemplaba un tiempo de cotización mínimo de 35 años para hombres y 30 para mujeres.

<sup>74</sup> Heloísa Helena, João Fontes, Luciana Genro y “Babá” (João Baptista Oliveira de Araujo)

medidas<sup>75</sup> restablece el sistema de paridad en el reajuste entre la remuneración de los jubilados y los funcionarios activos del sector público, revirtiendo un elemento importante de la reforma aprobada dos años antes (Bertranou y Grafe, 2007).

A propósito del actor sindical antes mencionado, durante este período se gestará una importante división en la CUT a partir de la propuesta de reforma previsional y su posterior aprobación, hito que marcará la distribución de las diferentes corrientes de la central divididas en un bloque oficialista y otro crecientemente opositor, del cual emergerán en los años sucesivos escisiones como la creación de la Conlutas<sup>76</sup> en 2004 o Intersindical en 2005<sup>77</sup>, que se suman a la emergencia de otras agrupaciones<sup>78</sup> en los años sucesivos. Pero la reforma previsional será uno de los dos grandes cursos de reformas que marcarán esta división, así como la continuidad liberal-desarrollista: el otro serán las sucesivas tentativas de *reforma sindical*.

En Agosto del 2003, en lo que resulta especialmente expresivo del proyecto de construcción de alianza dominante, el gobierno crea el “Foro Nacional del Trabajo” (FNT), espacio compuesto por los principales gremios empresariales y centrales sindicales (particularmente CUT y FS), que debía generar una propuesta de reforma sindical y laboral. La propuesta que emana del FNT<sup>79</sup> el año 2004 sin embargo es fruto de numerosas resistencias, tanto desde el empresariado en general como del sindicalismo, particularmente sus sectores más izquierdistas y los más conservadores (Radermacher y Melleiro, 2007), cuestión que junto a la crisis política desatada por el escándalo de corrupción conocido como “mensalão” del año 2005 haría fracasar el proyecto en primera instancia.

La reforma que finalmente se aprueba el año 2007<sup>80</sup>, viabilizada por las principales centrales sindicales (CUT y FS) se concentra en el ítem de reconocimiento oficial a las centrales sindicales (formalmente prohibidas desde 1978), estableciéndose como requisitos el tener más de 100 sindicatos afiliados, con presencia en las cinco regiones del país, tener el 5% del total de los trabajadores sindicalizados en el país, y tener la presencia de sindicatos en por lo menos cinco sectores de la actividad económica. Este reconocimiento oficial sirve como base para la asignación del otro aspecto importante de la reforma: la

---

<sup>75</sup> Otras medidas son la creación de un régimen de inclusión previsional para trabajadores de baja renta y amas de casa, y la introducción de un tiempo mínimo de contribución de 25 años para acceder a los beneficios de jubilación en el sector público (Bertranou y Grafe, 2007).

<sup>76</sup> Coordinación Nacional de Luchas, vinculada a la corriente de la CUT “Movimiento de los Trabajadores al Socialismo” (MTS), ligada al sector del PT que rompe con el partido el año 2004 y crea el Partido Socialismo y Libertad (PSOL)

<sup>77</sup> Vinculada a la corriente de la CUT “Alternativa Sindical Socialista” (ASS), ligada al PCB.

<sup>78</sup> La Nueva Central Sindical de los Trabajadores (NCST) en 2005, y la Unión General de Trabajadores (UGT) en 2007. Para más detalles, ver Anexo.

<sup>79</sup> Entre los principales aspectos propuestos están el reconocimiento de las centrales (formalmente prohibidas desde 1978), la posibilidad de negociaciones nacionales y su extensión al sector público, introducir el arbitraje público o privado en lugar del poder normativo de la Justicia del Trabajo, y la creación de un Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo (CNRT) con participación tripartita orientado a proponer directrices de política pública en materia de relaciones laborales. Para otros aspectos ver Radermacher y Melleiro (2007)

<sup>80</sup> “Projeto reconhece formalmente as centrais sindicais”, Câmara de Deputados de Brasil, 17 de Octubre de 2007 <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/112072.html>. En lo sucesivo, la información mencionada sobre la reforma sindical proviene de esta fuente.

contribución sindical obligatoria, que descuenta el 3,3% de los salarios de todos los trabajadores, sindicalizados o no, contribución de la cual el 10% va directamente para la Central<sup>81</sup>. Se trata en la práctica de un mecanismo que cristaliza la incorporación de las centrales sindicales más grandes (en particular la CUT y la FS) a la alianza dominante, a través de un mecanismo de impuesto sindical heredado de la tradición del viejo sindicalismo varguista, que de acuerdo a Antunes<sup>82</sup> actúa como mecanismo de “enganche” de los sindicatos al Estado, en tanto este garantiza que estos tengan una vitalidad económica independiente del número de sus miembros.

Finalmente, queda repasar brevemente la evolución del conflicto agrario en el período reciente. Durante los períodos de Collor y Cardoso la prioridad del MST será sobrevivir a la creciente escalada represiva (más allá de intentos aislados de negociación), dentro de la cual destacan hitos como la “masacre de Corumbiara” en 1995 (Harnecker, 2002). La conflictiva relación con el gobierno de Cardoso así como la inserción de la CUT en el sindicalismo rural será clave para el apoyo del MST a la elección de “Lula” como presidente, asumiendo este el compromiso con el sector lanzando en Noviembre de 2003 el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), a través del cual se proyecta el asentamiento de 400.000 familias durante su mandato, ritmo que estuvo lejos de lograrse<sup>83</sup> (Marqués, 2006) ante las resistencias de las organizaciones de propietarios y empresarios agrícolas y su capacidad de influencia en el Congreso, que otorga un amplio poder de veto ante la ausencia de mayoría del bloque oficialista.

En definitiva la situación descrita da cuenta de que la capacidad del sindicalismo rural de incidencia sobre la acción estatal ha sido comparativamente menor a la de otros actores, aun asumiendo una política de movilización que ha tenido como hitos la multitudinaria marcha de 300 kilómetros hacia Brasilia llevada a cabo el año 2005, o algunas acciones más recientes como la ocupación de una hacienda en Borebí (São Paulo) explotada por la transnacional Cutrale (dedicada a la producción de jugo de naranja) el año 2009<sup>84</sup>. Sin embargo, la acción del MST ha continuado girando en torno a la presión sobre la acción estatal, situación que se ha manifestado (a pesar de la existencia de facciones en contrario, que hasta la fecha no han representado un contrapeso de relevancia) en su apoyo a la reelección de Lula en 2006, y la reciente candidatura oficialista de la ex jefa de gabinete Dilma Rousseff el año 2010<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Además del 10% de las Centrales, un 60% va para el sindicato, 15% para la Federación, 5% para la Confederación y 10% para la “cuenta salario-desempleo” (es decir, a financiar directamente un seguro de desempleo).

<sup>82</sup> “El gobierno Lula habla muy bien para los pobres, pero garantiza la buena vida a los ricos”. *Entrevista a Ricardo Antunes*, Viento Sur, 98 (Julio de 2008), pp. 29-37.

<sup>83</sup> A modo de ejemplo, el primer año se beneficiaron con tierras 26.000 familias, lejos de la meta de 60.000 (Marqués, 2006).

<sup>84</sup> “En Brasil, los Sin Tierra lanzan su mayor ofensiva en años. Invadieron 39 propiedades”, Punto de Equilibrio, 22 de Enero de 2011. [http://www.pdeqdigital.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1825:en-brasil-los-sin-tierra-lanzan-su-mayor-ofensiva-en-anos-invadieron-39-propiedades&catid=101:politica-internacional&Itemid=480](http://www.pdeqdigital.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1825:en-brasil-los-sin-tierra-lanzan-su-mayor-ofensiva-en-anos-invadieron-39-propiedades&catid=101:politica-internacional&Itemid=480)

<sup>85</sup> “Respalda el Movimiento de los Sin Tierra a la candidata oficialista Dilma Rousseff”, Periódico La Jornada, 24 de Octubre de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/24/index.php?section=mundo&article=026n2mun>

### Políticas de expansión de ingresos en los sectores populares

Como fue señalado con anterioridad, una condición de posibilidad asumida desde 1994 en adelante para hacer viable el consenso “liberal-desarrollista” es la existencia de logros efectivos de ingreso por parte de los sectores populares. Desde la formulación del programa “Hambre Cero” (apenas asumido Lula), que abarca medidas de corto plazo como cupones de alimentación o canastas de emergencia, durante el período de Lula continuará como tendencia relevante el ascenso en términos socioeconómicos por parte de sectores populares, incluso a un ritmo más agudo y marcado. Cortés (2010) explica esto a partir de dos variables: un aumento en los niveles de escolaridad, y una disminución de la desigualdad en materia de ingreso (Cortés, 2010).

En lo que respecta a la escolaridad, una de las principales políticas fue la creación del *Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica* (FUNDEB), ampliación del FUNDEF<sup>86</sup> creado por Cardoso, consistente en la asignación de un 20% de las recaudaciones impositivas de los estados a un fondo permanente destinado a promover el financiamiento de la educación básica (objeto de su antecesor), incorporando además la educación infantil y media, y las modalidades de escolarización para adultos. Otra iniciativa en esta materia la implementada respecta a la educación superior, a través del *Programa “Universidad Para Todos”* (PROUNI) planteado como mecanismo para aumentar la cobertura de la educación superior, garantizando el acceso (no así la permanencia) al año 2010 de por lo menos el 30% de la población entre 18 y 24 años en la educación terciaria (9% al año 2004 en que comenzó el programa), a través de becas en 1985 instituciones privadas en todo Brasil, con o sin fines de lucro, lo que refleja también una ofensiva del sector privado en educación, segmento que se ve fortalecido al expandirse en el concierto de la educación superior (Mendes y De Sousa, 2005), no obstante el PROUNI también involucró por contrapartida la creación de 11 nuevas universidades estatales.

En lo que respecta a los ingresos, un hito será la promulgación de la Ley n° 10.835 de *Renta Básica de la Ciudadanía*, que asegura un ingreso mínimo provisto por el Estado con carácter universal (incluso abarcando a extranjeros que vivan en el país hace más de cinco años). También cabe resaltar la creación del programa “*Bolsa Familia*”, que unifica y amplía los programas focalizados de transferencia condicionada de rentas originados a fines del gobierno de Cardoso, estableciendo un bono por hijo menor a 15 años para familias en situación de pobreza y pobreza extrema (dos niveles de prestación) sujeta a la recepción al día de servicios de salud como vacunas y orientación nutricional, y a una asistencia escolar mínima del 85% (actuando también sobre la segunda variable, combatir la deserción para elevar los niveles de escolaridad); este programa para el año 2006 había beneficiado a 45,6 millones de personas involucrando prestaciones por aproximadamente R\$8,2 billones, lo

---

<sup>86</sup> Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental

que corresponde al 0,4% del PIB brasileño. (Lessa, 2009) y se instaló como política redistributiva permanente, incluso siendo utilizado desde el año 2009 como herramienta para contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial, duplicándose su presupuesto.

El éxito logrado en este ámbito, desde la implementación de las primeras medidas en 1993, marcará el comienzo de una tendencia de crecimiento en los niveles de ingreso por parte de los sectores más bajos, a un nivel que incluso introducirá en el debate la posible existencia de una “nueva clase media” (Cortés, 2010). Si bien la problematización acerca de si es efectiva tal existencia (y en qué magnitud) excede los objetivos y posibilidades del trabajo presente, resulta pertinente dar cuenta de esta discusión en tanto permite corresponder constatar como real el surgimiento de una tendencia de crecimiento del poder adquisitivo por parte de los sectores populares que se mantendrá hasta la actualidad.

Este conjunto de políticas, como fue dicho antes, se enmarcan dentro de una tendencia de crecimiento en los niveles de ingreso por parte de los sectores más bajos, que incluso introduce un debate acerca de un proceso de “mesocratización” (Cortés, 2010). Más allá de qué tan efectivamente y hasta qué punto existe una “nueva clase media”, efectivamente es posible dar cuenta de un fenómeno existente y una orientación de política pública en esa dirección. Ahora bien, cabe precisar finalmente que, si bien dicha expansión de ingresos en los sectores bajos presenta una continuidad, la composición ocupacional asociada a ella presenta una tendencia distinta. De acuerdo a lo expuesto por Adalberto Cardoso (2008), mientras que en el período 1996-1999 se produce un crecimiento de los trabajadores por cuenta propia en tanto porcentaje de la población económicamente activa, en el período 1999-2005 ocurre justamente lo contrario, es decir, el retroceso de estas categorías, y quienes crecen en cambio son los empleados con contrato y los funcionarios públicos a un ritmo superior al crecimiento del trabajo por cuenta propia en el período anterior<sup>87</sup>, lo que da cuenta de una mayor formalización de las condiciones laborales y un crecimiento de la burocracia estatal al calor de esta serie de programas así como del aumento de la inversión estatal directa en programas como el PAC antes mencionado.

---

<sup>87</sup> De acuerdo a Adalberto Cardoso (2008), en el período 1996-1999 la figura del trabajador por cuenta propia experimenta un crecimiento de un 0,9%, mientras que para el período 1999-2005 desciende en un 1,6%. En el caso del trabajador con contrato y funcionarios públicos, en 1996-1999 experimentan un descenso de 2,3%, girando hacia un alza del 3,7% para el período 1999-2005.

## ARGENTINA

---

### Formación de alianzas y pugnas sociales en el período de Raúl Alfonsín (1983-1989)

#### *La disputa entre grupos económicos y la resistencia del sector industrial*

La elección presidencial que marca el término del gobierno militar, autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (en adelante simplemente “Proceso”), estará marcada por el descontento asociado a la derrota en la Guerra de las Malvinas. Asimismo, se dará en el contexto de una amplia movilización popular en pos de demandas salariales postergadas, que permitió un crecimiento del 32% salario real hacia el año 1983<sup>88</sup>; sin embargo, esto no se tradujo en un fortalecimiento del poder sindical que cimentara las bases para el triunfo de la fórmula peronista encabezada por Ítalo Lúder: de hecho, la denuncia de un “pacto sindical-militar” que unía contra él al arco de fuerzas que, en acuerdo o desacuerdo, habían dominado la vida política argentina desde 1945, sería una de las principales consignas que a la larga permitirían la victoria de la candidatura de la Unión Cívica Radical (UCR), presidida por Raúl Alfonsín junto a Víctor Hipólito Martínez en la Vicepresidencia (Halperin, 1990).

Por contrapartida del crecimiento del salario real antes mencionado, el gobierno de Alfonsín recibirá también una inflación que alcanza el 700% anual, un aparato administrativo desarticulado, una estructura productiva que genera el 80% del producto per cápita de una década atrás, y pagos de intereses de la deuda externa equivalentes a los dos tercios de los ingresos provenientes de las exportaciones del país<sup>89</sup> (Peralta, 2007; Rubinzal, 2010). Estas y otras situaciones configuran las condiciones para la agudización del principal conflicto heredado del Proceso: la *pugna entre los sectores más concentrados de la economía (industrial, agrícola, y financiero, nacional e internacional) por la apropiación del producto social*. La acción especulativa de las distintas fracciones del capital, y sus consecuencias, serán el principal determinante en la crisis social, política y económica que enfrentará el país de manera permanente hasta su explosión el año 2001. De ahí que cobra especial importancia examinar el desarrollo de esta pugna a la luz de los diferentes momentos que asume la política económica en los años sucesivos.

Comenzando 1984 el Ministro de Economía, Bernardo Grinspún, anuncia un plan económico basado en el modelo “distribucionista” aplicado en décadas anteriores. Se apostaría al control de la inflación sobre la base del saneamiento del déficit fiscal y el estímulo al crecimiento a partir de un incremento de la demanda interna, para lo cual se

---

<sup>88</sup> El golpe militar en 1976 marcó un drástico deterioro del salario real, del orden del 32,5%, nivel en el que se mantuvo estancado hasta 1982, experimentando un fuerte crecimiento después de la derrota en Malvinas (Peralta, 2007)

<sup>89</sup> Como resultado de las presiones de los diferentes grupos económicos y de la creciente debilidad y fraccionamiento militar, en 1981 el gobierno asumió la deuda (externa e interna) del sector privado, lo que tuvo serias repercusiones en la evolución del déficit fiscal (Peralta, 2007)

aumentaron los salarios en el 12% y se prometió un ajuste salarial en concomitancia con la evolución de la inflación. Esto iría acompañado de controles parciales de precios, reducción de las tasas de interés y de encaje bancario, protección arancelaria y mayores créditos para la pequeña y mediana empresa nacional. De acuerdo con Peralta (2007), en la práctica este programa lograría incentivar aún más la disputa por la apropiación de ingresos entre las distintas fracciones más concentradas de la economía, más aún considerando que el conjunto de medidas pretendía satisfacer reclamos contradictorios entre sí, sin poseer la fuerza suficiente para lograrlo. Un ejemplo de esto sería el levantamiento parcial de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que no fue suficiente para satisfacer las demandas de este sector, al tiempo que provocó una fuerte reacción en el ámbito industrial; en el mismo sentido, la promesa de crédito barato para la pequeña y mediana empresa (la principal perjudicada con la política de control de precios) entró en contradicción con el objetivo de reducción del déficit.

El resultado de esta política y las tensiones que trajo aparejada sería una explosión inflacionaria (625%) que, sumada al déficit en la balanza de pagos, la fuga de capitales y la creciente presión externa, harán que el gobierno acabe revirtiendo los objetivos de la política económica inicial. Esto se materializa en la segunda mitad de 1984 en un primer programa de ajuste acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que apuesta a la reducción del déficit fiscal a partir de una disminución del gasto público, un aumento en los impuestos a los combustibles y a las contribuciones empresariales a la seguridad social, y la desaparición de los esquemas de subsidios crediticios otorgados por el Banco Central. La política salarial quedará en este marco subordinada al objetivo de la estabilidad de precios, lo que en la práctica significaría que el salario acaba transformándose en la principal variable de ajuste de la economía (Peralta, 2007), como se podrá verificar en los sucesivos planes posteriores.

El giro en la política económica se hará más patente comenzando 1985, cuando (tras una escalada inflacionaria hacia el 1.500%) Grinspún es reemplazado en el Ministerio de Economía por Juan Sourrouille, marcando el comienzo de una iniciativa de activación del crecimiento ya no a partir de la demanda interna (y por tanto de la expansión salarial y su consiguiente aumento en el consumo), si no desde la centralidad del sector exportador, especialmente agrícola. Esto se materializa desde Marzo de aquel año en un conjunto de medidas orientadas a incrementar el tipo de cambio, las tarifas públicas y los precios industriales, acciones que constituyeron la preparación silenciosa de la reforma económica que en Junio se anunciaría con el nombre de “Plan Austral”, cuyas principales medidas (Rubinzal., 2010) fueron la creación de una nueva moneda (el austral) equivalente a 1.000 unidades del antiguo peso, producir una devaluación cambiaria del 15% seguida de un congelamiento del tipo de cambio, de la mayoría de los precios y de los salarios, desindexándose además estos últimos.

Como lo señala Portantiero (1997), el Plan Austral significó el “reconocimiento de que, frente al fracaso de las políticas de confrontación con el capitalismo local y extranjero, era necesario instrumentar mecanismos que sirvieran de base para un pacto con él”. En efecto, la acción conjunta de estas medidas fue, primero establecer y luego fijar, una estructura de precios y cambiaria favorables para el sector más concentrado del ámbito exportador industrial y agropecuario, en detrimento del sector asalariado (Peralta, 2007), situación que no haría si no agudizar el conflicto crónico con los sindicatos que, como se caracterizará en el apartado siguiente, marcará la mayor parte del gobierno de Alfonsín.

Los objetivos macroeconómicos del Plan se cumplieron en primera instancia, lográndose una reducción de la inflación de un 348% en la primera mitad de 1985 a un 20,2% al término del año, al tiempo que en el mismo período el déficit fiscal pasaba de un 11,9% a un 2% del PIB (Peralta, 2007); el éxito se vería reflejado en las elecciones legislativas de Noviembre de aquel año, que representarían un importante triunfo para el radicalismo, fuerza que mantendrá la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al obtener el 43% por sobre el 34% del PJ (Partido Justicialista, peronismo). Sin embargo, como lo plantea Halperin (1990), el éxito en el largo plazo del Plan Austral hubiese requerido una reforma del sector estatal y en particular de las empresas públicas (cuyos déficits crecieron durante el Proceso), que hiciera menos dependiente la dinámica de la estabilización respecto de las vicisitudes del sector exportador. Es en este marco que dicha dinámica comienza a experimentar problemas en 1986, cuando una gran caída en los precios de los productos argentinos de exportación (del orden del 40%) repercute en un incremento del déficit fiscal y una caída de las reservas; esto, sumado a que la inflación vuelve a mostrar una tendencia al alza, comienza a afectar los salarios y hacer insostenibles las normas de congelamiento impuestas en el marco del Plan Austral.

El gobierno responde flexibilizando dichas normas de congelamiento, y por lo tanto morigerando sus efectos beneficiosos (para el sector industrial y agro-exportador) y perjudiciales (para el sector asalariado). Las medidas concretas son un aumento en los precios y salarios en las empresas públicas, el establecimiento de una devaluación del tipo de cambio acompañada de un sistema de microdevaluación periódica, y se anuncia que en el futuro los precios del sector privado podrán modificarse de acuerdo con el incremento en los costos. Sin embargo, este conjunto de medidas sólo lograrán alimentar la escalada inflacionaria y agudizar la pugna entre sectores industriales y agropecuarios que el Plan Austral había puesto entre paréntesis (Peralta, 2007).

En este contexto, en 1987 el gobierno anuncia la aceleración de la transferencia al sector privado de las acciones de una serie de empresas estatales, particularmente en el ámbito siderúrgico y petroquímico. Esta situación aumentará el descontento en los sectores

más concentrados de la industria (la llamada “patria contratista”<sup>90</sup>), que verán peligrar el privilegio de los contratos con el Estado a partir del cual cimentaron buena parte de su posición; al tiempo que abrirán un nuevo campo de disputa para las diferentes fracciones del capital, que buscarán comprar el paquete accionario de las empresas estatales y expandir así el control monopólico de determinadas ramas (Peralta, 2007).

El actuar especulativo de los sectores más concentrados de la economía se vería acrecentado tras las elecciones legislativas de Septiembre de aquel año, por cuanto la fuerte derrota del radicalismo (que perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y casi todos los gobiernos provinciales), y con ello la posibilidad concreta de una victoria peronista en las presidenciales de 1989, hacían presagiar un corto futuro a la dinámica del Plan Austral. El principal blanco de la política económica post-elecciones será abierta y explícitamente la “patria contratista”: se anuncian nuevos estímulos a las exportaciones agropecuarias e industriales, una mayor disminución de los aranceles de importación, y una extensión de la desregulación a las áreas eléctrica, portuaria y de telecomunicaciones, que se suman a los ámbitos siderúrgico y petroquímico. Las resistencias de los sectores más concentrados de la economía (y del sector industrial más poderoso en particular) a la apertura de la economía y la presión para aprovechar la desregulación en beneficio propio, llevan en Abril de 1988 a la declaración unilateral de la moratoria en los intereses de la deuda externa, tras la negativa del FMI a respaldar un acuerdo entre el país y la banca acreedora internacional (Peralta, 2007).

En este escenario, y con el respaldo del Banco Mundial acompañado del anuncio de un crédito por US\$1.000 millones, el gobierno inicia una tentativa de negociación con los sectores más concentrados de la industria que en Agosto se cristaliza en el llamado “Plan Primavera” (Rubinzal, 2010), basado en una concertación explícita de precios, tarifas públicas y salarios entre el gobierno y los grupos industriales representados en la Unión Industrial Argentina (UIA) y en menor medida la Cámara Argentina de Comercio. La principal medida que involucró el Plan fue el establecimiento de dos bandas cambiarias: por un lado, una banda comercial y oficialmente regulada, respecto de la cual se estableció una devaluación del 11%, y por otra parte una banda libre y financiera; además, se estableció la obligatoriedad de liquidar las divisas emanadas de las exportaciones agropecuarias en la primera de estas bandas, y de las exportaciones industriales y las importaciones en la segunda, lo cual implicaba un subsidio a las exportaciones industriales al tener un espacio preferencial en un mercado cambiario no regulado. A esto se sumó la venta de dólares por parte del Banco Central, a fin de mantener bajo control el valor del dólar y evitar la especulación cambiaria.

---

<sup>90</sup> El concepto hace referencia al sector más concentrado de la industria, que se había beneficiado a lo largo de las décadas pasadas de forma extraordinaria en tanto únicos proveedores y/o contratistas del Estado, a través de la fuerte protección arancelaria, los subsidios y contratos del Estado.

Bajo esta dinámica, el éxito del Plan dependía de la existencia de un flujo permanente de divisas, que permitiera alimentar el mercado local y mantener bajo el valor del dólar. El Plan Primavera lograría contener la inflación en el corto plazo, pasando de un 27,6% mensual en Agosto a un 11,6% en Septiembre (Ruiz G., 2000), sin embargo el costo fue mantener altas tasas de interés (a fin de justamente atraer capitales extranjeros), que producirán un fuerte crecimiento de la deuda interna. Así, el esquema hará crisis a comienzos de 1989, cuando la especulación de los grandes bancos extranjeros y nacionales sobre el tipo de cambio produce una fuerte corrida sobre el dólar que obliga al Banco Central a licitar US\$500 millones en una semana para impedir su alza, haciendo inminente el agotamiento de sus reservas: el impacto de la evaluación y la estampida del dólar traen consigo en Marzo un aumento del 8% en los precios de alimentos exportables, situación que propicia el abandono del acuerdo de precios con el gobierno por parte de la UIA.

Paralelamente, como fue señalado, un factor determinante sobre la limitada capacidad de acción del Estado en el contexto de la pugna entre grupos económicos durante todo este período será la persistencia del peso de los intereses de la deuda externa y su repercusión en la incapacidad de superar el déficit fiscal. Apenas asumido, el gobierno declarará una moratoria unilateral por 180 días (Rubinzal, 2010), período durante el cual intentará resolver esta situación promoviendo la formación de una alianza entre países deudores capaz de actuar de manera conjunta ante la creciente presión de la banca acreedora internacional posterior a la moratoria mexicana de 1982, en este sentido en 1984 surge el llamado “Grupo de Cartagena”<sup>91</sup> (Escribano y Fernández, 2004). Sin embargo, la heterogeneidad de las situaciones de cada país, y especialmente la decisión de México y Brasil de negociar de manera individual (a lo cual se sumarán los Planes Baker y Brady que justamente intentarán incentivar este tipo de negociación) harán que esta iniciativa no prospere.

A la larga, el Grupo de Cartagena será el primer antecedente (que será sucedido por una serie de acuerdos bilaterales con Brasil<sup>92</sup>) para lo que en 1991 será la formación del Mercado Común del Sur (Mercosur), que entre otras cosas involucra un espacio de libre circulación de bienes servicios y factores productivos, y el establecimiento de un arancel externo y una política comercial común (Escribano y Fernández, 2004). Esto último no puede si no interpretarse en consonancia con lo anteriormente descrito: la *pugna entre los sectores más concentrados de la economía*, y el rol jugado en esta pugna por un *sector industrial capaz de hacer presión para ampliar sus posibilidades de mercado, además de intentar resistir el contexto de creciente desnacionalización y competencia externa*.

---

<sup>91</sup> Compuesto por los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>92</sup> Para ver en detalle cuales son estos acuerdos, ver Anexo.

En síntesis, será el proceso antes descrito el que configurará el contexto de enfrentamiento explícito entre grupos económicos exportadores (agropecuarios e industriales) contra aquellos que mayormente dependen del mercado interno y los subsidios, en el cual se producirán las elecciones presidenciales de 1989, en las cuales triunfará la fórmula peronista del Gobernador de La Rioja, Carlos Saúl Menem, junto a Eduardo Duhalde como Vicepresidente, por sobre los radicales Eduardo Angeloz y Juan Manuel Casella. En esta situación de pugna destacará como actor relevante el llamado “Grupo de los Ocho”, constituido por las ocho asociaciones empresariales más grandes del país, y hegemonizado principalmente por el sector financiero, específicamente por los representantes locales de la banca internacional. Como se detallará más adelante, estos sectores económicos serán un componente fundamental en la base de apoyo de Menem y tendrán desde el primer momento una decisiva capacidad de incidencia en la política económica que se implementará durante el período menemista; de hecho, el Grupo de los Ocho, junto a un equipo de técnico cuyos rostros más visibles serán los ex ministros del Proceso Adalberto Krieger y Roberto Alemann, será el principal articulador del programa neoliberal que seguirá Menem en gran medida una vez asumido su gobierno.

#### *Sindicalismo y nueva marginalidad urbana: La formación de la base social menemista*

En 1983 la situación del mundo sindical era compleja y heterogénea: algunos sindicatos tenían las mismas dirigencias que en 1976 pues su mandato fue prorrogado por los militares, otros estaban dirigidos por comisiones transitorias nombradas por el Ministerio del Trabajo, algunos fueron normalizados en 1983 y otros seguían intervenidos por el Ministerio de Trabajo (Palomino, 2000). Lo cierto es que, hasta el año 1987, y paralelamente a su rol en el contexto del conflicto entre sectores económicos antes descrito, el gobierno de Alfonsín mantendrá una relación de marcada y explícita confrontación con los grandes sindicatos: esto ocurrió ya desde la campaña, que como fue señalado anteriormente, estuvo marcada por la denuncia por parte del radicalismo de un “pacto sindical-militar”, según el cual los principales dirigentes del peronismo sindical habrían moderado sus críticas al Proceso y rechazado enjuiciarlo en el futuro, a cambio de la devolución de algunos de los gremios intervenidos (Peralta, 2007).

Como señala Halperin (1990), Alfonsín parecía entender que la construcción de un nuevo consenso “no requería un redimensionamiento de las fuerzas sociales e institucionales que habían dominado en el anterior medio siglo, sino sólo su adaptación al marco de la democracia pluralista”. En esa lógica, y buscando aprovechar la pugna interna en el peronismo posterior a la derrota electoral, el gobierno acomete una empresa de reorganización del mundo sindical que se expresa en Noviembre de 1983 en el envío del proyecto de Reforma Sindical conocido como “Ley Mucci”. La iniciativa apuntaba derechamente a debilitar a las conducciones actuales de los grandes sindicatos, generando mecanismos de inclusión de minorías en sus organismos de dirección: entre otras medidas,

establecía que la elección de los delegados de base precede a los otros niveles de conducción, reducía el tiempo de mandato de los dirigentes, establecía la obligatoriedad de la participación de la minoría en las comisiones directivas, e imponía el voto secreto y control de la Justicia Electoral en las elecciones de los sindicatos.

Además de no lograr la aprobación de un Senado con mayoría peronista, el proyecto permitirá la reunificación de las dos principales centrales sindicales existentes (CGT<sup>93</sup> Brasil y CGT Azopardo) sindicalismo, cuya articulación en contra de la reforma se vio expresada en las 13 huelgas generales llevadas a cabo en aquel contexto. La confluencia de estos sectores se vio expresada en la generación de una conducción provisoria, donde destacará la figura del dirigente cervecero y titular de la CGT Brasil, Saúl Ubaldini, quien tres años más tarde se convertirá en el Secretario General de la reconstituida Confederación General del Trabajo (CGT), históricamente la principal central obrera argentina que sería rearticulada a partir de los sectores involucrados en la movilización contra la reforma sindical (Palomino, 2000; Peralta, 2007).

Hacia 1987, cuando ya es un hecho consumado el fracaso del Plan Austral y ante la agudización progresiva de la confrontación con los sectores obreros organizados que no logró reformar por vía legislativa, el gobierno asume un cambio en su estrategia hacia el mundo sindical, buscando construir alianzas al interior de dicho sector. Esto comienza en Abril cuando, en un intento de incorporar a los sindicatos más “conciliadores” y con menos inserción peronista, el Secretario General del sindicato Luz y Fuerza, Carlos Alderete, es nombrado Ministro del Trabajo. En la misma línea, en Mayo se establece un aumento en los salarios y precios del sector público, mientras que los del sector privado permanecen bajo control aunque con una política más flexible, medidas que desatarán una reacción transversal de los distintos sectores empresariales (Peralta, 2007).

La nueva relación asumida con los sectores obreros organizados permitirá el fortalecimiento de la posición de poder, tanto del sindicalismo en general, como del peronismo en su interior. Esto se manifestará en 1989 en una serie de reformas, siendo las principales las leyes del Seguro Nacional de Salud y de Obras Sociales promulgadas en Enero, con las que el sindicalismo recuperará los instrumentos jurídicos que sustentaron su poder económico durante el último período de gobierno peronista (obras entregadas con condonación de deudas, e incremento del aporte empresario del 6%). A lo anterior se suma la sanción en Abril de la Ley de Asociaciones Profesionales, que permite a los dirigentes ser reelectos en comicios y vuelve a consolidar el sistema del sindicato único por actividad a nivel nacional, propiciando mejores condiciones para la imposición de la línea ortodoxa del peronismo sindical (Peralta, 2007).

---

<sup>93</sup> Confederación General del Trabajo

Paralelamente, durante este período emerge otro actor social del cual cabe dar cuenta. Se trata de los crecientes sectores marginales urbanos, surgidos con las reformas económicas que se comienzan a aplicar desde mediados de los años 80', sin acceso a beneficios sociales ni representación colectiva de ningún tipo. La formación de este actor será expresiva de los costos sociales de las políticas de ajuste que comienzan a implementarse desde 1984 en adelante, así como de la insuficiencia que mostrarán las iniciativas orientadas a mitigar estos costos, siendo la principal de ellas el Programa Alimentario Nacional (PAN), consistente en la distribución de una caja de alimentos a familias de escasos recursos diseñada para cubrir un tercio de los requisitos nutricionales de una familia de cuatro personas (Vinocur y Halperin, 2004), programa que duraría hasta 1989 cuando la hiperinflación marca su final.

Así pues, los sectores marginales emergen como actor políticamente relevante en los últimos años del gobierno de Alfonsín, saqueando comercios y supermercados. Será un actor importante al cual la candidatura de Menem logrará convocar en clave populista (Peralta, 2007), para (como se analizará más adelante) posteriormente intentar su contención a través de medidas que irán desde comedores y ollas populares, hasta subsidios especiales y planes de trabajo, acciones que más allá de generar y fortalecer vínculos clientelares específicos no lograrán impedir la agudización de la situación de este sector, haciendo que desde finales de los 90' en adelante se constituyan como un actor insoslayable al dar cuenta de los diferentes actores que ejercen niveles de presión sobre la política estatal.

### *La persistencia y permanencia del actor militar*

Recapitulando la afirmación de Halperin (1990) respecto del sindicalismo, los militares serán otro actor que no aceptará de manera simple y mecánica su adaptación al régimen democrático, lejos de una “depuración” casi espontánea de los mayores responsables de los crímenes de lesa humanidad como, a juicio de Halperin, habría esperado el gobierno radical. Apenas asumido el gobierno en 1983, buscará agilizar la “transición a la democracia” a través, entre otros, de la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) para documentar casos y pruebas de violaciones a los derechos humanos, la anulación por parte del Congreso de la autoamnistía dictada en los últimos meses de gobierno militar, y del Decreto N° 528 que ordena el procesamiento de las tres juntas militares que gobernaron el país durante el Proceso, que tendrá sentencia<sup>94</sup> en Diciembre de 1985, siendo Argentina el primer país latinoamericano en enjuiciar y condenar a altos mandos militares que plantearon y realizaron golpes de Estado.

---

<sup>94</sup> Se condena a los generales Videla y Massera a cadena perpetua, Viola a 17 años de prisión, Lambruschini a 8 años, y Agosti a 4.

El “Juicio a las Juntas” traerá consigo una importante reacción por parte de un amplio sector de las Fuerzas Armadas. El gobierno buscará aplacar este descontento a través de la Ley de Punto Final, que estableció la paralización de los procesos judiciales en curso contra los imputados como autores del delito de desaparición forzada de personas. La iniciativa, sin embargo, generará un rechazo transversal, tanto de las organizaciones de derechos humanos y los detractores del Proceso en general (incluso dentro del radicalismo), como por parte de los propios militares que la considerarán insuficiente (Rubinzal, 2010), descontento que se verá manifestado en la Semana Santa de 1987, cuando se produce un alzamiento militar encabezado por el coronel Aldo Rico, rostro más visible de un amplio sector nacionalista del Ejército conocido como los “carapintadas” que actuará a contrapelo de las directrices de los altos mandos de las Fuerzas Armadas.

Sin capacidad militar para reprimir a los sublevados, Alfonsín acabará negociando lo que en Junio de aquel año se tradujo en la Ley de Obediencia Debida (Rubinzal, 2010), que exime a los militares por debajo del rango de coronel de toda responsabilidad en los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el Proceso, bajo el principio de que habrían actuado conforme a la “obediencia debida”, es decir, limitándose a acatar las órdenes de sus superiores. Además de la impopularidad de la medida, esta logra aplacar el descontento en el sector nacionalista de las Fuerzas Armadas sólo de manera temporal, produciéndose al año siguiente nuevas sublevaciones militares (sin éxito) en Enero y Diciembre de 1988.

Los “carapintadas” serán otro actor de apoyo a la candidatura de Carlos Saúl Menem, en el contexto de un persistente reclamo contra la conducción del Ejército y una demanda por inmunidad para todos los militares procesados, incluidos aquellos que fueron partícipes de las sublevaciones contra el gobierno radical (Peralta, 2007). Este apoyo se verá retribuido entre 1989 y 1990, a través de una serie de decretos de indulto complementario a las leyes de Punto Final y Obediencia Debida a los crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco del Proceso, destacando especialmente el Decreto N° 2741, que anula las sentencias a los generales condenados en el “Juicio a las Juntas” en Diciembre de 1985.

## **La ofensiva neoliberal en el primer período de Carlos Menem (1989-1994)**

### *De la ofensiva exportadora al predominio del capital financiero*

Pese a que constitucionalmente el gobierno de Menem debía asumir en Diciembre, la presión creciente hacia el nombramiento anticipado del ministro de Economía (en el contexto antes descrito de crisis y de enfrentamiento declarado entre los sectores más concentrados de la economía), sumada a la renuncia de Alfonsín, adelantarían los acontecimientos, concretándose finalmente la asunción en el mes de Julio. Previamente, Menem había oficializado la designación como ministro de Economía de Miguel Roig,

ejecutivo de “Bunge & Born”, poderoso grupo exportador de materias primas agropecuarias e industriales, importante exportador de manufacturas industriales y dominador oligopólico en vastos sectores de la producción industrial argentina (Brenta, 2001; Pereira, 2007). Esta designación será la expresión más visible del nombramiento de un equipo económico de marcado carácter liberal, y comenzará tempranamente a marcar un paulatino distanciamiento y fragmentación de las bases sociales históricas del peronismo respecto al gobierno de Menem, que se tornará relevante en los años sucesivos (cuestión que se analizará más adelante).

Una vez asumido el gobierno, comienza la implementación del llamado “Plan Bunge & Born”, que apostó por la reducción del desequilibrio externo y fiscal a través de violentas alzas en las tarifas públicas y combustibles, y una fuerte devaluación del austral. A esto se sumarán medidas de apertura al capital extranjero y suspensión de beneficios otorgados en el régimen de promoción industrial: se derogan las restricciones a la Ley de Inversiones Extranjeras, estableciéndose igual tratamiento entre el capital productivo nacional y extranjero (salvo empresas vinculadas a la defensa nacional); se reducen en un 5% los aranceles de importación y se mantiene el nivel de retenciones a todas las exportaciones; y se modifica la carta orgánica del Banco Central, estableciéndose la libre determinación de las tasas de interés y la promesa de no aumentar el encaje bancario. Además, se gesta un acuerdo de precios por 90 días con un grupo de empresas (principalmente multinacionales cerealeras encabezadas por Bunge & Born), que involucra un préstamo de US\$2.500 millones al Banco Central por parte de estas.

De acuerdo con Peralta (2007), todo este conjunto de medidas son constitutivas de un intento de imposición del gran sector exportador, en específico de un grupo muy acotado de compañías; por consiguiente, desatará un fuerte conflicto con el empresariado industrial, que vulnera el acuerdo de precios, buscando cargar al consumidor los costos que implican los aumentos de las tarifas de los servicios públicos, en el contexto de una resistencia general a la suspensión de los subsidios y prebendas obtenidas en los contratos con empresas estatales. El resultado de esta tensión será una hiperinflación sin precedentes en la historia argentina, marcando el fracaso del Plan y obligando a un nuevo acuerdo, esta vez con las principales 250 empresas del país. La renuncia del ministro Rapanelli (reemplazante de Roig tras su fallecimiento a sólo seis días de asumido) en Diciembre marca el fin de la presencia de Bunge & Born en el gobierno y con ello el fracaso de la ofensiva del sector exportador.

Halperin (1994) considerará la hiperinflación de 1989 como el momento resolutivo de lo que denomina la “larga agonía de la Argentina peronista”, es decir, el instante en el que terminan de desarticularse los que considera los principales anclajes de la sociedad prefigurada por el primer peronismo: la centralidad de los sectores urbanos vinculados a la industria, y la estabilidad de los sectores medios. Efectivamente la hiperinflación, además

de anular rápidamente el intento de hegemonía del sector exportador, marca un punto de inflexión a partir del cual comienza a dibujarse un escenario de predominio del capital financiero internacional que, como se verá más adelante, se materializará de manera nítida a partir del Plan de Convertibilidad de 1991.

Este camino comienza a trazarse a partir del llamado “Plan Bonex” de Noviembre de 1989, consistente en el congelamiento de todos los depósitos a plazo fijo que superaban el millón de australes (involucró alrededor del 60% de la base monetaria), y su canje obligatorio por “Bonos de deuda externa” (Bonex 89) nominados en dólares y que tendrían como plazo el año 1999. (Brenta, 2001). El plan concretamente buscaba tres cosas: reducir la liquidez como requisito previo para la reducción de la inflación, la licuación de la deuda interna (convirtiéndola en externa) y la liquidación por parte de los grandes grupos económicos de sus obligaciones con el Estado. Sin embargo, su principal efecto fue desatar una pugna entre las grandes empresas industriales y el sector financiero, disputa cuyo objeto sería la transferencia de ingresos al amparo del nuevo marco establecido por el canje obligatorio de los depósitos por Bonex 89 (Peralta, 2007). Asimismo, el Plan marcó el inicio de un proceso de transformación bancaria, que involucró la privatización de varias entidades financieras provinciales y la fusión, absorción y concentración de la banca privada en manos del capital extranjero (Rubinzal, 2010).

Paralelamente, bajo la denominación de “Nuevo Orden Administrativo”, se da inicio a la primera Reforma del Estado (Orlansky, 1996; Zeller, 2007), que se analizará con mayor detalle más adelante, no obstante resulta preciso rescatar en este apartado los elementos pertinentes para la caracterización de la pugna en curso entre los sectores más concentrados de la economía. En 1989, aunque con modificaciones debidas a la presión principalmente del empresariado industrial, se aprueban dos leyes importantes atinentes a esta disputa (Zeller, 2007). En Agosto es promulgada la Ley de Reforma del Estado, que establece el marco de descentralización y búsqueda de subsidiariedad con el sector privado a partir del cual será posible la política de desprendimiento sucesivo de empresas estatales<sup>95</sup>, formulada de manera explícita con la aprobación en Septiembre de la Ley de Emergencia Económica, que pone fin a los regímenes de promoción industrial y de exportación, a la compra de industria nacional por parte del Estado y a los beneficios fiscales a la empresa argentina<sup>96</sup>. El inicio del proceso de privatizaciones y concesiones de empresas del Estado se dará, además, a través de la derogación de la Ley de Abastecimiento, y del Decreto N° 2284 que elimina la gran mayoría de las barreras

---

<sup>95</sup> Sin embargo, esta ley concederá la preferencia de compra a las empresas públicas que se iban a privatizar a los proveedores de esos mismos entes estatales (la antes mencionada “patria contratista”) y dispondrá que el Estado puede hacerse cargo de los pasivos de las empresas para facilitar su venta o concesión

<sup>96</sup> No suspenderá por tiempo indefinido los subsidios derivados de la promoción industrial (proyecto original), restringiéndose al 50% de estos y por 180 días. Además, traerá aparejado el compromiso de sancionar una ley especial que determine los procedimientos para compensar los beneficios suspendidos.

arancelarias<sup>97</sup> y disuelve una serie de entes de regulación, creados la mayoría de ellos durante los años 30'<sup>98</sup> (Orlansky, 1996).

Sobre este marco institucional a partir de 1990 se inicia el proceso de privatizaciones de mayor envergadura en la historia de Argentina<sup>99</sup>. Entre este año y 1998 se enajenaron empresas estatales por un valor de US\$18.173 millones, cifra que aumentaría en \$2.010 con el término de la venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1999 a la sociedad española Repsol. A diferencia del caso brasileño y de las privatizaciones chilenas de los años 80' (no así en las décadas posteriores), en que el proceso privatizador tuvo un carácter predominantemente nacional, cerca de un 57% del total de los recursos ingresados por concepto de privatizaciones corresponde a desembolsos de capitales extranjeros, mientras un 33% se debe a capitales nacionales asociados a consorcios internacionales en la mayoría de los casos (Peralta, 2007). Así pues, a pesar de ser planteadas como respuesta al problema del déficit fiscal y la deuda externa, las privatizaciones argentinas en la práctica constituyeron un mecanismo de transferencias de ingresos, capitales y futuros excedentes económicos hacia los sectores más concentrados de la industria y el capital extranjero.

Paralelamente al comienzo del proceso privatizador (y retomando el hilo anterior), una serie de corridas bancarias entre 1990 y comienzos de 1991, que incluso llegaron a producir una segunda hiperinflación (2.314%) a finales de 1990 y una deuda externa de US\$61.700 millones, propiciarán la renuncia del Ministro de Economía Antonio Erman González, en medio de denuncias contra la especulación cambiaria por parte del sector exportador. En su reemplazo asumirá el hasta entonces Canciller, y ex Presidente del Banco Central durante el Proceso, Domingo Cavallo, quien sería el principal impulsor del "Plan de Convertibilidad" que se comenzará a implementar en el mes de Abril, apoyado en el descontento creciente ante la persistente inflación<sup>100</sup>.

Al igual que el Plan Real implementado en Brasil tres años después, la expresión inmediata será la fijación de una situación de paridad entre la moneda local y el dólar, que

---

<sup>97</sup> No obstante, el decreto excluyó algunos sectores industriales altamente concentrados y dominados por capitales transnacionales, siendo paradigmático el caso del sector automotriz, que continuará beneficiándose con una serie de subsidios y protección arancelaria (Orlansky, 1996)

<sup>98</sup> Concretamente se disuelven las siguientes entidades: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado Central del Pescado, Mercado Concentrador de Carnes de Liniers, Corporación de Productores de Carne, Comisión Reguladora de las Yerba Mate, Instituto Nacional de Reaseguros, Administración General de Puertos, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Centro Nacional Azucarero. (Brenta, 2001).

<sup>99</sup> El proceso privatizador durante el período de Menem abarcó a las siguientes compañías (Zeller, 2007): YPF, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, HIDRONOR, Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Ferrocarriles Argentinos, FEMESA, concesión de rutas nacionales, Junta Nacional de Granos, Mercado de Hacienda, Caja Nacional de Ahorro Postal, Atanor, Petroquímica General Mosconi y Area Material Córdoba, Empresa Líneas Marítimas del Estado (ELMA), el Correo Argentino, Petroquímica Bahía Blanca, y empresas administradas por el Ministerio de Defensa.

<sup>100</sup> "La hiperinflación había dejado tal sacudón que de alguna manera la Argentina se parecía a un miembro de Alcohólicos Anónimos. De esa copa no podía beber ni un sorbo, nunca más. Y en eso se apoyó la convertibilidad, aunque todo el mundo sabía que no podía durar" ("El clima en el país ha cambiado por completo. El historiador Halperin Donghi analiza el Nuevo gobierno", La Nación, 25 de Octubre de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/539056-el-clima-en-el-pais-ha-cambiado-por-completo>)

en este caso se llevará a cabo a través de una sobrevaluación del tipo de cambio que golpeará de manera decisiva al sector productivo interno, por cuanto trajo consigo la inundación del mercado interno con bienes importados, y con ello un fuerte proceso de internacionalización en las principales empresas y el cierre de amplios sectores industriales más pequeños, incapaces de sobrevivir en las nuevas condiciones de competencia externa y elevados costos internos (Macedo Cintra y Farhi, 2002; Novick et al., 2009), con las lógicas consecuencias que esto conlleva respecto al empleo, cuyas implicancias serán examinadas más adelante. El golpe al sector productivo se ve acrecentado en tanto la Ley de Convertibilidad de Abril de 1991 mantendrá fija la paridad entre el peso<sup>101</sup> y el dólar, a diferencia de la experiencia brasileña en que una vez fijada la situación de paridad entre la moneda local y la divisa la evolución del tipo de cambio queda a criterio del Ministerio de Hacienda.

El mecanismo a través del cual se mantiene fija la paridad consiste en la obligación, por parte del Banco Central, de mantener reservas internacionales equivalentes a, por lo menos, el 100% de la base monetaria: en otras palabras, queda imposibilitado de emitir moneda sin la correspondiente contrapartida en divisas, así como de utilizar en general una política monetaria activa, limitándose a acompañar los flujos de entrada y salida del capital financiero local e internacional (Peralta, 2007). Este rol del Banco Central se consolida con la aprobación de la reforma a su Carta Orgánica en Septiembre de 1992: se estableció su autonomía respecto al Ejecutivo, suprimió la garantía oficial de los depósitos y fijó límites estrechos para que pudiese comprar bonos públicos y prestarlos a los bancos comerciales.

Además de aumentar enormemente la deuda externa, la principal consecuencia macroeconómica de la Convertibilidad fue configurar un sistema económico totalmente indefenso ante los movimientos especulativos del capital internacional, particularmente los sucesivos flujos de capitales “golondrinas”; a esto se suma que los factores antes mencionados harán de la especulación financiera el principal negocio del país, al cual se volcarán tanto capitales nacionales como extranjeros, viéndose con ello relegada la inversión productiva ya sea para el mercado interno o para exportación (Novick et al., 2009). Como lo resume Peralta (2007), “la convertibilidad fue la varita mágica que posibilitó el disciplinamiento de la lucha entre grupos económicos y fracciones del capital, imponiendo la hegemonía del capital financiero y la apertura de la economía a la penetración de las empresas transnacionales en el proceso productivo”. Apertura reforzada con la suscripción, un mes antes, del Mercado Común del Sur (Mercosur) con Paraguay, Uruguay y Brasil, convirtiéndose así Argentina en importante receptor de inversión productiva brasileña.

---

<sup>101</sup> Inicialmente la razón era de 10.000 australes por dólar, cambiándose en el transcurso del mismo año a una nueva unidad monetaria (peso convertible) equivalente a estos 10.000 australes.

Sin embargo, en el corto plazo el Plan de Convertibilidad logrará solucionar la problemática de la inflación, que caerá de un 51% mensual en el primer trimestre de 1991 a un 5,8% en el tercero (Macedo Cintra y Farhi, 2002), además de propiciar un período de aparente bonanza económica marcado por la entrada masiva de capital financiero internacional, atraído por las privatizaciones de empresas estatales, las altas tasas de interés y la seguridad de cambio que implicaba la paridad peso-dólar. Sería a comienzos de 1995, en las postrimerías del primer período de Menem, que vendría el que sería el primer remezón importante al esquema estructurado a partir de la convertibilidad, cuando aparece en el escenario internacional la llamada “crisis del Tequila”, que trajo consigo la primera gran fuga de capitales, a partir de lo cual a las voces de protesta de los sectores industriales perjudicados por la apertura comercial, las altas tasas de interés domésticas y la recesión, se sumará un emergente descontento popular, que cobrará relevancia en los años sucesivos.

### Reformas laborales y la disgregación de la base social menemista

Si el gobierno de Alfonsín había logrado unificar (en su contra) al grueso del mundo sindical, aquello no implicará la inexistencia de conflicto al interior del sindicalismo. Una vez eliminado el enemigo común, durante el primer año de Menem se retomará y agudizará la pugna al interior de la CGT, en un contexto de acelerado empobrecimiento de los sectores populares ante la situación de hiperinflación, y de un desempleo creciente que para comienzos de 1990 alcanzará el 20% de la población económicamente activa (Palomino, 2000; Peralta, 2007).

La conducción de la CGT, encabezada por el antes mencionado Saúl Ubaldini, reclamará el cumplimiento del programa de 26 puntos elaborado dos años antes por la CGT y al cual Menem había comprometido su apoyo: este contenía, entre otros aspectos, aumentos salariales, una moratoria en el pago de la deuda externa, la nacionalización de los depósitos bancarios y la completa reversión de los programas económicos aplicados desde 1976 (Peralta, 2007). Este sector comenzará a distanciarse del gobierno ya desde el nombramiento del primer equipo económico, y en los meses posteriores se manifestará especialmente crítico de los acuerdos de precios entre gobierno y empresas, calificándolos como la legalización de las ganancias extraordinarias acumuladas desde la asunción del gabinete. Sin embargo, el triunfo de Menem había fortalecido a la autodenominada llamada “línea renovadora” de la CGT, compuesta por la llamada “Mesa de Enlace” que fue el principal nexo entre Menem y el sindicalismo, en conjunto a agrupaciones descolgadas del sector ubaldinista, línea que iniciará una ofensiva para desplazar a estos últimos de la conducción.

Esta tensión terminará en Octubre de 1989 con el quiebre de la Central: se forman, por un lado, la oficialista “CGT San Martín”, encabezada por el dirigente de los empleados de comercio Guerino Andreoni; y por otra parte la “CGT Azopardo”, compuesta por el

sector ubaldinista y que tras este quiebre rompería definitivamente con el gobierno de Menem. Esta división se hará patente y más profunda en los meses posteriores, ante el estallido de numerosos conflictos obreros como consecuencia de la caída salarial, y las amenazas de despidos masivos asociada al proceso de privatizaciones que estaban comenzando: destacarán el paro de los maquinistas y señaleros del gremio ferroviario en Septiembre, y el paro general del gremio del transporte automotor de pasajeros en Noviembre (Peralta, 2007).

Además de las transformaciones macroeconómicas desarrolladas en el apartado anterior, y los cambios en la fisonomía del Estado que se caracterizarán en la sección siguiente, la iniciativa que asumirá el gobierno específicamente en materia laboral y sindical tenderá a agudizar una relación crecientemente conflictiva con el sindicalismo. El inicio de la ofensiva específica en este ámbito lo marca el antes mencionado Decreto de Desregulación de Noviembre de 1991, que dedica parte de su articulado a la eliminación de la negociación salarial a nivel nacional. Esto ocurriría sólo dos meses antes del comienzo de la implementación de la principal iniciativa de este período en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo, la Reforma Laboral, a través de la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013., que trastoca directamente el modelo que acompañó históricamente el desarrollo del sindicalismo en Argentina (Palomino, 2000), el de un empleo asalariado estable, articulado con servicios de salud, previsión, indemnización por despido y otras prestaciones.

El principal aspecto de esta ley sería la modificar el concepto de relación laboral ininterrumpida (y la regularidad y protección asociada a este), reformando los métodos de ajuste salarial a través de “cláusulas de productividad”, y especialmente a través de la introducción de “modalidades promovidas de contrato de trabajo”, es decir, la creación de formas de contratación con rebajas y eliminación de las cargas sociales, llegando a eliminarse hasta el 50% de las contribuciones patronales al sistema de Seguridad Social (Novick et al., 2009). La Ley además, en lo que es posible interpretar como concesión al sindicalismo, crea el primer seguro de desempleo en la historia de Argentina, cuya duración es proporcional al período de cotización<sup>102</sup>; no obstante, en la práctica la cobertura de este beneficio resulta muy limitada, al estar circunscrita al sector formal de la economía<sup>103</sup>, dejando fuera a la gran mayoría de los desempleados (Novick et al., 2009; Vinocur y Halperin, 2003). Finalmente, otro aspecto relevante de la ley será el establecimiento del marco normativo para la creación de programas de empleo para “grupos especiales” de trabajadores (lo que como se verá más adelante será la base para el surgimiento del “Plan Trabajar”). Se trata en definitiva de un cuerpo normativo que flexibiliza las relaciones

---

<sup>102</sup> 4 meses de duración para cotizaciones entre 12 y 23 meses, 8 meses para cotizaciones entre 24 y 35, y 12 meses para cotizaciones de 36 meses o más.

<sup>103</sup> Es decir, excluyendo a aquellos trabajadores pertenecientes al ámbito informal, como también a quienes, siendo parte del sector formal, no están registrados en las empresas que trabajan (a partir justamente de las modalidades contractuales establecidas en esta Ley).

laborales y sus mecanismos de protección, comenzando a promover la formación de un mercado del trabajo altamente segmentado, heterogéneo y volátil (Novick et al., 2009).

Esto iría acompañado de una iniciativa dirigida específicamente hacia el sindicalismo en 1992, orientada a revertir aspectos de las leyes aprobadas a fines de los años 80 que permitieron reposicionar al actor sindical, concretamente el gobierno presentaría proyectos de reforma a tres cuerpos legales (Peralta, 2007). A través de una modificación a la Ley de Asociaciones Profesionales se buscó la eliminación de la CGT única y el sindicato único por actividad a nivel nacional, planteando además la supresión de requisitos para la presentación de listas en las elecciones gremiales. En un sentido similar, la reforma a la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo pretendía profundizar lo hecho dos años antes por el Decreto de Desregulación, descentralizando la negociación de las condiciones de trabajo al establecer un sistema según el cual algunos aspectos se negociarían a nivel nacional, otros por rama o sector, y los más relevantes estarían circunscritos al nivel de la empresa (en particular lo que respecta a salarios). Finalmente, a través de la reforma a la Ley de Obras Sociales se pretendió quitar al sindicalismo el control de los fondos, y desregular el sistema, haciendo que cada trabajador pudiese elegir en qué obra social depositar su aporte.

Estos proyectos trajeron como consecuencia una rearticulación de sectores sindicales en contra de ellos. Concretamente al calor del proceso se produjo la reunificación de la CGT a partir de la CGT San Martín más los elementos “moderados” de la CGT Azopardo (Araya et al., 2007; Palomino, 2000), en torno a una estrategia de negociación con el gobierno, que resultaría en que efectivamente los proyectos no se concretarían, situación para la cual sería decisiva la existencia de 18 diputados de origen sindical, en tanto sus votos eran necesarios en el contexto de tramitación de la reforma constitucional que debía permitir la reelección presidencial, lo que otorgaba un importante poder de veto en esta coyuntura al sindicalismo como actor en la alianza en la que debía sustentarse el gobierno de Menem.

Por su parte, el sector de la CGT Azopardo que no se incorporó a esta reunificación persistiría en la articulación iniciada un año antes en Burzaco y Rosario, el llamado “Congreso de los Trabajadores Argentinos”, plataforma para un intento de expresión sindical alternativo a la CGT menemista (Araya et al., 2007; Palomino, 2000). Esta articulación cobraría visibilidad en 1994 con la organización de la llamada “Marcha Federal”, protesta masiva a la cual se fueron sumando otras organizaciones gremiales y los principales partidos opositores (UCR y el recientemente creado “Frente Grande”), que convocaría en Buenos Aires a 50.000 personas provenientes de distintos puntos del país. La articulación ese mismo año se formalizaría en la creación de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

Sin embargo, mientras el sindicalismo vive sucesivos quiebres y articulaciones, verá disminuida su inserción general en la sociedad a partir del cuadro social que comienza a incubarse particularmente desde comienzos de la década, y que será determinante en el segundo período de Menem. Las consecuencias negativas que la convertibilidad tendrá sobre la actividad productiva progresivamente tendrá como correlato un acelerado crecimiento del desempleo y subempleo, como consecuencia de los despidos masivos en las empresas públicas privadas, la tercerización de actividades y la flexibilización laboral; situación que se agudizará más con la antes mencionada “Crisis del Tequila” que llevará a niveles de desempleo y subempleo de alrededor del 30%<sup>104</sup> (Peralta, 2007).

Con ello, configurará un escenario de una enorme diferencia entre los trabajadores asalariados formales, respecto a la cada vez más amplia masa de trabajadores desocupados o volcados al trabajo precario por cuenta propia (fenómeno que Kessler y Espinoza (2007) denominarán “tercerización espuria”), precarizados y fuera de cualquier instancia de representación de intereses. Los asalariados, si bien también verán su situación afectada en tanto el desempleo incide sobre la evolución de los salarios, poniendo un techo a cualquier intento de mejoras salariales, seguirán teniendo un nivel muy superior de protección social en comparación con los trabajadores independientes, lo que se debe a la vigencia de *Convenio Colectivo*, el peso del gremio de los profesores (a pesar del desmantelamiento del sector público) y que los grandes sindicatos mantienen, a pesar de todo, sus sistemas de protección (mantenidas con las cotizaciones), como en el área de la salud, por ejemplo (Peralta, 2007).

Ante este actor emergente desde finales de los años 80’ y creciente con las transformaciones económicas de este período, el gobierno irá mostrando cada vez mayores dificultades para su incorporación en clave populista: como se verá más adelante, este fenómeno está en la base de la formación de lo que a finales de la década será la emergencia del fenómeno “piquetero” como agente que presiona hacia la acción estatal.

### Primera Reforma del Estado: Descentralización administrativa y de servicios sociales

Como fue anteriormente señalado, en 1989 se da inicio a la Primera Reforma del Estado. Siguiendo a Orlansky (1996), se trata de una redefinición de las relaciones de interacción entre el sector privado y público que involucra restricciones sin precedentes a este último, y que abarca tres dimensiones: la privatización del sector empresario estatal, y la descentralización de las funciones administrativas y sociales, derivándose de la combinación de estos tres elementos una mayor “politización”<sup>105</sup> de la administración

---

<sup>104</sup> La crisis disparó los niveles hasta un 18,4% de desempleo y 11,3% de subempleo entre 1995 y 1997, lejos de los 8,1% y 8,6% respectivamente en que se encontraban al asumir Menem en 1989.

<sup>105</sup> Se refiere a la multiplicación del personal burocrático en sectores más “políticos” del Gobierno (Presidencia, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Jefatura de Gabinete), en términos relativos respecto a los roles más propiamente económicos (disminuidos con las privatizaciones) y sociales (descentralizados bajo la invocación al federalismo fiscal) (Orlansky, 1996).

nacional. De acuerdo a Zeller y Rivkin (2003), el proceso en general marcará la reducción, entre 1989 y 1994, del 57% del empleo público, disminución que es constitutiva desde el primer momento del proceso: la anteriormente mencionada Ley de Reforma del Estado de 1989, además de sus efectos ya descritos, modificó el status de los empleados públicos a través de la suspensión temporaria de sus cargos, posibilitando con ello la remoción de numerosos funcionarios de la Administración Pública Nacional (Orlansky, 1996).

Habiendo sido ya examinada una de las tres dimensiones asociadas a la primera modernización del Estado emprendida por Menem (la privatización del sector empresario estatal), cobra relevancia dar cuenta de la evolución en lo que respecta a las otras dos. En cuanto a la *descentralización de las funciones administrativas* (así como la reducción del personal dedicado a estas labores), esta asume una especial fuerza durante este período, pasándose de una situación en los años 80' en que tanto el empleo público nacional como el provincial presentan una proporción de aproximadamente 2 empleados por habitante, a la composición de mediados de los 90' donde el empleo público provincial pasa a ser cinco veces mayor que el nacional (Oszlak, 2000). A este respecto destacan, además de la mencionada Ley de Reforma del Estado de 1989, la serie de Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos un año más tarde, tales como el 993 para promover jubilaciones anticipadas y disminuir las cifras de funcionarios, el 1457 llamado "Ómnibus" para la aceleración de la reforma, o el 2476 de "racionalización del Estado

Asimismo, en lo que respecta a la idea de "*politización*" de la burocracia en los términos planteados por Orlansky (1996), destaca la creación de mecanismos de control de la gestión pública tales como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación en 1992, o la creación un año antes de sistemas organizacionales de gestión intrajurisdiccionales tales como los de Seguridad Interior, Sistema Nacional Científico-Técnico, Sistema Nacional de Inversiones Públicas, entre otros (Zeller, 2007). Cabe consignar que una parte importante de la reforma del Estado, al menos en lo que respecta a la situación del personal administrativo, se llevará a cabo a través de Decretos de Necesidad y Urgencia, es decir, por fuera del escrutinio legislativo (Orlansky, 1996; Zeller, 2007).

En lo que respecta a la *descentralización de servicios sociales*, el antes mencionado Decreto de Desregulación de 1991 establecería las bases para un traspaso de responsabilidades a las provincias que comienza a materializarse institucionalmente dos años más tarde. Por un lado, en Abril de 1993 es promulgada la Ley Federal de Educación, que transfiere a las provincias los establecimientos nacionales de enseñanza media y educación, establece las pautas del financiamiento del nuevo sistema sobre la base del aumento de los recursos coparticipados por la Nación y las provincias, la ampliación del ciclo educativo obligatorio a diez años, el principio de gratuidad de la enseñanza y el

compromiso de incremento del presupuesto educativo en un horizonte de cinco años (Novick et al., 2009).

El mismo año, es promulgado el Decreto N° 578 que modifica el esquema de financiamiento de la salud pública, creando la figura del “Hospital de Autogestión”: concretamente, esto implica establecer la obligatoriedad del pago de los servicios de los hospitales públicos por parte de sus usuarios, así como la autorización para el uso de estos fondos con el fin de crear una estructura de incentivos a la productividad y eficiencia en la lógica de la empresa privada (Gogna, 2004); asimismo, si bien el decreto prevé que los hospitales sigan recibiendo los aportes presupuestarios, sugiere ir reemplazando el financiamiento a la oferta por un subsidio a la demanda (Tafari, 1997). Esto sería reforzado en 1995 con la creación del “Programa Médico Obligatorio” (PMO), conjunto de prestaciones obligatorias de salud que actúa como base para la asignación de recursos por sobre la dependencia de la institución que provee el servicio.

Siguiendo a Novick y otros (2009), ambas reformas presentan dos aspectos relevantes en común: por un lado, retoman una tendencia a la descentralización iniciada en los tiempos del Proceso (y en el caso del sector salud la completan<sup>106</sup>); y por otra parte, en ambos casos el criterio fundamental que inspira dichas transformaciones responde más bien a un objetivo “fiscalista”, esto es, de prosecución de objetivos financieros, más que de atención a los requerimientos de cobertura, calidad y equidad en los servicios sociales.

Un año más tarde vendría el que quizás sea el hito más relevante en lo que respecta a la descentralización de servicios de seguridad social en este período, al promulgarse en Octubre de 1994 la Ley 24.241 de Reforma Previsional. Esta reforma no fue concretada durante la década de 1980 por el rechazo transversal del sindicalismo y las diferentes asociaciones de pensionados, y sería lograda por Menem a partir de la ventaja de contar con la posibilidad de articular una base de apoyo en parte del mundo sindical, a diferencia de su predecesor.

El proyecto original del gobierno involucraba el establecimiento de una transición hacia un sistema previsional íntegramente privado de capitalización individual<sup>107</sup>, buscando prácticamente replicar la experiencia chilena (Araya et al., 2007). Sin embargo, la necesidad de negociar con el sindicalismo articulado en la CGT como condición sine qua non para la aprobación de la reforma, hará que lo que finalmente se apruebe sea el llamado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), un sistema previsional mixto que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los cuales el trabajador debe optar: un

---

<sup>106</sup> La ley 21.883 de 1978 había transferido hospitales públicos a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, y a la Ciudad de Buenos Aires (Gogna, 2004)

<sup>107</sup> Concretamente, establecía que sólo las personas mayores de 40 años permanecerían en el sistema público, pasando obligatoriamente todos los menores de dicha edad al sistema privado sin que se les reconocieran las cotizaciones hechas hasta entonces (Araya et al., 2007)

sistema de reparto a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y un régimen de capitalización individual a través de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), permitiéndose además que los sindicatos creen sus fondos de pensiones y fijando prestaciones compensatorias para los afiliados y subsidios (Cardozo, 2009; Araya et al., 2007), además de incorporar una importante capa de dirigentes sindicales a la gestión de las nuevas AFJP (Palomino, 2000).

No obstante lo anterior, la reforma mantiene la apuesta por la centralidad del sistema privado (con una presencia subsidiaria del Estado) propia del proyecto inicial, a partir de una serie de mecanismos que en la práctica propiciaban la afiliación al régimen de capitalización: se estableció que aquellos afiliados que no escogiesen entre un sistema u otro en un plazo de 90 días pasaban automáticamente a una AFJP designada por sorteo, y que la afiliación al sistema de capitalización individual era irreversible una vez ingresado, no así la entrada al régimen público (Cardozo, 2009). Así pues, la reforma logra articular un sistema fuerte de previsión privada con presencia mayoritaria de capitales extranjeros, a partir del cual se dará la paradoja de que, desde la segunda mitad de los años 90', las AFJP se transformarán en una de las principales entidades acreedoras de un Estado que irá sucesivamente contrayendo deuda frente a los crecientes déficits públicos, justamente a partir de la administración de fondos que anteriormente manejaba el mismo Estado (Cardozo, 2009; Novick et al., 2009).

#### La reforma Constitucional de 1994

Finalmente, un hito que merece considerarse del primer período presidencial de Menem es la aprobación de la Reforma Constitucional en 1994, fruto de una larga negociación tanto al interior del peronismo (y por lo tanto, como fue dicho, con un sector del sindicalismo también), como con el conjunto de fuerzas con inserción parlamentaria, lo que encontraría su máxima expresión en el acuerdo con el radicalismo cristalizado en el “Pacto de Olivos” de 1993, a partir del cual este último aceptaría la opción de permitir una nueva y única reelección presidencial (acortándose el mandato de 6 a 4 años y estableciéndose un sistema de segunda vuelta<sup>108</sup>), a cambio de la incorporación en el texto constitucional de mecanismos orientados a atenuar el peso del poder Ejecutivo<sup>109</sup>. Finalmente, en Agosto de 1994 sería aprobada la Reforma Constitucional (Zeller, 2007), de la cual (a efectos del trabajo presente) cabe resaltar aspectos en dos dimensiones.

---

<sup>108</sup> Concretamente, se establece como requisito para ganar una elección sin necesidad de segunda vuelta la obtención del 45% de los votos, o bien la obtención de un mínimo del 40% siempre y cuando la distancia respecto al competidor más cercano supere el 10%. (Zeller, 2007)

<sup>109</sup> Como la creación de un Consejo de la Magistratura (órgano multisectorial que designa los miembros del Poder Judicial), la regulación del rol de la jefatura de Gabinete y de los decretos de necesidad y urgencia), la validez de los tratados internacionales por sobre las leyes nacionales, entre otros (Zeller, 2007)

En lo que respecta al peso del poder Ejecutivo (en muchos casos discrecional por sobre el escrutinio de la política), la Constitución modifica la relación entre poderes dotando de mayores atribuciones al Legislativo en materia de tratamiento de las leyes, restricción de los decretos de necesidad y urgencia, de funcionarios que requieren acuerdo legislativo para asumir sus funciones, de controles e informes sobre el Poder Ejecutivo, entre otros aspectos; además, establece la elección directa de los Senadores en las provincias (a diferencia del sistema proporcional con que, hasta hoy, se escogen los diputados), lo que en la práctica tiende a atenuar el peso de la fuerza mayoritaria a nivel nacional en el Senado; finalmente, incorpora formas de participación como el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa en materia de leyes y el derecho de “habeas data”,<sup>110</sup>.

También cabe rescatar aspectos vinculados a los ejes de la Reforma del Estado. Particularmente en el aspecto de descentralización de las funciones administrativas, la Constitución establece y explicita mayores atribuciones y autonomía para los estados provinciales y municipales, siendo un hito particular la transformación del Distrito Federal en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (es decir, contar con los atributos propios de una provincia: su propia constitución, gobierno y presupuesto). Además, la Carta Fundamental crea nuevos organismos, como el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público y el Defensor del pueblo, además otorgará rango constitucional a la Auditoría General de la Nación y la figura del Jefe de Gabinete; conjunto de acciones que irían en la línea de la “politización” de la burocracia anteriormente descrita.

Es sobre este marco jurídico que en Mayo de 1995 se producen las elecciones Presidenciales, en las cuales logrará salir reelecto Menem, junto a su Ministro del Interior Carlos Ruckauf como Vicepresidente. Una particularidad de esta elección es que por primera vez en la historia quedará en el tercer lugar la candidatura del radicalismo (Horacio Massaccesi y Antonio Hernández), muy debilitado durante todo el período que sucedió a la renuncia de Alfonsín, y marcadamente dividido respecto al “Pacto de Olivos”, que agudizó su crisis y provocó una escisión de un importante sector hacia el “Frente Grande” surgido en 1993. Sería este último, en alianza con otros sectores descolgados del peronismo y el radicalismo en lo que se llamaría el “Frente País Solidario” (FREPASO), quien ocuparía el segundo lugar en la elección, con las candidaturas de José Octavio Bordón y Carlos Álvarez.

## **Continuidades y primeras crisis en la transformación neoliberal (1995-1999)**

### *Sector financiero y agropecuario: Intensificación de la apuesta por el capital extranjero*

---

<sup>110</sup> Se refiere al derecho que posee toda persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a él y conocer que información existe sobre su persona, así como de solicitar la modificación de dicha información si esta le causara algún perjuicio.

Como fue anteriormente expuesto, la regla monetaria en la cual se basaba la convertibilidad implicaba que todos los pesos en circulación estaban respaldados por dólares en el Banco Central. Como lo plantean Macedo Cintra y Farhi (2002), si esto en algún momento efectivamente fue así para la base monetaria, no lo era para los depósitos bancarios, que excedían largamente las reservas internacionales en el Banco Central. De ahí que se produce una enorme asimetría entre los períodos de expansión y contracción de las reservas.

Concretamente, como fue dicho, la “crisis del Tequila” anteriormente mencionada sería la primera coyuntura externa que pondría en jaque el modelo basado en la convertibilidad, a la cual se sumarían posteriormente situaciones como la crisis asiática de 1997-1998 y la moratoria rusa de 1998. Ante las crecientes y sucesivas fugas de capitales que hubo asociadas a estos fenómenos desde 1996 en adelante, no entraría en operación ningún mecanismo de ajuste automático: ni la base monetaria cayó con las reservas, ni los préstamos disminuyeron con los depósitos bancarios. Lo que se produjo fue una intervención del Banco Nación y el Banco Central, a través de operaciones de redescuento y de inyección de liquidez en el sistema por US\$3.500 millones (Macedo Cintra y Farhi, 2002), constituyendo una especie de “burbuja” que permitiera sostener el sistema basado en la convertibilidad.

Como política de largo plazo, se asumió durante este período una iniciativa explícita de *promoción aún mayor del capital financiero internacional* en la economía argentina (Macedo Cintra y Farhi, 2002). Concretamente se implementaron una serie de medidas orientadas al fortalecimiento y concentración del sector financiero: se flexibilizaron los requisitos para depósitos bancarios, se implementó un sistema de garantía de depósitos y se constituyó un fondo para financiar la reestructuración del sistema mediante fusiones y transferencias. Esto, acompañado de una empresa de fomento a la entrada de bancos extranjeros, cuya participación en el mercado saltó durante el segundo período de Menem saltó de un 17,9% en 1994 a un 48,6% en 1999 (Macedo Cintra y Farhi, 2002).

La apuesta por una mayor inserción del capital internacional no solamente se verá expresada en el ámbito financiero, tendrá también un correlato en el agro. Desde los años 70' el agro argentino vive una dinámica similar a la “modernización conservadora” brasileña, caracterizado por un proceso de mecanización de la explotación agropecuaria orientada hacia la agro-exportación en manos (mayoritariamente) de capitales transnacionales. En el caso argentino, aún más que en el brasileño, un componente central de este tipo de modernización es la llamada “sojización” del agro, es decir, el volcamiento masivo del empresariado agropecuario hacia la siembra de soja transgénica dado su bajo costo y alta rentabilidad (Acosta, 2008; Rossi, 2008).

La necesidad de una mayor entrada de capital extranjero como condición sine qua non para acumular reservas que permitan sostener el modelo estructurado en torno a la convertibilidad, sumado a un alza sin precedentes hasta entonces en el precio internacional de la soja en 1997<sup>111</sup>, serán las condiciones a partir de las cuales a finales de los años 90' se agudizará el proceso de "sojización" del agro iniciado dos décadas antes. A partir de este punto de inflexión se registrará un aumento de un 170% en la superficie cultivada con soja entre las temporadas 1991/1992 y 2001/2002 (Rossi, 2005), concentrada principalmente en la denominada "Pampa Húmeda"<sup>112</sup>. Esto traerá consecuencias para el suelo (riesgo de desertificación y deforestación) y pondrá en situación de crisis a importantes sectores de la producción rural, en especial la carne y la leche (Acosta, 2008), aspectos que, como se verá más adelante, resultarán decisivos en el "conflicto del campo" que estallará una década más tarde. Además, el proceso de mecanización del agro asociado a la sojización, traerá consigo un escenario de desocupación en el ámbito rural y de éxodo a las ciudades que contribuirá al cuadro de conflictividad social creciente que se podrá constatar en el período (Peralta, 2007).

### *La Segunda Reforma del Estado y el empleo público*

En paralelo al contexto crítico en el que comienza a entrar el esquema socioeconómico inaugurado con la convertibilidad, en 1996 se dará inicio a la Segunda Reforma del Estado (Zeller, 2007). Uno de los aspectos que involucrará será una reforma impositiva que tendría por objeto mejorar la recaudación, a fin de cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda. Asimismo, incorpora el imperativo de una modificación de las estructuras estatales dirigidas a "modernizar" la gestión de los programas públicos, en la línea de reducción y descentralización de la burocracia: esto involucró concretamente medidas de disminución del personal permanente, a través de la supresión de algunas áreas e incentivos para el retiro voluntario (a través del "Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional"); así como también la creación de "Consejos Federales" entre la Nación y las provincias, orientados a la ejecución descentralizada de las políticas públicas (Zeller, 2007).

Otro hito que cabe recalcar dentro de este período es la firma, en Febrero de 1999, del primer Convenio Colectivo del Sector Público, entre el gobierno y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN, el principal sindicato de empleados estatales). Por un lado, este convenio introduce la negociación colectiva dentro de las normas que regulan el empleo público, siendo con ello uno de los pocos países en los que esto ocurre. Sin embargo, por otra parte el acuerdo cristalizaría la equiparación de las condiciones laborales de los trabajadores estatales con los del sector privado, introduciéndose la pérdida de la

---

<sup>111</sup> Entre 1992 y 2002 el precio de la soja en la Bolsa de Chicago osciló en torno a los US\$200 por tonelada, alcanzando un pico en 1997 donde llegaría a los US\$300 (Rossi, 2008).

<sup>112</sup> Zona integrada por el ámbito rural de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Córdoba.

estabilidad laboral por redefinición funcional u organizacional, desempeño inadecuado y/o por sanciones disciplinarias, incorporando además la figura de la polivalencia y la flexibilidad funcional (Zeller y Rivkin, 2003).

Todas estas políticas en conjunto impactan en una marcada reducción del empleo público, que si bien seguirá un ritmo más lento que el del primer período de Menem (fruto de las privatizaciones, del cierre de diversos organismos y la descentralización de servicios, aspectos caracterizados en la sección anterior sobre reforma del Estado), mantendrá una tendencia a partir de la cual hacia 1999 el empleo público superará apenas el 7% de la población económicamente activa, lejos del 36% de 1983 (Zeller y Rivkin, 2003).

El mismo año, en Agosto, es promulgada la Ley de Solvencia Fiscal, que establece límites anuales al déficit fiscal, estableciendo que el incremento del gasto público debe ser inferior a la tasa de crecimiento real del producto (pudiendo a lo sumo mantenerse constante cuando el producto se contrae) y crear un fondo anticíclico compuesto por los superávits fiscales y el 50% de lo generado por la venta de activos públicos de cualquier naturaleza (Gadano, 2003). Si bien en la práctica estas metas estarán lejos de cumplirse, contribuirán a consolidar el imperativo de reducción y descentralización del empleo público, así como la proliferación de consultorías y servicios externalizados en la ejecución de programas públicos (Zeller y Rivkin, 2003), poniéndose en jaque la posición del empleado fiscal como un actor relevante en términos de la orientación de la acción estatal.

### *Transformaciones laborales: El sindicalismo y la emergencia de los “piqueteros”*

Una de las primeras medidas implementadas en el segundo gobierno de Menem impactará directamente en el ámbito laboral: con el argumento de promover la creación de puestos de trabajo (en el contexto de fuerte alza de la desocupación post “crisis del Tequila”), será promulgado el Decreto N° 292 de reducción de las contribuciones patronales. Este decreto implicará entre 1995 y 2000 un costo de US\$23.313 millones de dólares corrientes para el Sistema de Seguridad Social (Novick et al., 2009), lo cual, sumado a la caída de los sueldos y los decrecientes niveles de empleo formal, configurarán un efecto negativo de la reforma sobre las cuentas públicas<sup>113</sup>. Además, contribuirá al marco de segmentación y precarización laboral creciente a partir de la reforma laboral de 1991.

También planteado como un mecanismo de respuesta al creciente desempleo, y sobre el marco normativo establecido por la reforma laboral de 1991, el segundo período de

---

<sup>113</sup> A esto se suma que el Estado con la reforma mantuvo un rol fundamental: se hizo cargo de la regulación del sistema, de garantizar la afiliación, de financiar los organismos de supervisión y control, de afrontar el triple costo de la transición entre regímenes (el déficit del viejo sistema, la pensión mínima del nuevo sistema y otras prestaciones), a la par de garantizar la rentabilidad mínima de los fondos de las AFJP y el monto de la prestación en caso de quiebras de las administradoras privadas (Novick et al., 2009)

Menem verá nacer tres versiones sucesivas del “Plan Trabajar” (Vinocur y Halperin, 2004), programa de ocupación temporal concentrado en “obras sociales de infraestructura pública”, que en su primera versión (1996) implicará labores temporarias remuneradas a sueldos no superiores a los US\$200. Como lo plantean Vinocur y Halperin (2004), un aspecto transversal a este tipo de iniciativas en el período será el ser planteadas como “programas de emergencia”, formulados para contener o solucionar efectos de las crisis sociales en grupos específicos de la población considerados como especialmente afectados, no obstante a pesar de ser planteados en esos términos (y surgir en una fase recesiva del ciclo económico), muchos programas de este tipo en la práctica se mantienen a lo largo del tiempo, con transformaciones en sus procedimientos y alcances, pero con persistencia en sus objetivos. Es justamente el caso del “Plan Trabajar”, que hasta el día de hoy persiste constituirá una importante herramienta de incorporación clientelar de sectores marginados, especialmente durante el período kirchnerista.

No obstante, la capacidad de incorporación en estos términos resultará insuficiente en un contexto de persistencia de las fugas de capitales inauguradas en 1995, y con tasas de desocupación y subempleo que hacia 1997 seguían rondando el 30%, con el consecuencial crecimiento de los sectores marginales urbanos. En este escenario, y teniendo como antecedente las revueltas contra el ajuste estructural en Santiago del Estero en 1993, y los cortes de ruta de Cutral-có y Neuquén en 1996, surgirá el llamado fenómeno “piquetero”, al articularse los primeros Movimientos de Trabajadores Desocupados en todo el país, con particular presencia en el conurbano bonaerense (Peralta, 2007). Este año 1997 se producirán 23 cortes de ruta en el Gran Buenos Aires y 54 en el resto del país, posicionándose con ello un actor que asumirá especial relevancia en los hechos del 2001, y que dará cuenta de un tipo particular de presión hacia la acción estatal en los años sucesivos.

La emergencia del fenómeno piquetero coincidirá (e incidirá) además con un año electoral que marcará un punto de inflexión. En Octubre de 1997 el peronismo sufrirá su primera derrota electoral desde 1987, al llevarse a cabo las elecciones legislativas que otorgarán la victoria a la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” (en adelante simplemente “Alianza”), articulación entre las dos principales fuerzas políticas opositoras a Menem: el FREPASO, y una UCR post “Pacto de Olivos”, hegemonizada por su sector más conservador (Peralta, 2007). La Alianza obtendrá un 45% de los votos contra un 36% del PJ, cristalizando políticamente una correlación de fuerzas adversa para el menemismo, perdiendo este su mayoría en la Cámara de Diputados (la única que se renovaba en esta elección).

Esta nueva correlación de fuerzas dota de una mayor capacidad de presión a los distintos actores hacia el gobierno, lo que particularmente en el caso del sindicalismo hace posible la promulgación en 1998 de dos leyes que dieron marcha atrás en algunos aspectos

de la reforma laboral de 1991: la Ley N° 25.013, que establece un régimen de reforma laboral, y 25.164, que crea el registro nacional de trabajadores rurales y empleadores. En conjunto estas normativas eliminan los denominados “contratos basura” y mantienen sólo los contratos de aprendizaje y pasantías con algunas modificaciones, reduciendo además la duración legal de los períodos de prueba a 30 días (pudiendo alargarse a un máximo de 6 meses por convenio colectivo). No obstante, por contrapartida ambas normas reducen el monto mínimo de la indemnización de dos sueldos a uno, y establecen la posibilidad de dilación en el pago de las indemnizaciones y reducción del monto mínimo en caso de despido por razones económicas (Novick et al., 2009).

### **El colapso de la experiencia neoliberal argentina en el período de Fernando de la Rúa (1999-2002)**

A partir de la correlación de fuerzas crecientemente adversa para el peronismo que hicieran visible las parlamentarias de 1997, en Octubre de 1999 se producen las elecciones presidenciales. Estas se llevan a cabo en un contexto que corona la crisis que se fue gestando durante la segunda mitad de la década: una caída sostenida del PIB, un desempleo del 14% y cifras de pobreza triplicadas en comparación al período en que Menem asumía su primera presidencia, a lo cual se suma además un déficit fiscal de más de US\$10.000 millones y una deuda externa de US\$150.000 millones, además de numerosas denuncias de corrupción (Peralta, 2007).

En este escenario, lograría imponerse la candidatura de la Alianza, asumiendo la presidencia el ex abogado de Bunge & Born a comienzos de los años 80' y Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el radical Fernando de la Rúa, en conjunto al frepasista Carlos Álvarez como Vicepresidente, triunfando dicha fórmula por sobre la dupla peronista de Eduardo Duhalde y Ramón Ortega. Sería esta la primera vez en la historia argentina contemporánea en que asume el gobierno una alianza de partidos, y el Presidente no sería el jefe de la fuerza política en el gobierno; situación que se dará en un contexto en que el peronismo mantiene la mayoría absoluta en el Senado, la mayor parte de los gobernadores provinciales, y una presencia importante aunque minoritaria en la Cámara de Diputados.

#### *Reformas y conflictos asociados al ajuste estructural: del “Impuestazo” al “Blindaje”*

Ya sea condicionado por la fragilidad de la posición obtenida en la correlación de fuerzas, o bien como un objetivo constitutivo de su propio marco de alianzas o parte de él, el Gobierno de De la Rúa asumirá el imperativo de mantener el modelo basado en la

convertibilidad<sup>114</sup>, por lo tanto la atracción de capitales externos que permitan su reproducción: de ahí que uno de los componentes centrales en la campaña de la Alianza será el combate a la corrupción, que sería trabajado comunicacionalmente como el principal factor que reduciría la credibilidad de Argentina ante “los mercados”. En aras justamente de generar aún más condiciones para la entrada de capitales externos, se asumirán como propios parte importante de los criterios del FMI para reactivar la economía, poniendo énfasis en el ajuste estructural y la disminución del déficit fiscal (Peralta, 2007).

La primera medida que anunciará el Ministro de Economía José Luis Machinea en esa línea, en Diciembre de 1999, será una reforma tributaria conocida como el “Impuestazo”. En términos concretos, se trata de un incremento en los impuestos indirectos internos, la generalización del IVA y la disminución del mínimo no imponible; con ello, se buscaba sanear las finanzas públicas, reactivar la economía y atender deudas pendientes como el Fondo para el Incentivo Docente (uno de los gremios con mayor peso, como fue anteriormente señalado).

Sin embargo, y a pesar de que el objetivo declarado era el contrario, el impuestazo gravará especialmente a los asalariados en general, y en particular a la población con menores recursos y los sectores medios (Peralta, 2007). Además, la medida tampoco lograría reactivar la economía como lo pretendía, motivando seis meses más tarde la imposición de nuevos ajustes mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, que incluyeron fuertes rebajas de salarios en el sector público y recortes en una serie de programas sociales<sup>115</sup>. Todo lo anterior ocurre (y propicia) en un escenario de intensificación del conflicto social ante el creciente desempleo y severo ajuste estructural: el estallido ocurrido en Corrientes donde el Estado provincial adeudaba varios meses de sueldo a 50.000 empleados públicos, y que terminaría con la muerte de dos manifestantes y la intervención federal a la provincia, sería el primero de una serie de manifestaciones y piquetes por todo el país (Peralta, 2007).

Paralelamente, y también en la línea del ajuste promovido por el FMI, el gobierno lanzaba en Enero de 2000 un proyecto de Reforma Laboral, que tendrá dos aspectos principales (Palomino, 2000). Por un lado, introduce un importante cambio en el eje de validación de los convenios colectivos, dando carácter vinculante a los convenios firmados en el ámbito de una empresa o región, a diferencia del sistema anterior en el cual el convenio nacional predomina por sobre ellos (es decir, en una empresa o región es posible acordar un salario menor que aquel fijado por el acuerdo nacional de la rama de actividad);

---

<sup>114</sup> “(De la Rúa) No podía ganar diciendo que había que salir de la convertibilidad. No hubiera ganado, sin duda; como no obtuvo una victoria abrumadora, tampoco estaba en condiciones de violar promesas electorales” (“El clima en el país ha cambiado por completo. El historiador Halperin Donghi analiza el Nuevo gobierno”, La Nación, 25 de Octubre de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/539056-el-clima-en-el-pais-ha-cambiado-por-completo>)

<sup>115</sup> Especialmente expresivo es el caso del Plan Trabajar: mientras que a la fecha de las elecciones presidenciales beneficiaba a 170.000 personas, para Marzo solamente lo percibían 40.000. Posteriormente, en un intento por aplacar el descontento popular, se duplicó la cifra de beneficiarios, pero disminuyó el subsidio de \$200 a \$160 (Peralta, 2007).

además, impone la exigencia de renovación de los convenios colectivos en un plazo de dos años a partir de su sanción, considerando que muchos de ellos permanecían sin modificaciones desde hace un cuarto de siglo. Por otra parte, extenderá el período de prueba previo a la contratación definitiva a seis meses (un año para las PYMES), pudiendo prescindir de los empleados sin pagar indemnización por despido; además, como mecanismo que busca teóricamente estimular la contratación permanente, se establece que aquellas empresas que opten por hacerlo obtendrán una rebaja en los aportes previsionales. En definitiva se trata de un proyecto orientado a debilitar el poder de los sindicatos grandes a favor de los pequeños y disminuir los costos salariales, rebajando los aportes patronales y descentralizando las negociaciones salariales (Palomino, 2000; Peralta, 2007).

El proyecto generó la reacción del peronismo y los principales sectores sindicales. A dos meses de asumido el gobierno, la CTA y un sector disidente de la CGT cuyo principal referente sería el dirigente camionero Hugo Moyano, entre otras formaciones, convocaban el primer paro general contra la reforma, situación que se repetiría los meses posteriores: no obstante, a pesar de las resistencias, y luego de negociaciones con la CGT oficial y el Congreso, en Mayo el proyecto sería aprobado. Sin embargo, meses más tarde el gobierno sería acusado de sobornar a senadores radicales y peronistas a fin de lograr la aprobación de la ley, denuncia que motivaría en Octubre la renuncia del Vicepresidente frepasista y con ello la fractura definitiva de la Alianza, lo que tornaría aún más adversa la correlación de fuerzas y sería expresivo de una crisis política e institucional que tendrá repercusiones a nivel económico: entre Octubre y Noviembre los depósitos privados del sistema financiero cayeron en US\$930 millones, las reservas internacionales en US\$1.400 millones, y la tasa de interés pasó del 8% al 25% (Peralta, 2007).

Siempre manteniendo la apuesta por salvaguardar el modelo de la convertibilidad, esto es, en aras de generar una imagen de confianza a los mercados internacionales, y alejar el riesgo de contagio de la crisis argentina a otros países, y buscando por todos los medios evitar la declaración de moratoria sobre los pagos de la deuda externa, el gobierno responderá a la crisis en Noviembre a través de la gestión del llamado “Blindaje” financiero, consistente en un compromiso del FMI por un paquete de salvataje de 40.000<sup>116</sup> millones de dólares, que permitiría postergar pagos de capital e intereses a efectos de aliviar la situación financiera del Estado.

El anuncio involucraba el cumplimiento de nuevas medidas de ajuste reclamadas por el FMI, concretamente una modificación al sistema previsional que dejaría sin efecto la prestación básica universal en las futuras jubilaciones (establecida en la reforma de 1994) e incrementaría gradualmente la edad jubilatoria de las mujeres, y un “acuerdo fiscal federal” para congelar el gasto primario por cinco años y las transferencias de la Nación a las

---

<sup>116</sup> 13.700 del FMI, 2.500 del Banco Mundial, 2.500 del BID, 1.000 del Gobierno español, y 20.000 de inversionistas institucionales y bancos internacionales que renovaron sus créditos (Macedo Cintra y Farhi, 2002)

provincias en los próximos dos (Peralta, 2007). Este conjunto de medidas de ajuste contribuirán al cuadro social con que se cerrará el año 2000, donde los niveles de pobreza e indigencia alcanzarán valores sin precedentes, del 57,5% y un 17,5% respectivamente (Peralta, 2007).

A este escenario se sumará, a comienzos del 2001, la activación de una investigación acerca del rol del Presidente del Banco Central (e integrante del círculo íntimo de Menem), Pedro Pou, en casos de corrupción y lavado de dinero. La posibilidad de que estas denuncias pudiesen traer consigo una pérdida de autonomía del Banco Central, y por lo tanto una disminución en la capacidad de control por parte del capital financiero sobre la política monetaria y cambiaria del país, producirá una nueva e importante fuga de capitales (Peralta, 2007).

En este contexto, se producirá en Marzo la renuncia de Machinea, y su reemplazo por el economista de la Universidad de Chicago y hasta entonces Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, quien anunciará un recorte de alrededor de \$2.000 millones en el gasto público, que incluía un recorte presupuestario de \$361 y \$541 millones para el 2001 y 2002 a las universidades públicas, además de involucrar una nueva ofensiva de despidos en la administración pública y venta de activos fiscales (Peralta, 2007). Este anuncio sería apoyado por los principales grupos económicos del país en su conjunto, sin embargo motivarán un rechazo transversal que abarcará desde dirigentes incluso de la Alianza (tanto radicales como frepasistas, muchos de los cuales renunciarán a sus cargos en el gobierno), hasta distintas entidades gremiales, estudiantiles, además de la CTA y la CGT disidente de Moyano (incluso llegaría a plegarse la CGT oficial, encabezada por el dirigente de la industria alimentaria Saúl Daer), que convocarán a un paro general y movilizaciones en todo el país en rechazo al ajuste y exigiendo la renuncia de López Murphy, la cual finalmente se concretará después de quince días de movilizaciones, en los cuales se perdieron US\$1.937 millones en depósitos totales y el 5,3% de las reservas internacionales (Peralta, 2007).

#### *La reactivación de la pugna entre sector financiero y sector industrial*

López Murphy sería reemplazado, sorpresivamente, por el Ministro de Economía de Menem e impulsor de la convertibilidad, Domingo Cavallo. Paradójicamente, la primera acción de Cavallo intentará modificar la Carta Orgánica del Banco Central a fin de flexibilizar la convertibilidad y permitir una política monetaria más expansiva, motivando con ello un conflicto con un Banco Central comprometido con la convertibilidad y las altas tasas de interés (Peralta, 2007). Esto cabe entenderlo como un resurgimiento del conflicto latente que la convertibilidad había “resuelto”, entre un sector financiero internacional beneficiado y ahora temeroso de la eventual pérdida de su capacidad de control sobre la política económica del país, y los actores internos del empresariado perjudicados por ella

(en particular el sector industrial representado en la UIA, y los exportadores industriales y agropecuarios en general) y que vería en esta crisis una posibilidad de “recuperar posiciones”. Como se verá, en los meses sucesivos esto se haría cada vez más explícito bajo la forma de la discusión respecto a la salida de la crisis: los actores empresariales beneficiados por la convertibilidad abogarían por su profundización a través de la dolarización de la economía, mientras los perjudicados buscarán una devaluación a partir de la cual se configure una situación monetaria y cambiaria más favorable a ellos.

Otro anuncios relevantes de Cavallo será el compromiso de “déficit cero”, que obligará al gobierno a equilibrar sus cuentas de manera inmediata a fin de ajustar los gastos a los ingresos corrientes: el cumplimiento de esta regla en términos prácticos involucró el anuncio de un nuevo recorte general de gastos en la administración pública, y un recorte inédito del 13% de los sueldos y jubilaciones superiores a los \$500 pesos, generando con ello un nuevo foco de conflicto. Como una señal al sindicalismo, que permitió contar con el respaldo de una CGT oficial que había contribuido a la caída de López Murphy, Cavallo anunciaría también que se someterían a revisión del Congreso los decretos de reforma previsional y de desregulación de las obras sociales, además de decretar el pago de las deudas del Estado al sistema de obras sociales (Peralta, 2007).

El descontento social asociado a la crisis y las medidas de ajuste tendrá un correlato en una mayor organicidad del movimiento piquetero, que se verá manifestado en la realización en Julio de un Congreso Nacional en el partido bonaerense de La Matanza, encuentro del cual se derivarán dos cortes nacionales de ruta durante el mismo mes. El gobierno buscará responder ante la falta de dinero circulante (y cancelar las deudas del Estado con las provincias) a través de la creación de las “Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales” (Lecop), dinámica que será continuada y replicada también a nivel provincial en los meses sucesivos ante la falta de liquidez, creándose cuasimonedas complementarias a los Lecop en varias provincias del país<sup>117</sup>.

El escenario de crisis económica, pugna nuevamente declarada entre grupos económicos y descontento social aparejado asumirían un correlato político en las elecciones legislativas de Octubre, que darían cuenta de dos fenómenos relevantes. Por un lado, los comicios estuvieron marcados por el llamado “voto bronca”, nombre con el que se denominó al alza sin precedente alguno en la votación nula y blanca<sup>118</sup>, expresiva de un fuerte rechazo al conjunto de los actores políticos. Por otra parte, a pesar de lo anterior el peronismo sacaría cuentas alegres, al lograr mantener la mayoría absoluta en el Senado y recuperarla en la Cámara de Diputados; esto ocurriría no por un aumento en el caudal de

---

<sup>117</sup> Concretamente en las provincias de Buenos Aires (Patacón), Córdoba (Lecor), Entre Ríos (Federal), Corrientes (Cecacor), Tucumán (Bocade), Chaco (Quebracho), Formosa (Boncafor), Mendoza (Petrom), Catamarca (Bono Público), La Rioja (Bocade Serie A), San Juan (Huarpes) y Jujuy (Patacón I)

<sup>118</sup> En conjunto superaron el 20% de los sufragios, lejos del 6% de 1997.

votación propia, si no por el otro fenómeno relevante que la elección lograría cristalizar: la desintegración de la Alianza como fuerza política, expresada en la votación de radicales y frepasistas que en total alcanzaría menos de la mitad del 46% obtenido en 1997.

El escenario general de descontento social, las tensiones crecientes con los gobiernos provinciales a partir del “acuerdo fiscal federal” aparejado al Blindaje financiero del 2000, sumado al resultado en las elecciones legislativas, tensionarán al gobierno a intentar un cambio de estrategia en la política económica: si bien persiste la apuesta fundamental por mantener la convertibilidad y evitar a toda costa el default financiero, la alternativa para eso ya no será el recorte sistemático del gasto si no la reestructuración de la deuda pública. En otras palabras, se mantiene el imperativo del ajuste, pero se buscará modificar “quién paga” dicho ajuste: en lugar de recargar los costos en los sectores asalariados y particularmente los de menos ingresos a través de la disminución del gasto, se intentará postergar los compromisos de deuda apostando a una posibilidad de recuperación económica sin las presiones de los acreedores internacionales en el corto plazo.

Este giro se expresaría en Noviembre en el llamado “Megacanje”, consistente en la oferta a los acreedores de la postergación voluntaria de los vencimientos de deudas que tuviesen lugar entre los años 2001 y 2005, para el período 2006-2031, a cambio de un aumento en los intereses de la deuda. La reestructuración trajo consigo un aumento de las existencias en depósito de la deuda de alrededor de US\$2.000 millones, pagos de comisiones por \$145.000 millones y la aceptación de tasas de interés cercanas al 15%. Sin embargo, el Megacanje no lograría generar confianza en los capitales internacionales, siendo incapaz de contener la fuga de capitales y la recesión. (Macedo Cintra y Farhi, 2002; Peralta, 2007).

Ante la fuerte corrida bancaria, en 1 de Diciembre se anuncia el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.570, conocido como el “Corralito”, a través del cual el gobierno restringió el retiro de fondos e impuso el control de cambios y de capitales, dejando cautivo el ahorro local. Entre otras medidas, el corralito prohibió el retiro de dinero por sumas superiores a los \$250 semanales por persona y por banco; estableció que toda transferencia al exterior (salvo pagos de importaciones) debía ser previamente autorizada por el Banco Central; y obligó a los exportadores a liquidar sus divisas en el sistema financiero local y a los bancos a repatriar fondos que tenían en el exterior (Peralta, 2007). Ante esta medida, el FMI cortaría el envío de US\$1.260 millones comprometidos en el contexto del Blindaje, so pretexto del incumplimiento por parte de Argentina del compromiso de “déficit cero”.

En términos de los actores cuya dinámica se ha buscado caracterizar en estas líneas, el corralito tuvo tres efectos relevantes. Por un lado, intensificará y hará explícita la *pugna antes mencionada entre dolarización y devaluación*, es decir, entre el capital financiero y el

sector más concentrado de la industria. Por otra parte, el volcamiento hacia el dólar que producirá el corralito hará que, dentro del sector financiero, la balanza se incline (aún más) hacia la *banca extranjera en detrimento de la nacional*, en tanto en la práctica lo que se produce es un creciente traspaso de depósitos desde los bancos más pequeños hacia los más grandes y la consecuencial profundización de los problemas de liquidez que enfrentan los primeros.

Sin embargo, la repercusión más visible e inmediata del corralito será el rápido *empobrecimiento de la clase media y sectores de bajos ingresos*, afectados directamente por la captura de sus depósitos bancarios, situación agravada en tanto las restricciones al retiro de dinero harán que se generalice la ruptura de la cadena de pagos en el conjunto de la sociedad (Peralta, 2007). Será debido a esto último que, a partir del corralito, el conflicto social irrumpirá de lleno en el primer plano del escenario político. Los saqueos a supermercados y comercios, que el 13 de Diciembre comienzan en Rosario, Mendoza y el conurbano bonaerense, cinco días más tarde ya son una realidad en prácticamente todo el país, incluso en la Ciudad de Buenos Aires. En medio del caos social, el gobierno impondrá el estado de sitio y buscará un acuerdo de gobernabilidad con el peronismo: fracasado este intento de acuerdo, De la Rúa renunciará a la Presidencia el 20 de Diciembre.

A partir de ese momento se produce una sucesión de presidentes<sup>119</sup>, marcada por la tensión y fragmentación al interior del peronismo, que se manifestaría concretamente a nivel parlamentario en la disputa sobre si aplicar la Ley de Acefalia Presidencial vigente (con la cual el Congreso designaría un funcionario para finalizar el mandato de De la Rúa hasta el 2003), o bien modificar dicha ley para convocar a elecciones en el mes de Marzo. Luego de un accidentado proceso de sucesión, en el cual incluso se alcanzaría a declarar el default financiero, haciendo oficial la incapacidad de Argentina para solventar los servicios de la deuda, se impondrá la opción de aplicar la ley vigente, produciéndose el 2 de Enero del 2002 el nombramiento por parte de la Asamblea Legislativa del gobernador de la provincia de Buenos Aires (uno de los principales focos del estallido social ante la crisis) y ex vicepresidente del primer período de Menem, Eduardo Duhalde, quien asumirá en alianza con el radicalismo y un sector del FREPASO (Peralta, 2007), decisión que además traerá involucrado un adelantamiento de las próximas elecciones presidenciales de Noviembre a Septiembre del 2003.

### **El período de Eduardo Duhalde (1999-2003): Las bases de un nuevo consenso entre grupos económicos.**

En el contexto de la pugna entre los sectores más concentrados de la economía, en que las empresas de servicios privatizadas y los bancos extranjeros buscan imponer la

---

<sup>119</sup> Para ver el detalle respecto de la sucesión presidencial en aquel contexto, ver Anexo (fuente: Peralta, 2007)

dolarización de la economía argentina para preservar el valor de sus activos, mientras el Grupo Productivo liderado por la UIA acompañada de la Cámara Argentina de la Construcción y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) reclaman una devaluación a fin de mejorar el precio de sus productos (Rubinzal, 2010), el gobierno de Duhalde asumirá una posición explícita en favor de estos últimos actores, a los que se llamará la “comunidad productiva”<sup>120</sup>, bajo el argumento de proteger a la pequeña y mediana industria y reactivar la economía, y buscando además ganar las simpatías de los sectores medios en abierta rebelión contra la banca y contener la creciente explosión del conflicto social (Peralta, 2007).

Esto se expresará desde el primer momento con el nombramiento del Presidente de la UIA, José Ignacio de Mendiguren, algo similar a lo hecho en su momento por Menem con Bunge & Born, consagrando en este caso la injerencia directa de los grandes grupos industriales y nacionales en el Gobierno. También se expresará esta opción en las primeras medidas adoptadas por el equipo económico encabezado por Jorge Remes Lenicov (Peralta, 2007; Novick et al., 2009). Durante el mes de Enero comenzará la devaluación del peso, estableciendo tipos de cambio múltiples: uno comercial de \$1,4 pesos por dólar, y uno teóricamente libre pero regulado que comenzó en \$1,7 pero que pronto superaría la barrera de los \$2.

Esta opción por la “comunidad productiva”, sin embargo, no tendrá el mismo correlato en lo que respecta al sector asalariado; expresivo de aquello será el resultado final del proyecto de Ley de Emergencia Pública y Régimen cambiario enviado al Congreso en Enero. El proyecto original (Peralta, 2007) constituía un intento por subvencionar a los pequeños ahorristas perjudicados por el corralito y que habían incurrido en deudas impagables luego de la devaluación: concretamente el proyecto estipulaba la pesificación a \$1 por dólar de todas las deudas con el sistema financiero inferiores a los US\$100.000<sup>121</sup>, estableciendo en cambio medidas compensatorias para el sector bancario que incluían la emisión de títulos del gobierno nacional en moneda extranjera (cuyo financiamiento se garantizaría aplicando retenciones a las exportaciones de hidrocarburos por cinco años).

Sin embargo, la Ley que finalmente acabaría aprobándose seguiría una lógica distinta a su proyecto original (Peralta, 2007): conocida como el “*Corralón*”, esta ley marcará la derogación de la convertibilidad y la pesificación total de la economía, incorporando las deudas superiores a US\$100.000 a la conversión a pesos en relación 1 a 1, y convirtiendo forzosamente todos los depósitos a un valor de \$1,4 por dólar (lejos de la promesa hecha por Duhalde al asumir, de respetar la moneda en la cual se realizaron los

---

<sup>120</sup> “*Mi gobierno pondrá fin a la alianza del poder político con el poder financiero que perjudicó al país, para sustituirla por una alianza con la comunidad productiva*”. Discurso de asunción de Duhalde ante el Congreso Pleno, 2 de Enero de 2002.

<sup>121</sup> Siempre y cuando estuviesen relacionadas con créditos hipotecarios destinados a la compra y refacción de vivienda, créditos prendarios para la adquisición de automotores y créditos a pequeñas y medianas empresas.

depósitos<sup>122</sup>). Es decir, lo que originalmente fue concebido como un mecanismo de subvención a los pequeños ahorristas, en la práctica acabaría implicando una masiva transferencia de ingresos desde estos hacia los sectores más concentrados de la economía, siendo esto doblemente fuerte en un segmento importante de los sectores medios que eran finalmente quienes poseían activos en dólares. Esto se buscó compensar con una flexibilización del corralito, aumentando a \$1.200 el retiro mensual (\$300 semanales).

Otro aspecto relevante de la Ley que finalmente se aprobó dice relación con el mecanismo de compensación a los bancos, consistente en un bono por la diferencia cambiaria que implicó la pesificación asimétrica entre pasivos y activos, bono cuyo valor quedaría a criterio del Ministerio de Economía, razón por la cual el gobierno sería objeto de creciente presión por parte del sector financiero para obtener el mayor ingreso posible por concepto de compensación. La intervención compensatoria del Estado como consecuencia de esto acabaría incrementando la deuda pública en US\$14.930 millones (Peralta, 2007).

En un contexto de creciente desmonetización de la economía (al punto de motivar una nueva emisión de Lecop en el mes de Febrero), con a un aumento de precios que entre Enero y Marzo alcanzaría el orden del 30% y una devaluación cambiaria del 250% en el mismo período (el valor del dólar rondaría los \$3,3), sumado a una estampida sobre las tasas de interés, se producirá la renuncia del Ministro Remes Lenicov. Será reemplazado por Roberto Lavagna, marcando una búsqueda por profundizar la alianza con la “comunidad productiva”, privilegiando la mantención de un tipo de cambio alto, que hiciera posible la reactivación económica a partir del comercio exportador y la producción industrial local en detrimento de las importaciones (Rubinzal, 2010; Peralta, 2007). Sin embargo, para hacer posible la mantención del tipo de cambio alto, con Lavagna se intensificará también la apuesta por una negociación constante con el sector financiero (y su correlato en el Banco Central) y los organismos internacionales.

Esto se expresaría de manera clara en Mayo con la concreción de dos medidas largamente reclamadas por la banca y por el FMI (Rubinzal, 2010): por un lado, es derogada la Ley de Subversión Económica, derivada de la Ley de Seguridad Nacional de 1974, que establecía el concepto de “vaciamiento de empresa” a partir del cual en los últimos años se habían abierto una serie de causas judiciales contra entidades financieras como consecuencia del traspaso sistemático de recursos del sector productivo al ámbito financiero; por otra parte, es modificada la Ley de Quiebras para declarar la emergencia productiva y crediticia hasta el 10 de Diciembre de 1003, suspender por 180 días los pedidos de quiebras y ejecuciones judiciales y extrajudiciales por deudas impagas, y facilitar a las entidades financieras la repactación de sus deudas con acuerdos particulares con sus acreedores. Esto último irá más allá en Junio, mes en que el gobierno lanza una

---

<sup>122</sup> “Quiero decirles que van a ser respetadas las monedas en que hicieron sus depósitos. Es decir, el que depositó dólares, recibirá dólares, el que depositó pesos, recibirá pesos” Discurso de asunción de Duhalde ante el Congreso Pleno, 2 de Enero de 2002.

primera oferta de canje voluntario de depósitos reprogramados por nuevos títulos públicos (complementándose con una segunda oferta en Septiembre), transfiriéndose así al Estado parte importante de la deuda que los bancos mantenían con los ahorristas; además, el mismo mes se definieron los mecanismos de compensación para los bancos por la pesificación asimétrica antes mencionada.

La dinámica descrita en los párrafos precedentes da cuenta de un camino de progresivo apaciguamiento del conflicto entre los sectores más concentrados de la economía, que sienta las bases para una nueva forma de consenso entre las distintas fracciones del capital. Sin embargo, paralelamente no ocurrirá lo mismo en lo que respecta al conflicto social, el cual irá creciendo sucesivamente, muy en particular con posterioridad a la devaluación y la pesificación forzada de los depósitos, medidas que, como fue señalado, perjudicaron fuertemente la situación de los pequeños ahorristas, los asalariados y los jubilados (Peralta, 2007). En este escenario, uno de los principales hitos será la llamada “Masacre de Avellaneda” ocurrida en el mes de Junio, donde la violenta represión por parte de la Policía Bonaerense a una protesta de organizaciones de desocupados acabaría con el fallecimiento de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.

A partir de este suceso, el gobierno de Duhalde determina un nuevo adelantamiento de las elecciones presidenciales (para Abril del 2003), además de renunciar explícitamente a la reelección. Este acontecimiento además intensificará las presiones para el término del corralito, situación que finalmente se concretará en Diciembre, liberándose los depósitos retenidos por alrededor de \$21.000 millones; medida que, no obstante, irá acompañada por controles cambiarios en aras de mantener un tipo de cambio alto, prohibiéndose para toda persona natural o jurídica la compra de más de US\$100.000.

Finalmente, llegado Abril del 2003 se llevan a cabo las elecciones presidenciales, que al igual que la sucesión posterior a la renuncia de De la Rúa, estarán marcadas por la disgregación de los actores políticos en general y por la pugna interna del peronismo en particular, al extremo de llevar al PJ a suspender las elecciones internas y llegar con tres candidatos a la primera vuelta. Estos serán el ex Gobernador de la provincia de San Luis y ex Presidente por siete días en el marco de la sucesión del 2001 (y quien declaró el default financiero), Adolfo Rodríguez Saá; un retornado Carlos Saúl Menem; y el Gobernador de Santa Cruz y ex miembro de la Convención Constituyente de 1994, Néstor Carlos Kirchner.

### **Construcción de alianzas y conflictos en el período de Néstor Kirchner (2003-2007)**

#### *De Kirchner al “kirchnerismo”: Política de construcción de alianzas entre 2003 y 2005*

A la segunda vuelta lograrían acceder Menem y Kirchner, este último apoyado explícitamente por Duhalde y todo el aparato partidario del peronismo en el conurbano

bonaerense, donde se concentra alrededor de la mitad del electorado del país. La segunda vuelta finalmente no se llevaría a cabo debido a la renuncia de Menem ante las tendencias casi irreversibles arrojadas por las encuestas (a pesar de haber obtenido la primera mayoría en la primera vuelta) y el alineamiento transversal de prácticamente todos los actores involucrados en la elección contra su candidatura, en un contexto en que aún persisten las imágenes de la crisis del modelo estructurado a partir de la convertibilidad y por lo tanto su figura concitaba un amplio rechazo al ser asociada directamente a la crisis (Rubinzal, 2010). Así, con el 22% de los votos, Néstor Kirchner asumirá como el Presidente menos votado en la historia de Argentina, condición de debilidad inicial que hará aún más imperativo y condición *sine qua non* una capacidad transversal de pacto con los diferentes actores protagonistas del conflicto económico y social. En términos concretos, esto implicará mantener la estrategia seguida por Duhalde en lo que respecta a la pugna entre grupos económicos (por lo menos hasta el año 2005), y asumir una completamente distinta en cuanto a los actores relevantes del conflicto social.

En lo que respecta a lo primero, ya desde la campaña Kirchner se había comprometido a ratificar a Lavagna como Ministro de Economía, lo que sería expresivo de una búsqueda por *preservar y consolidar la estrategia de consenso entre los sectores más concentrados de la economía* iniciada por Duhalde. La mantención de Lavagna marcará entonces una continuidad respecto al consenso con centralidad de la “comunidad productiva”, basada en la apuesta por “una consistencia macroeconómica que viabilizara un escenario de recuperación productiva” (Rubinzal, 2010), fundado en un tipo de cambio alto basado en la sistemática intervención del Banco Central en la compra de divisas, la recuperación de las reservas, bajas tasas de interés y control de la inflación a través del mantenimiento de retenciones a las exportaciones, salarios bajos y tarifas controladas.

En el marco de esta estrategia, a partir del año 2004 se produce una paulatina evolución, tanto en sectores tradicionalmente receptores de inversión extranjera como el agro, el sector automotriz y la hotelería, como algunos nuevos como los servicios transables y la minería, destacando particularmente destaca el caso del agro, marcado por un fuerte salto tecnológico (Rubinzal, 2010; Peralta, 2007). Sin embargo, a pesar de tener como objetivo declarado el impulso de una reindustrialización basada en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, el modelo de crecimiento impulsado por Kirchner mantendrá la estructura altamente concentrada de la industria y el control ejercido por las grandes empresas sobre la formación de precios, vendiendo en muchos casos a precios de monopolio y oligopolio. De acuerdo a Peralta (2007), esto se dará con especial claridad en el sector exportador, donde la política cambiaria consolidó su alta concentración, tanto en lo referente a los productos como a las empresas exportadoras.

También dentro de la lógica de preservar la situación de fuerzas actual de los grupos económicos, el gobierno de Kirchner mantendrá una búsqueda por pactar nuevas

condiciones con el FMI y la banca acreedora internacional. Esto se expresará en dos momentos el año 2005 (Rubinzal, 2010). Por un lado, tras intentos fallidos el año 2003 y 2004, con las llamadas “propuesta Dubai” y “propuesta Buenos Aires”, en Enero se anuncia el canje de la deuda en default por nuevos títulos reconociendo los intereses devengados e impagos<sup>123</sup> al 31 de Diciembre de 2002 (títulos de los cuales más del 40% se emitirían en moneda local, atenuando la exposición de las finanzas públicas al riesgo cambiario). Por otra parte, en Diciembre el gobierno anuncia la cancelación anticipada de la totalidad de la deuda de US\$9.810 millones con el FMI, buscando alivianar el peso decisorio del Fondo sobre la política económica argentina.

Como fue anteriormente señalado, si en lo que respecta a la pugna entre grupos económicos la orientación fundamental de Kirchner sería continuar la línea establecida durante el período de Duhalde, diametralmente opuesta será en lo que respecta al conflicto social asociado a la crisis y sus agentes relevantes. Desde el primer momento el gobierno de Kirchner iniciará una fuerte ofensiva orientada a institucionalizar una red de influencia a partir de una *estrategia de incorporación clientelar orientada a los actores colectivos fundamentales en el descontento social expresado desde finales de los 90’*. Como lo señala Halperin<sup>124</sup>, se trata de una apuesta por construir, a partir de este tipo de organizaciones, una red de apoyo que permitiese compensar el soporte que no recibía en medida suficiente del sindicalismo oficial y de las máquinas políticas del peronismo (cuyo apoyo en el contexto electoral obedeció más a una lógica de “descarte” que a otra cosa<sup>125</sup>), así como también la debilidad inicial de haber sido escogido con apenas el 22% de los votos.

Esta apuesta se verá reflejada de manera particularmente nítida en una serie de nombramientos y acciones específicas hacia este tipo de actores. Destaca especialmente la convocatoria al cargo de Subsecretario de Tierras para el Hábitat Social a Luis D’Elía, dirigente de la “Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat” (FTV), una de las primeras organizaciones de desocupados, integrada a la CTA y de las primeras organizadoras de los Congresos Nacionales Piqueteros contra el gobierno de De la Rúa. Otro hito relevante será, al término del año 2003, la devolución de la personería jurídica (retirada por el gobierno militar en 1978) a la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte liderada por Hugo Moyano, quien sólo medio año más tarde será el principal liderazgo de la CGT, constituyendo por lo tanto esta devolución una acción de gran importancia en la construcción de las bases de sustentación del kirchnerismo.

---

<sup>123</sup> Quizás el principal objeto de negociación con el FMI que hizo fracasar las propuestas anteriores del gobierno, que no reconocían los intereses vencidos y no pagados, lo que hacía una diferencia de aproximadamente US\$21.000 millones en la deuda reconocida y susceptible de reestructuración (Rubinzal, 2010)

<sup>124</sup> “Tulio Halperin Donghi: “La prosperidad del campo alcanzó a amplios sectores de la sociedad””, Los Andes, 22 de Junio de 2008, <http://www.losandes.com.ar/notas/2008/6/22/politica-365546.asp>

<sup>125</sup> Originalmente Duhalde promovería la candidatura del cordobés José Manuel de la Sota, desechada por no concitar suficiente adhesión popular. Seguido de ello buscaría ungir al santafesino Carlos Reutemann, quien desearía la posibilidad. Sería ante el fracaso de todas las tentativas anteriores, y la posibilidad eventual de un triunfo de Menem en primera vuelta, que se concretaría el apoyo del aparato partidario duhaldista a la candidatura del santacruceño Néstor Kirchner (Rubinzal, 2010)

En esta misma lógica de convocatoria a los actores claves del descontento de los años precedentes, se asumirá una iniciativa muy fuerte hacia el movimiento piquetero (Peralta, 2007) a través de los programas del Ministerio de Desarrollo Social. A los ya mencionados “planes Trabajar” se sumará el plan “Manos a la obra”, programa de subsidios y capacitación a pequeñas y medianas empresas a lo largo de todo el país, que persiste hasta hoy. El gobierno de Kirchner logrará incorporar por esta vía a un importante sector del movimiento piquetero, principalmente aquel que había colaborado con el gobierno de Duhalde y había recibido una importante cuota de planes Trabajar, casi en su totalidad aglutinado en torno al movimiento “Barrios de Pie” de Humberto Tumini y Jorge Ceballos, que formarían parte de los dos gobiernos kirchneristas. El sector que no se incorporó a esta alianza y buscó mantener la vía de la movilización callejera progresivamente iría aislándose, dividiéndose y perdiendo apoyo en los sectores medios (Peralta, 2007), situación propiciada por la estrategia gubernamental de evitar al máximo posible cualquier tipo de intervención policial a las movilizaciones (restringiéndola a la generación de grandes operativos de seguridad) y la constante convocatoria a participar en el gobierno y desistir de los cortes de rutas y calles.

Todo este conjunto de factores se verían cristalizados en las elecciones legislativas de Octubre de 2005 (Rubinzal, 2010). La política de construcción de alianzas asumida en las dos dimensiones, sumadas al escenario de significativo repunte del empleo a partir de la estrategia asumida post-convertibilidad (creándose cerca de 3 millones de puestos de trabajo en el período 2001-2005), la aprobación social que motivaron acciones<sup>126</sup> como la anulación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida o la destitución de jueces de la Corte Suprema involucrados en casos de corrupción durante el período de Menem, más la aún persistente dispersión del conjunto de los actores políticos posterior a la crisis del 2001 configuraron un escenario para el gobierno muy lejano a la debilidad con que asumiría la presidencia.

Los comicios marcaron la conformación del “kirchnerismo” como fuerza política a nivel nacional: el llamado “Frente Para la Victoria”<sup>127</sup> (FPV) obtendría la mayoría absoluta en el Senado (14 de 24) y sería la primera mayoría en la Cámara de Diputados con un 43%, muy por sobre el 15% de su más cercano competidor, la lista oficial del PJ. Además, destaca especialmente la elección de la primera dama (y hasta entonces Senadora por Santa Cruz), Cristina Fernández, como Senadora por la Provincia de Buenos Aires, marcando con ello la inserción del kirchnerismo como fuerza principal incluso en el bastión histórico del peronismo y del país en general.

---

<sup>126</sup> Para más detalle ver Anexo (año 2003)

<sup>127</sup> Principalmente compuesto por el sector “kirchnerista” dentro del PJ, sumado a dirigentes y formaciones regionales vinculadas a la experiencia del FREPASO (disuelto con la crisis del 2001) (Rubinzal, 2010)

### Intensificación de la apuesta “productivista” post 2005 y sus limitaciones

Uno de los cambios más visibles y simbólicos del giro que asumiría un gobierno fortalecido con posterioridad a las elecciones, sería el desplazamiento de Roberto Lavagna del Ministerio de Economía. Como lo plantea Rubinzal (2010), esta decisión dio cuenta de una tensión en torno a la intensidad de la apuesta por el sector productivo y su compatibilidad con mantener bajos niveles de inflación, marcando diferencias entre un Kirchner buscando intensificar dicha apuesta y un Lavagna que acabaría convirtiéndose en un freno para esta tentativa al propugnar una desaceleración en el crecimiento en la demanda agregada<sup>128</sup>.

Esta intensificación se manifestará también en una nueva ofensiva de reestatización de empresas públicas privatizadas. Si bien ya había comenzado el mismo año 2003<sup>129</sup>, impulsada por los incumplimientos contractuales de dichas compañías ante la modificación en su situación económico-financiera post convertibilidad, asumirá un nuevo impulso en esta etapa, con la reestatización entre los años 2005 y 2007 de la mayor parte del espectro radioeléctrico, la línea de Ferrocarriles Metropolitanos San Martín, Yacimientos Carboníferos Fiscales y cerca del 85% del servicio de agua potable en todo el país (Rubinzal, 2010).

Con posterioridad al período de Lavagna se asumirá una dinámica particular de control de la inflación, que el 2004 iniciaría una tendencia ascendente, principalmente marcada por la excepcional alza en el precio de los alimentos. El gobierno apostará por la gestión de sucesivos acuerdos de precios con las principales firmas productoras y comercializadoras, estrategia que se hará explícita en la creación de una entidad especial para estos fines: la Secretaría de Comercio Interior, a cargo de Guillermo Moreno (Rubinzal, 2010). Las concertaciones de precios contribuirán de manera importante a la recuperación del poder adquisitivo del sector asalariado, sin embargo, a partir de 2007 esta política comenzará a mostrar limitaciones para contener la tendencia inflacionaria.

En ese contexto, a comienzos del año 2007 es desplazada la directora de la división de IPC del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), lo que desata una serie de acusaciones de intervención del INDEC por parte de la Secretaría de Comercio<sup>130</sup>, a fin de introducir cambios a la metodología de cálculo de la inflación, orientados a subestimarla. Sin que corresponda ni resulte pertinente a efectos del trabajo presente emitir juicios sobre la veracidad de las acusaciones, el hecho concreto es que el escándalo que se desata y la

---

<sup>128</sup> Otro factor relevante que se adjudica a esta decisión es respecto a diferentes posiciones respecto a los niveles de apertura de la economía argentina, siendo un hito importante el rechazo abierto manifestado por Kirchner hacia la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el contexto de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, a comienzos de Noviembre del 2005.

<sup>129</sup> Con la estatización del Correo Argentino, controlado hasta entonces por la dupla Grupo Macri – Banco de Galicia.

<sup>130</sup> “Conflicto INDEC: un club de mujeres es el mayor dolor de cabeza para Moreno”, Clarín, 27 de Septiembre de 2007, <http://edant.clarin.com/diario/2007/09/27/elpais/p-01001.htm>

consecuencial proliferación de consultoras privadas que difundirán sus propios índices en los años sucesivos, constituyen elementos que disminuyen notoriamente la credibilidad respecto de las cifras oficiales y que comienzan a dar cuenta de una de las limitaciones de la apuesta “productivista” emprendida por Duhalde y profundizada por Kirchner.

Además del componente inflacionario, otra limitación de la apuesta emprendida post-convertibilidad dice relación con la desigualdad en los niveles de ingresos. Si bien desde el 2002 en adelante la tendencia ha sido hacia la reducción en los niveles de pobreza y desempleo<sup>131</sup>, esto no ha tenido un correlato en una desconcentración en la distribución del ingreso, expresivo de aquello será que el PIB durante todo el período desde el 2002 en adelante se mantendrá en niveles similares a los del año 1974 (Peralta, 2007). La tendencia a la desigualdad es reforzada por una estructura tributaria altamente regresiva, en la cual el 50% de la recaudación se obtiene por impuestos sobre el consumo, gravando por lo tanto con mayor peso a los sectores de menores ingresos; expresiva de esta situación sería una serie de protestas de trabajadores petroleros ocurridas a comienzos del 2006 en la provincia de Santa Cruz, en contra del impuesto a las ganancias, cuyo mínimo no imponible había sido disminuido en el marco del “Impuestazo” de 1999 y permanecía en esos niveles hasta la fecha (Peralta, 2007).

Ninguna de estas limitaciones anteriormente expuestas, sin embargo, resultará impedimento para que en las elecciones presidenciales de Octubre del 2007 se imponga ampliamente en primera vuelta la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner, en compañía del Gobernador de Mendoza Julio Cobos como Vicepresidente, procedente de la UCR y que encabezaría a una importante fracción del radicalismo (“radicales K”<sup>132</sup>) que se articularía con el kirchnerismo en el marco de una “concertación plural” (Rubinzal, 2010). No obstante, el giro experimentado el año 2005 marca lo que será una constante durante el período de Cristina Fernández: si en los primeros años de Kirchner la apuesta por el sector productivo industrial involucraría una negociación constante con las demás fracciones del capital, desde el 2005 en adelante esta apuesta traerá consigo una tensión creciente entre el gobierno y los sectores agropecuario y financiero, que por momentos adquirirá el nivel de pugna declarada.

### **Tensiones y conflictos entre franjas del empresariado en el período de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)**

#### *La pugna con el sector agroexportador: El caso del “conflicto del campo”*

---

<sup>131</sup> Hacia Noviembre del 2006 las reservas internacionales subieron más de 30.000 millones de dólares, la desocupación bajó al 10% y la pobreza alcanzó el nivel del 33,5% (Peralta, 2007).

<sup>132</sup> Destacarán los máximos referentes radicales de Mendoza, Río Negro, Corrientes, Catamarca y Santiago del Estero, así como también algunos intendentes de la Provincia de Buenos Aires como los de San Isidro, Vicente López y Mar del Plata (Rubinzal, 2010).

El anuncio de la Resolución 125 en Marzo del 2008, por parte del Ministro de Economía Martín Lousteau (Rubinzal, 2010), desatará el llamado conflicto del “campo”<sup>133</sup>, que será la primera disputa que pondrá de manifiesto la tensión antes descrita, particularmente en lo que respecta al *sector exportador*. Anunciada en un contexto de sucesivos movimientos especulativos en los mercados de commodities de los Estados Unidos en los momentos previos a la crisis económica mundial de 2008-2009, que repercutió en una excepcional alza del precio internacional de los alimentos, la Resolución 125 buscaba establecer un sistema de retenciones móviles a las exportaciones de soja, girasol, maíz, trigo, y los derivados de estos cuatro productos; además la resolución contemplaba incentivos para la industria lechera y una mesa de negociación para el sector de la carne bovina. El objetivo manifiesto de la medida era atenuar las oscilaciones bruscas de los precios internacionales, mantener la política cambiaria de dólar alto, y revertir la sojización del agro argentino, iniciada en los años 70’, agudizada a finales de los 90’ y que había adquirido un nuevo impulso a partir de un alza inédita en el precio internacional de la soja el año 2004<sup>134</sup>.

En lo inmediato, sin embargo, la medida significaba un incremento de las retenciones sobre las exportaciones de soja y girasol. Sería este el principal móvil a partir del cual se articulará un rechazo transversal a la iniciativa por parte de las principales organizaciones de empresarios agrícolas<sup>135</sup>, articuladas en la llamada “Mesa de Enlace Agropecuario”, instancia que establecerá un paro de actividades que durará 129 días, promoviendo cierres patronales parciales, y bloqueos de rutas y puertos, entre otras medidas, a las cuales se sumarán otros gremios empresariales como el sector del transporte. Sin embargo, en general las sucesivas y masivas movilizaciones tanto a favor como en contra de la Resolución 125 darán cuenta de la amplitud y el carácter social de las fuerzas en pugna. En cuanto al gobierno, el conflicto del “campo” representará quizás la primera gran prueba de fuego respecto a la profundidad del vínculo clientelar construido con el conjunto de actores de los años 90’ a partir de los cuales el kirchnerismo articuló su capacidad de movilización de masas; mientras en lo que respecta al empresariado agrícola, como lo señala Halperin<sup>136</sup>, su capacidad de movilización estriba en las repercusiones que la riqueza y prosperidad acumulada en las regiones cercanas a la “Pampa Húmeda” ha tenido respecto a sus centros urbanos más cercanos, como Rosario, Paraná, Córdoba o Mendoza, por nombrar algunos.

---

<sup>133</sup> Las comillas obedecen a que, en estricto rigor, el conflicto responde a un sector específico del agro, no involucrando (al menos en teoría) a los rubros de actividad agrícola tradicional, que no solamente son distintos si no que “rivalizan” con la soja en cuanto a espacio e incidencia dentro del conjunto de la producción agropecuaria.

<sup>134</sup> El precio llegaría a superar los US\$400 por tonelada, sobrepasando el pico alcanzado el año 1997

<sup>135</sup> Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO)

<sup>136</sup> “La defensa de la prosperidad “del campo”, una prosperidad que se percibe mejor que en el mismo campo en los centros urbanos menores (...) la solidez que conserva el movimiento de protesta, que se debe más bien a que –por desigual que sea la distribución de los frutos de la “prosperidad del campo”-, ésta ha alcanzado a sectores mucho más amplios de la sociedad de la pampa húmeda de lo que sostiene (y sin duda cree) la señora Cristina Fernández de Kirchner”. (“Tulio Halperin Donghi: “La prosperidad del campo alcanzó a amplios sectores de la sociedad””, Los Andes, 22 de Junio de 2008, <http://www.losandes.com.ar/notas/2008/6/22/politica-365546.asp>)

Finalmente, luego de varias semanas de movilización y negociaciones fallidas, el gobierno enviará un proyecto de ley sobre retenciones al Congreso, dejando en definitiva en sus manos la resolución del conflicto. La iniciativa sería aprobada por la Cámara de Diputados, sin embargo, al producirse un empate en el Senado la votación fue definida por el Vicepresidente Cobos, quien rechazó el proyecto, ante lo cual el gobierno finalmente decidiría dejar sin efecto la resolución (Rubinzal, 2010). En definitiva, el conflicto del “campo” marcará un triunfo importante para el sector agroexportador, y la primera gran derrota política del kirchnerismo en la apuesta asumida desde el año 2003; en el corto plazo, además, significará el término de la corta vida de la “concertación plural” entre el kirchnerismo y los sectores descolgados del radicalismo.

No obstante, en ningún caso esto significará la resolución final del conflicto con el sector agroexportador, lo que se verá manifestado el año 2009 en la creación del “Fondo Federal Solidario” (Rubinzal, 2010), conformado por el 30% de las recaudaciones fiscales por concepto de derechos de exportación de soja para ser repartido entre las provincias conforme a las proporciones establecidas por la Ley de Coparticipación Federal de 1988<sup>137</sup>, en lo que puede interpretarse como un intento de concitar apoyos a nivel de los gobiernos provinciales en la pugna contra los productores de soja.

Otra repercusión indirecta del conflicto del “campo” será una guerra declarada del kirchnerismo contra el principal conglomerado mediático del país, el llamado “Grupo Clarín”<sup>138</sup>, que en un contexto de negociaciones respecto a la posibilidad de fusionar bajo su seno las dos principales cableoperadoras del país y adquirir el 40% del paquete accionario de la empresa de telefonía Telecom (y posiblemente como herramienta de presión en el contexto de dicha negociación), destacará por su cobertura favorable a los productores agropecuarios movilizados contra el aumento de las retenciones. Esta disputa post conflicto del “campo” se verá reflejada en una iniciativa orientada a poner limitaciones a la concentración oligopólica de medios de comunicación, ampliamente permitida hasta entonces; el hito principal de esta iniciativa será la aprobación en Octubre del 2009 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Conocida como la “Ley de Medios”, las principales medidas de la nueva norma son establecer un límite de un tercio del espectro audiovisual para medios privados dejando los dos restantes para el Estado y para medios comunitarios, y reducir de 24 a 10 el tope de licencias de medios de comunicación que puede poseer una persona jurídica. En síntesis, a partir del quiebre post conflicto del “campo”, el Grupo Clarín se convertirá en un factor insoslayable en la correlación de

---

<sup>137</sup> Criterios tendientes a favorecer a las provincias pequeñas, lo que se hace gráfico al establecer como punto de comparación el caso de la Provincia de Buenos Aires: con el 40% de la población del país, percibe el 20% de los recursos por esta vía, recibiendo una coparticipación per cápita equivalente a la mitad de la de provincias como Santa Fe y Córdoba, y la cuarta parte de las provincias restantes (Rubinzal, 2010)

<sup>138</sup> Compuesto principalmente por capitales nacionales, asociados al grupo inversor estadounidense Goldman Sachs (cuya participación asciende aproximadamente el 20%).

fuerzas sociales y políticas que presionan sobre la acción estatal (destacando, a modo de ejemplo, su importante rol en las elecciones legislativas de 2009), razón por la cual resultaba pertinente consignar esta pugna en las presentes líneas.

### Las reestatizaciones en el período de Cristina Fernández

Paralelamente, otro flanco de tensión, aunque menor y (hasta la fecha) resuelto de manera más exitosa para la apuesta del gobierno, será la continuidad de la política de reestatizaciones selectivas iniciada por Kirchner (Rubinzal, 2010). El año 2008 se producirán varias recuperaciones por parte del gobierno nacional en lo que respecta sobretudo al rubro aeronáutico: se reestatizaron Aerolíneas Argentinas, Austral Líneas Aéreas, la ex fábrica militar de aviones de Córdoba<sup>139</sup>, entre otras compañías relacionadas. Pero donde sin duda se producirá la nacionalización más relevante ocurrida en este período será en el ámbito previsional: a través de la aprobación de la Ley N°26.425, se pondrá fin al sistema de AFJP instaurado en el marco de la política de privatizaciones durante el período de Menem, dando origen a un sistema de reparto universal para todos los trabajadores bajo el nombre de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Esta reforma gozará de amplia aceptación social y será posible debido a un extendido consenso sobre las principales “promesas incumplidas” del sistema instaurado a mediados de los 90’ (Rubinzal, 2010). Por un lado, el sistema de AFJP no produjo una ampliación de la cobertura del sistema previsional, la cual de hecho decaería levemente, fruto del aumento del desempleo y precarización laboral en el período 1995-2003<sup>140</sup>. Tampoco lograría contribuir a la formación de un mercado local de capitales: un 56% de la cartera fue invertida en títulos públicos y menos del 1% destinado a proyectos de inversión que apuntalaran el crecimiento económico. Finalmente, en la práctica no configuraría una situación de competencia: de las 26 AFJP que comenzaron a operar en 1995, sólo quedarían diez, principalmente en manos de capitales extranjeros. En definitiva, el sistema previsional a la larga tampoco resultaría un negocio rentable para la *gran mayoría del sector financiero*, de ahí que sea posible comprender que su defensa no haya sido lo impetuosa que eventualmente sería de plantearse una reforma de este tipo en el caso chileno.

A pesar de lo anterior, las elecciones legislativas del 2009 estarán marcadas por las repercusiones del conflicto del “campo” antes descritas y, como se verá más adelante, los efectos que la crisis económica internacional del año 2008 comenzará a tener sobre el empleo. Consciente de esto último, el gobierno apostaría por el adelantamiento de los comicios, pasando de Octubre a Junio. Sin embargo, esto no resultaría suficiente para evitar lo que será finalmente una dura derrota para el kirchnerismo en comparación a la votación

<sup>139</sup> Concesionada a la firma norteamericana Lockheed Martin Aircraft

<sup>140</sup> Mientras en 1995 la cobertura del sistema previsional alcanzaba un 76,8% de las personas mayores de 65 años, para el año 2003 la cifra se había reducido al 70,9%.

del año 2005, pasando de tener la mayoría en el Senado a contar con sólo un tercio de los cupos, y disminuyendo de 50 a 40 representantes en la Cámara de Diputados. Al igual que el 2005 sería emblemática la elección en la Provincia de Buenos Aires, pero esta vez en un sentido inverso, a partir de la estrecha y sorpresiva derrota de la nómina del FPV (encabezada por el propio Néstor Kirchner) a manos de la lista “Unión-PRO”, alianza entre el sector conservador del peronismo y el partido “Propuesta Republicana” (PRO) de Mauricio Macri, cuya lista bonaerense fue liderada por el empresario de medios de comunicación Francisco de Narváez.

### *Relaciones con los sectores productivo y financiero a partir de la crisis del 2008*

A diferencia de los años 90', la dependencia de la economía argentina respecto a los flujos de capital externo para el año 2008 será menor, lo que sumado a bajos niveles de endeudamiento privado<sup>141</sup> configuran un escenario en el que una crisis financiera de esta envergadura golpea menos que los colapsos inaugurados con la “crisis del Tequila” de 1995. A pesar de lo anterior, la fuga de capitales tendrá consecuencias sobre el sector productivo. En lo que respecta al ámbito agropecuario, luego del inédito precio que alcanzaría la soja el año 2008 (por sobre los US\$500 por tonelada), vendrá desde el 2009 un descenso en la demanda internacional, que motivará algunas concesiones del gobierno al sector agroexportador, como la reducción de un 5% en los derechos de exportación del trigo y el maíz y la disminución a la mitad en el caso de todas las frutas frescas y hortalizas (Rubinzal, 2010).

En cuanto al ámbito industrial, además de la caída en la demanda externa, pesarán como un factor los ajustes efectuados por las empresas transnacionales que repercutirán en sus filiales en Argentina, perjudicando especialmente a la industria automotriz, manufacturera y de la construcción (Rubinzal, 2010). Esto tendrá un correlato lógico en las tendencias del empleo, pasándose de una tasa de crecimiento interanual del empleo del 12,1% en 2005 a un 5% en 2008, donde un hito particularmente revelador y sintomático serán los despidos masivos de trabajadores protagonizados por las emblemáticas compañías automotrices Renault y General Motors.

El gobierno en este contexto reforzará la apuesta “productivista”, orientándose a sostener la demanda agregada e intervenir directamente en el mercado laboral para preservar el nivel de empleo, incluso llegando al nivel de intervenir directamente en el gerenciamiento de algunas compañías (siendo un caso paradigmático el de la papelera Massuh). Entre las principales acciones orientadas en esta línea estará la declaración en Febrero de 2009 de una amplia moratoria previsional e impositiva a la industria local, a fin de por un lado aliviar la “mochila fiscal” de las compañías, y por otra parte intentar

---

<sup>141</sup> Al año 2008 Argentina tenía un nivel de otorgamientos de préstamos en relación al PIB del 13,5%, uno de los más bajos de la región, muy por debajo de las cifras alcanzados por Brasil (40%) y Chile (80%) (Rubinzal, 2010).

fomentar el empleo declarado y detener una eventual ola de despidos. Otras medidas, orientadas a preservar la demanda agregada, serán el anuncio de una serie de estímulos y créditos blandos orientados a impulsar el consumo interno (préstamos blandos para la adquisición de automóviles, electrodomésticos, etc.); y el anuncio de un Plan Nacional de Inversiones Públicas que involucra obras por US\$31.000 millones en las áreas de energía, minería, comunicaciones, transporte y mejoramiento del hábitat en el período 2008-2010 (Rubinzal, 2010).

Gran parte del financiamiento de este tipo de iniciativas implicará endeudamiento externo, particularmente con el llamado “Club de París”<sup>142</sup> y con estados como Brasil y Venezuela. Buscando reducir la carga financiera sobre el tesoro nacional, el gobierno lanzará en Diciembre un Decreto de Necesidad y Urgencia para la creación del “Fondo del Bicentenario”, un fondo de US\$6.569 millones creado con el excedente<sup>143</sup> de reservas del Banco Central destinado al pago de los intereses de la deuda y a continuar el financiamiento de iniciativas de promoción de la recuperación económica. Esto abrirá un foco de conflicto con el Banco Central (y con ello, con el *sector financiero* internacional) que terminará en la destitución de su Presidente, Martín Redrado, tras negarse a obedecer el Decreto, que ya había sido impugnado por el Congreso y la acción de parlamentarios ante el Poder Judicial, logrando trabar la implementación del fondo a través de medidas cautelares.

Finalmente ante la presión del sector financiero y del parlamento ante lo que se consideraba una violación a la autonomía del instituto emisor (y con ello un nivel intolerable de injerencia del Ejecutivo sobre la política monetaria), el gobierno destinará US\$2.187 millones al pago de la deuda con el Banco Mundial y el BID acogiéndose al decreto de finales del año 2005 que lo permitía. Además, respecto de los US\$4.382 millones restantes, emitirá un nuevo Decreto que crea un “Fondo de Desendeudamiento Argentino” (FONDEA), cuya diferencia con el frustrado Fondo del Bicentenario (además del monto) será que involucra como contraprestación al Banco Central la emisión de un título de deuda en dólares del Tesoro nacional a 10 años plazo. Contra este último decreto también existirán acciones legislativas y judiciales, que terminarán a comienzos del 2010 cuando el Poder Judicial deja sin efecto las medidas cautelares que mantuvieron en suspenso la ejecución del FONDEA.

---

<sup>142</sup> Foro informal de países acreedores y deudores, cuyos miembros permanentes (en calidad de acreedores) son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza.

<sup>143</sup> Es decir, todas aquellas reservas por sobre el 100% de la base monetaria.

## CHILE

---

### **Las bases de la refundación neoliberal (1973-1981)**

#### *La hegemonía del sector financiero y la formación de los grupos económicos*

El 11 de Septiembre de 1973 se producirá en Chile el golpe militar que acabará con la experiencia de “vía chilena al socialismo” impulsada durante el período de Salvador Allende e instalará en el poder a la Junta Militar compuesta por los generales José Toribio Merino (Marina), Gustavo Leigh Guzmán (Fuerza Aérea), César Mendoza (Carabineros) y Augusto Pinochet (Ejército) que después será proclamado mandatario por esta, iniciándose así un régimen autoritario que permanecerá 17 años. En general los regímenes autoritarios forjados en esta etapa de la historia de América Latina han sido caracterizados por diversos autores (Garretón, 1984; Cardoso, 1984) a partir de la presencia de, por un lado, una dimensión o programa “represivo” orientada a la desarticulación de los modos de constitución de sujetos sociopolíticos en cada sociedad, y otra “fundacional” o “dinámica”, que apunta a la creación de un orden político y social a través de ciertas formas de capitalismo moderno y la reinscripción en el sistema internacional.

El período 1973-1981 en Chile es posible de ser caracterizado como la fase en la cual se resuelve la pugna por el carácter de la refundación, pero que asumirá un carácter distintivo en relación a la mayoría de las dictaduras latinoamericanas (y en particular la argentina y brasileña que son objeto del trabajo presente), sentándose las bases de una nueva alianza social integrada por las fuerzas armadas y el sector más internacionalizado de la comunidad empresarial, cuyo núcleo serán los principales grupos económicos internos que se constituirán a partir de la nueva hegemonía que asumirá el sector financiero (Huneus, 2000; Fazio y Parada, 2010), en ausencia de un sector productivo nacional fuerte y articulado que pudiese representar un foco de resistencia, a diferencia de las burguesías nacionales brasileñas y argentinas que presentarán algún nivel de incidencia y capacidad de pacto en la conformación de la nueva alianza social, sea en una posición subordinada o sea bajo la forma de pugna abierta.

Como se procederá a caracterizar en los párrafos siguientes al describir las sucesivas reformas, el primer momento en esta construcción estará dado por los tres primeros años del régimen militar, donde el objetivo declarado de controlar la hiperinflación dará pie a las primeras medidas que configurarán las bases de sustentación de los nuevos grupos económicos que emergerán en este período (Huneus, 2000; Stallings, 2001). Dentro de este objetivo anti-inflacionario se sitúan políticas como la reforma tributaria de 1975 (Larraín y Vergara, 2001), cuyo principal aspecto (bajo el objetivo de disminuir la demanda

incentivando el ahorro) es la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), fijado a una tasa de 20% y que se convertiría en el centro del sistema tributario (más aún desde 1977 cuando fue extendido hasta los servicios), sentando con ello las bases de una estructura tributaria marcadamente regresiva al concentrarse principalmente la recaudación impositiva en la vía del consumo<sup>144</sup>.

El conjunto de políticas adoptadas entre 1973 y 1975, sumadas al contexto de represión general y (como se verá más adelante) a la actividad sindical en particular, si bien lograrán propiciar una incipiente recuperación económica, no serán exitosas en el objetivo declarado de controlar la inflación, la cual no bajó del 300% anual (Huneeus, 2000); cuadro que se complejizará más en 1975 al entrar la economía en un cuadro recesivo (el PIB en dicho año caerá en un 17%), como consecuencia principalmente de un fuerte descenso en el precio del cobre, además del alza internacional en el precio del petróleo que afectó a todos los países de la región. De acuerdo a Huneeus (2000), este cuadro recesivo será el hito que permitirá el ingreso de sectores tecnocráticos a importantes puestos de poder dentro del régimen, marcándose en particular la irrupción en la conducción económica del régimen militar del equipo conocido como los “Chicago Boys”<sup>145</sup>, particularmente con la entrada de Jorge Cauas y Sergio de Castro a las carteras de Hacienda y Economía, respectivamente.

Esto merece una especial detención. El propio Huneeus (2003) busca polemizar con lo que considera un error generalizado en la caracterización académica del actor tecnocrático durante el régimen de Pinochet, que consiste en pensar como actores diferenciados, por un lado a los mencionados “Chicago Boys” a cargo de la conducción económica, y por otra parte a los “gremialistas”, corriente política articulada por Jaime Guzmán a finales de los años 60’ al calor de la lucha de un sector de la derecha estudiantil y académica en la Universidad Católica contra la reforma universitaria que comenzaba a implementarse desde dicha casa de estudios por esos años, y que habría sido la depositaria de la labor de establecer la arquitectura jurídica de la “democracia protegida” consagrada en la Constitución de 1980 (sobre la cual se hablará más adelante).

El autor plantea que pensarlos como entidades separadas no da cuenta de la experiencia fundacional recíproca (muchos Chicago Boys se formaron en la Universidad Católica y en contacto directo con el gremialismo), y por lo mismo de la estrategia de poder a largo plazo compartida entre ambos sectores (básicamente la definida por el gremialismo, agrega el autor). Resulta importante caracterizar esto porque será esta convergencia de

---

<sup>144</sup> La reforma también contenía otros dos aspectos relevantes. Por un lado, la creación de una nueva unidad de compra llamada Unidad Tributaria Mensual (UTM), en torno a la cual se corregirían los activos, pasivos y utilidades de las empresas así como las obligaciones y créditos con el fisco en general, a fin de gravar las utilidades reales más que las nominales. Por otra parte, fueron eliminados la gran mayoría de los regímenes impositivos especiales (Larraín y Vergara, 2001)

<sup>145</sup> Nombre con que se conoce a la generación de economistas, principalmente chilenos y argentinos, formados en la Universidad de Chicago bajo la tutela directa de Milton Friedman, principal ideólogo de la economía monetarista, y que ingresarían a las conducciones económicas de los gobiernos dictatoriales de los años setenta en ambos países, aunque encontrando mayores resistencias y entrando en pugna con un sector industrial poderoso en el caso argentino.

actores la que a la larga asumirá, aunque no sin tensiones (particularmente con los sectores más ligados a la Fuerza Aérea (FACH)), la primacía en la definición del carácter de la refundación emprendida en este período.

Retomando la discusión sobre la transformación económica, el ingreso de estos sectores tecnocráticos marcará el inicio de una iniciativa decidida en torno a la apertura de la economía y la entrada masiva de capitales, que estará en la base de lo que el propio Milton Friedman (mentor de los “Chicago Boys”) denominará como el “milagro chileno” de la segunda mitad de los años 70’, con altas tasas de crecimiento, disminución en los niveles de desempleo (aunque limitada por los despidos de funcionarios públicos y trabajadores en las empresas privatizadas) y mejores resultados en el combate a la inflación, aunque estos últimos magnificados por la manipulación del IPC entre los años 1976 y 1978 (Huneus, 2000), condición necesaria para poder impulsar el ajuste estructural en tanto las pensiones, las remuneraciones y los precios estaban indexados a la inflación.

Utilizando el esquema propuesto por Stallings (2001) es posible distinguir cuatro cursos de reformas en esta dirección. Uno de ellos se refiere a la *liberalización del comercio exterior*, en los primeros años se eliminan una serie de cuotas y barreras no tarifarias, y progresivamente se reducen los aranceles aduaneros, pasando de la situación inicial de un conjunto de tasas múltiples según tipos de productos importados con un promedio de 94%, a un rango entre 10% y 35% desde 1975 y finalmente a una tasa única de 10% para todas las importaciones desde 1977 en adelante; dentro de esta política comercial además destaca la creación en 1975 de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI). El impulso a la proliferación de productos importados en la economía chilena se cristalizará en 1979 con el anuncio de la fijación del tipo de cambio a razón de \$39 pesos chilenos por dólar. Todo esto golpeará directamente a la producción para el mercado interno, cuestión que será explicativa del comportamiento de los grupos económicos que se forjan al calor de estos años (como se verá más adelante), siendo además aspectos decisivos en la generación de un creciente déficit en balanza de pagos que será uno de los principales detonantes de la crisis en 1982.

Un segundo curso de reformas será la *liberalización financiera*. En los primeros años se levantarán las exigencias de crédito dirigido, reduciéndose la tasa de encaje (de 80% a 10%), eliminándose las restricciones a los préstamos externos y autorizándose la operación de entidades financieras no reguladas (las llamadas “financieras”). En 1975 se liberalizan las tasas de interés, quedando los bancos en libertad para fijar elevadas tasas de préstamos y depósitos, solamente debiendo establecer un “máximo convencional” a las primeras. Paralelamente, desde 1975 el Estado procedería a la venta de trece bancos al sector privado, en lo que constituyó la enajenación de prácticamente la totalidad de la participación estatal en el sistema financiero (con excepción del Banco del Estado), que hacia 1973 abarcaba alrededor de un 85% de la banca. A esto se suma que en 1976, luego

del retiro de Chile del Pacto Andino<sup>146</sup>, se autoriza a entidades financieras extranjeras a abrir sucursales en el país. Este conjunto de políticas redundaría en los años sucesivos en una expansión muy fuerte del crédito, a tasas de interés disparadas sin ninguna regulación: la quiebra del Banco de Osorno y la Unión y su intervención por parte de la Superintendencia de Bancos en 1977 sería el primer aviso de lo que años más tarde sería una crisis financiera fruto de la insolvencia de la gran mayoría de la banca, que se sumaría al déficit en balanza de pagos antes mencionado.

Los dos cursos de reformas antes mencionados irán de la mano con una iniciativa de *apertura de la cuenta de capitales*. Si bien en los primeros años esta política se llevará a cabo a un ritmo más lento que las dos anteriores (en tanto se temía que un flujo muy grande de capitales pudiese socavar la política anti-inflacionaria), en 1974 se producirán dos hitos que sentarán las bases en este aspecto abriendo la cuenta de capital a los extranjeros y agentes nacionales no-bancarios (Stallings, 2001): por un lado, se autoriza el ingreso irrestricto de dinero a Chile por parte de individuos o empresas; por otra parte, es promulgado el Decreto Ley N° 600 (DL-600) que modifica la Ley de Inversión Extranjera, y que hasta el día de hoy constituye el principal mecanismo a través del cual se materializa inversión internacional en Chile (Fazio y Parada, 2010), al otorgar una serie de garantías e incentivos a las entradas de capital que se acojan a él<sup>147</sup>.

Una segunda etapa en la apertura de la cuenta de capitales estará orientada hacia la banca nacional (Stallings, 2001). En 1977 se permite a los bancos chilenos intermediar los créditos extranjeros, y dos años más tarde se establecería un encaje no remunerado para los créditos inferiores a 66 meses plazo (a una tasa variable según el vencimiento, pero con encaje de 100% para todos los créditos inferiores a 24 meses), medida que en teoría pretendía controlar el flujo de capitales externos pero que en la práctica no tendría tal efecto pues el mercado principal estaba constituido por créditos con vencimiento superior a 66 meses (Stallings, 2001). A esto se suman otras medidas que intensificaron la entrada masiva de capital extranjero y contribuyeron a la crisis: a saber, la autorización en 1980 a los bancos nacionales para otorgar y obtener préstamos en el exterior en condiciones similares a instituciones no financieras, y un año más tarde el permiso para abrir sucursales en el exterior.

Si los factores antes mencionados resultan cruciales en cuanto a la entrada de capitales transnacionales, particularmente capital financiero y su rol hegemónico en la economía nacional, corresponde también repasar los aspectos que hacen posible la

---

<sup>146</sup> El "Pacto Andino" (actual Comunidad Andina de Naciones (CAN)) fue un organismo regional de cooperación económica creado a partir del "Acuerdo de Cartagena" suscrito en 1969 entre Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El 2006 Chile se reintegra a la CAN, pero en calidad de estado asociado.

<sup>147</sup> Concretamente las garantías que ofrece son: invariabilidad de los términos del contrato suscrito, posibilidad de retiro del capital invertido después de un año y de retiro de utilidades en todo momento, libertad de acceso a todos los sectores productivos y al mercado cambiario formal (para el retiro de capital y utilidades), posibilidad de optar entre el régimen tributario común o un régimen especial de invariabilidad impositiva, y exención del pago de IVA sobre importaciones de tecnología (Fazio y Parada, 2010)

conformación del componente “interno” de la nueva alianza social dominante: los nuevos grupos económicos. Como lo resume Moguillansky (2001), la dimensión fundamental que hace posible la articulación de este actor, que constituye el componente nacional de esta alianza social dominante, será el comienzo de un proceso generalizado de *privatizaciones*, tanto de empresas públicas como (muy especialmente) de la ya mencionada participación estatal en la banca.

Inmediatamente después del golpe militar, el régimen procederá a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) llevará a cabo la devolución de 325 empresas intervenidas durante el gobierno de la Unidad Popular, en su mayoría del sector industrial, a las cuales se sumará entre los años 1975 y 1978 (en los años posteriores al ingreso de los “Chicago Boys” al gobierno) la venta de 200 empresas de los sectores industrial, financiero y comercial, en su mayoría adquiridas durante el gobierno de Allende, pasándose de 400 empresas públicas en 1973 a solamente 15 en 1980 (Moguillansky, 2001). También en el marco de esta política de privatizaciones, cabe destacar la aprobación en 1981 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, que surge ante el blindaje a la posibilidad de venta directa de derechos de explotación minera correspondientes a las empresas nacionalizadas establecido en 1976 (cuestión expresiva de que la orientación neoliberal asumida no ingresó sin pugnas ni tensiones, en particular en este caso de sectores que verían en el cobre un capital estratégico), y que sentará las bases del modelo de “concesiones” que, como se verá más adelante, será decisivo para una segunda oleada de privatización de empresas estatales en los años 80’ y se extenderá a las obras de infraestructura en los 90’.

Este curso de privatización, junto a la anteriormente mencionada venta de la participación estatal en el sector financiero, tienen como denominador común la ausencia de una política orientada a diseminar la propiedad de las empresas y bancos enajenados<sup>148</sup>, limitándose la acción estatal a subsidiar ampliamente la adquisición de activos fiscales a través de créditos otorgados por sus propias entidades financieras (Vergara, 1996). La concentración se hace aún mayor al considerar la formación de una estrecha red de intereses entre los bancos y las empresas adquiridas por los grupos, favorecida por la debilidad de las regulaciones en el sistema financiero y la pasividad de los organismos fiscalizadores, permitiendo que aquellos grupos que concentraron la propiedad de la banca, pudiesen a su vez comprar empresas públicas a través de créditos otorgados por sus propias instituciones financieras (Vergara, 1996; Huneus, 2000). Este es el fenómeno que se encuentra en la base de los grupos económicos que emergerán en este proceso (ya sea grupos preexistentes que cobran un mayor auge, o bien formación de conglomerados

---

<sup>148</sup> En estricto rigor sí existía, en términos formales, una política respecto a la concentración de la propiedad en el sector financiero: se estableció una restricción sobre la fracción del capital de un banco que un agente determinado podía poseer (1,5% para individuos y 3% para corporaciones). Sin embargo, la facilidad con que dicha normativa resultó ser ampliamente evadida acabaría desembocando en su eliminación (Vergara, 1996).

nuevos), como Cruzat-Larraín, Vial, Matte o Angelini (Montero, 1997), en detrimento de otros que fueron perdiendo su importancia, especialmente aquellos ligados a actividades industriales que, como fue anteriormente señalado, fueron progresivamente golpeados con la apertura de la economía y el ingreso masivo de productos importados al mercado chileno.

La imbricación entre empresas y bancos privatizados no solamente tendrá como consecuencia la concentración de la propiedad. Como lo resume Moguillansky (2001), en un contexto de inundación de la economía con productos importados y por lo tanto de competencia cada vez más insostenible para el sector productivo nacional, los grupos económicos podían contrarrestar los malos resultados operacionales de sus empresas productivas con la rentabilidad otorgada por las altas y desreguladas tasas de interés sobre los activos financieros y con las ganancias de capital obtenidas por la compra de nuevas empresas a bajos precios; rentabilidad superior a la que podía otorgar cualquier inversión real en el sector productivo. De ahí que el principal resultado de las privatizaciones, además de la conformación de los grupos económicos, fuese la descapitalización de la mayor parte de las actividades productivas (Moguillansky, 2001), como consecuencia de un patrón de acumulación rentista por parte de los conglomerados económicos que emergen al calor de este proceso.

### *La ofensiva hacia el ámbito laboral y sindical*

Un elemento constitutivo de la transformación neoliberal cuyas bases se forjan en este período, es la iniciativa de desmontaje de algunos de los viejos actores con capacidad de presión sobre la acción estatal. Uno de ellos serán los sectores obreros formados al calor de la experiencia de Estado de Compromiso en Chile en las décadas precedentes, y sobre los cuales se articulará una ofensiva tanto hacia sus organizaciones como a la “flexibilización” de las condiciones de existencia que les daban sustento material. Mizala y Romaguera (2001) caracterizan este proceso en dos fases, correspondiendo la primera de ellas a un período entre 1973 y 1978 que se caracteriza por una desregulación “de facto” del mercado laboral, a través de la represión directa a la actividad sindical y la suspensión de la negociación colectiva, sumada a una menor fiscalización de la normativa aún vigente hasta entonces.

Un hito en materia laboral en este período es el establecimiento de la Escala Única de Sueldos del personal público, unificando el heterogéneo panorama de remuneraciones y sistemas propio de los procesos de negociación sectorial imperantes hasta entonces, a través de la intervención directa del Gobierno en la fijación de los salarios y en los aumentos generales de esos para los sectores público y privado (sin una periodicidad fijada), situación que permitiría explicar la coexistencia de salarios reales crecientes por un lado, y elevadas tasas de desempleo posteriores a la recesión de 1975 (Mizala y Romaguera, 2001). Este

último fenómeno marcó un hito relevante en materia laboral en esta etapa, la creación del Programa de Empleo Mínimo (PEM), un conjunto de planes especiales de absorción de mano de obra a cargo de las municipalidades, que constituía en la práctica un “subempleo institucionalizado” (los salarios ascendían a aproximadamente un tercio del salario mínimo), establecido oficialmente con carácter provisional pero que se mantuvo hasta 1988.

De todas maneras, como fue anteriormente señalado en esta etapa se mantuvieron esencialmente las normas proteccionistas que regulaban los contratos individuales de trabajo, constituyendo más bien un período de debilitamiento de facto de posibles sectores obreros organizados que pudiesen haber representado un contrapeso a una desregulación formal del mercado del trabajo. Las dimensiones de este debilitamiento son múltiples, además de la represión directa a la actividad sindical, y del aumento en el desempleo y subempleo (Drake, 2003). Por un lado, los fenómenos antes descritos de las privatizaciones y la descapitalización de buena parte del ámbito productivo, constituyeron golpes importantes a las bases de sustentación del movimiento sindical: en particular la reducción del tamaño relativo de los sectores de manufactura, construcción y minería estatal, golpearon también a fortalezas tradicionales del sindicalismo en Chile. Por otra parte, la apertura de la economía introdujo nuevas presiones sobre el empleo, los salarios y los beneficios, cuestiones que también golpearon la capacidad de presión de un debilitado sindicalismo.

Si el período entre 1973 y comienzos de 1978 fue el que permitió sentar las bases, en la etapa posterior comenzó efectivamente a materializarse la nueva correlación de fuerzas en una desregulación formal del mercado laboral. El primer hito en esta dirección será el Decreto Ley 2.200 de Junio de 1978, cuyo principal efecto será la derogación de la “Ley de Inamovilidad” de 1966, que exigía la mediación de una causa justificada para un despido, instaurando nuevamente la figura del “desahucio” que permite el despido discrecional de trabajadores contra una indemnización consistente en un mes por año de servicio<sup>149</sup> (Mizala y Romaguera, 2001). Además, el Decreto también autorizó los contratos de trabajo de duración determinada (por un máximo de dos años ininterrumpidos), flexibilizó los tiempos de trabajo fijando un tope semanal de 48 horas que podía ser cumplido con jornadas diversas según la determinación del empleador.

Por otra parte, el principal hito de instauración formal de esta nueva etapa de desregulación en el mercado del trabajo lo marcará el Plan Laboral de 1979. Conocido como el “Plan Piñera”<sup>150</sup>, surge como una respuesta ante la amenaza de un boicot contra las

---

<sup>149</sup> Posteriormente en 1981 se establecería un tope de 5 años para la indemnización (Ley 18.618)

<sup>150</sup> Por su autor intelectual e impulsor, José Piñera, Ministro del Trabajo desde finales de 1978. Piñera también tendrá un rol importante en la reforma previsional de 1981 y la

exportaciones chilenas por parte del mayor sindicato de Estados Unidos (la AFL-CIO<sup>151</sup>), y consiste en un conjunto de normativas<sup>152</sup> que cambiarían definitivamente la legislación sindical y de negociación colectiva en Chile. Entre los principales aspectos del Plan (Mizala y Romaguera, 2001) están por un lado aquellos referidos a la conformación de sindicatos: se restablece la posibilidad de crearlos así como de incorporarse a ellos, sin embargo respecto a esto último la afiliación se establece como voluntaria, cuestión que merma el peso que podrían representar las asociaciones sindicales en comparación a lo que representa la afiliación obligatoria establecida en el anterior Código Laboral; además, se permite la afiliación a Federaciones o agrupaciones multisindicales, pero únicamente para fines distintos de la negociación colectiva.

Respecto a esta última, el Plan Laboral contiene un conjunto de aspectos que establecen un nuevo marco respecto a la negociación colectiva, orientado a un mayor empoderamiento del empleador (Mizala y Romaguera, 2001). La negociación fue restringida únicamente al ámbito de la empresa particular, en desmedro de la posibilidad anteriormente existente de negociaciones por rama o incluso a nivel nacional; por otra parte, se prohibió expresamente toda intervención de gobierno o autoridades políticas en los procesos de negociación, a diferencia de la gran relevancia que presentaba el conseguir el apoyo gubernamental como actor capaz de interceder en estos procesos.

También dentro del ámbito de neutralizar el poder negociador del sindicalismo, el Plan termina formalmente con el derecho a huelga indefinida y sin reemplazo consagrado en el anterior Código del Trabajo, limitándola a 60 días (luego de los cuales los contratos caducan automáticamente, sin indemnización) con posibilidad de reemplazo; y concede a los empleadores el derecho a la paralización total o parcialmente de actividades (“lockout”) en caso de una huelga que involucre a más del 50% de los trabajadores o que ponga en riesgo actividades esenciales para la operación de la empresa, por un plazo máximo de 30 días o el término de la huelga. Además, el Plan prohíbe la huelga en los servicios públicos y empresas de interés general<sup>153</sup>, estableciendo como mecanismo de resolución de conflictos el “arbitraje pendular”, resolución obligatoria por parte de árbitros del sector privado mandatados a decidir entre la última oferta de la empresa o la última propuesta del sindicato, sin posibilidad de elaborar una propuesta intermedia que acomode las diferencias (Mizala y Romaguera, 2001).

Como lo señala Drake (2003), si bien el grueso del sindicalismo existente condenó este conjunto de normativas, al mismo tiempo las utilizaría para reanimar sus actividades, volviendo a articular agrupaciones conforme al nuevo marco legal, refortaleciendo sus

---

<sup>151</sup> Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (“*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*”).

<sup>152</sup> Decretos Ley 2.756, 2.757, 2.758 y 2.759.

<sup>153</sup> Específicamente se habla de las empresas “cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional” (DL-2.758). Esto incluye, por otorgar un ejemplo, a las compañías eléctricas.

vínculos con los partidos que tradicionalmente tuvieron inserción en el mundo sindical (Comunista, Socialista y Demócrata Cristiano), así como también con sectores de la Iglesia Católica y sindicatos internacionales. En 1980 se producirá la primera huelga de trabajadores del cobre (Huneus, 2000), exigiendo mejoras en los reajustes de sus salarios, en lo que será un primer hito a partir del cual los incipientes sindicatos serán un actor con cierta relevancia en las protestas nacionales que sobrevendrán desde la primera mitad de los años 80'. Sin embargo, también siguiendo con Drake (2003), el marco establecido en esta etapa configura una situación en que la gran mayoría de los trabajadores estarán fuera del ámbito sindical, como individuos en el mercado, situación propiciada además por el crecimiento del sector servicios y el sector informal, lejos de la capacidad de alcance de los sindicatos.

### *El rol de ODEPLAN y la privatización de servicios sociales*

Un aspecto importante para dar cuenta del sentido de las reformas emprendidas por el Régimen Militar en general, y las transformaciones en el ámbito del Estado en particular, es el rol que asumirá la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Agencia estatal creada en 1967 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, durante el régimen asumirá un rol particularmente preponderante a través del cumplimiento de tres roles fundamentales (Huneus, 2003). Por un lado, una función de reclutamiento de profesionales destinados a ocupar cargos de gobierno, así como de capacitación para labores burocráticas y formación política que afianzara el compromiso en favor del régimen. Por otra parte, constituir lo que Huneus denomina el rol de “conciencia social” del modelo neoliberal, depositario principal de la dimensión social de la concepción subsidiaria del Estado, siendo el centro neurálgico de la instalación de la política de gasto social focalizado a través de la formulación de políticas contra la extrema pobreza (“los verdaderos pobres”, en palabras de Miguel Kast, quien dirigiría el organismo desde 1978) y la implementación de mecanismos de “evaluación social” de los proyectos de inversión. Finalmente, en términos concretos, ODEPLAN constituyó el lugar en el cual se prepararon algunas de las principales reformas económicas y sociales implementadas durante el período.

Esta repartición será quizás el principal lugar de desembarco de los anteriormente mencionados “Chicago Boys”, de ahí que Huneus (2003) incluso prefiera hablar de “ODEPLAN Boys” para dar cuenta de cómo a partir de esta agencia estatal ejercerán la influencia política que lograron en la dirección económica y social del Gobierno<sup>154</sup>, además de permitir una comprensión más explícita del rol articulador entre Chicago Boys y gremialistas que sería difícil de dimensionar sin esta institución. Una disputa que será muy

---

<sup>154</sup> El otro objetivo de esta denominación es marcar un contrapunto respecto a la idea de una división funcional dentro del régimen entre un equipo económico (“Chicago Boys”) y un sector político (los llamados “gremialistas”) como dos grupos paralelos con fines diferenciados: “Por el contrario, el equipo económico era “gremialista”, pertenecía a un movimiento que había surgido en los años 60, había participado activamente en la política estudiantil y en las movilizaciones contra el gobierno de la Unidad Popular y se congregó primero en ODEPLAN” (Huneus, 2003)

expresiva de la pugna por el carácter de la refundación que emprenderá el régimen militar, será la tensión entre ODEPLAN y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo creado en 1939 y que en su momento fuera la principal agencia coordinadora de la experiencia de industrialización sustitutiva en Chile; es decir, creada en virtud de una función contraria a la orientación económica que iría asumiendo el gobierno militar. La progresiva asfixia de la CORFO en materia de recursos humanos y económicos para atender sus tareas de administración de las empresas estatales aún existentes y devolución de empresas intervenidas, sumadas a episodios de escasa transparencia en estas devoluciones (Huneus, 2003; Moguillansky, 2001) serán aspectos que contribuirán a la instalación, sin grandes contrapesos, de la ODEPLAN y los profesionales articulados en ella como arquitectos relevantes de varias reformas de gran significación que se implementarán en esta etapa, como fue anteriormente señalado.

En lo que corresponde a este apartado, ODEPLAN tendrá un rol preponderante (Huneus, 2003; Stallings, 2001) en la elaboración y preparación de un conjunto de reformas que se implementarán entre 1980 y 1981, y que se enmarcan dentro de un segundo ciclo de transformaciones propias del “giro neoliberal” (posterior a una primera etapa caracterizada principalmente por la privatización del sector productivo del Estado y el giro primario-exportador): el *desmantelamiento de los servicios públicos* propios del período anterior, es decir, el traspaso de la mayor parte de la provisión estatal de salud, educación, vivienda y previsión social a manos privadas, situación que incide de manera notoria en las condiciones de vida de los viejos sectores medios y populares anteriormente beneficiados por el énfasis redistributivo del gasto social (Baño y Faletto, 1999), agudizando con ello las diferencias internas en función de distintos niveles de ingreso.

Uno de las principales cursos de reformas en este sentido será la que corresponde al *régimen previsional* chileno, uno de los primeros sistemas de seguro social en América Latina, basado en una multiplicidad de regímenes separados por agrupaciones profesionales (Arenas, 2010), pero que poseerán como denominador común el ser regímenes de reparto con beneficios definidos. El curso de la reforma será muy expresivo de la pugna por el bloque de soporte tecnocrático de la alianza dominante en este período: los primeros años del régimen militar serán escenario de tensión entre estos “ODEPLAN Boys” y el sector vinculado a la Fuerza Aérea (FACH), siendo desde este último (en particular presentada por el Ministro del Trabajo y General de la FACH, Nicanor Díaz Estrada) de donde emanará una primera propuesta de reforma en 1975, propuesta que contemplaba un sistema previsional mixto, compuesto por un régimen de capitalización individual para pensiones e indemnizaciones por retiro y de reparto para pensiones de salud y asignaciones familiares, que sería ampliamente resistida por los Chicago Boys insertos principalmente en Hacienda y ODEPLAN, hasta finalmente lograr que no curse (Huneus, 2000). La misma expulsión del general Gustavo Leigh de la Junta Militar será expresiva de qué sectores ganaron la contienda al interior del régimen.

Es así como a finales de la década del 70', ya con Leigh fuera del gobierno, se iniciará una fase de preparación de lo que finalmente será la reforma, en la cual, entre otras medidas, se homologarán las diversas modalidades en torno a la llamada "Caja Nacional de Compensación", se elevarán las edades de retiro a 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, y se incrementarán las tasas de cotización. Estas modificaciones sentarán las bases para la reforma previsional, que se materializará en Noviembre de 1980 en la promulgación del Decreto Ley N° 3.500.

A diferencia de lo que años después serían casos como la coexistencia entre sistemas público y privado de la experiencia argentina, o la hegemonía del sistema de reparto y el carácter complementario del sistema privado de capitalización en el caso brasileño, la reforma previsional de 1980 en Chile sustituye por completo el esquema colectivo de reparto por un sistema basado en la capitalización individual, administrado por el sector privado y basado en cotizaciones definidas y planes unipersonales de ahorro individual obligatorio, en que los trabajadores debían cotizar mensualmente un 10% de sus remuneraciones en sus respectivas cuentas personales y pagar comisiones por concepto de administración de estas a alguna Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), entidades que competirían entre sí por la afiliación de los trabajadores a ellas (Riesco, 2007). Bajo este modelo, el Estado se mantendría en un rol, por un lado residual, al continuar otorgando los beneficios previsionales a los trabajadores que aún cotizan en el sistema anterior, y por otro lado garante del funcionamiento del sistema, ya sea a través de incentivar al cambio de los trabajadores hacia el nuevo régimen (cubriendo el costo de este cambio a través de un "bono de reconocimiento"), y cubriendo los beneficios del trabajador cuando las cotizaciones privadas resultasen insuficientes, a través de una Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) que tenía como requisito contar con al menos 240 cotizaciones previsionales (es decir, un período mínimo equivalente a 20 años).

La diferencia entre las experiencias mencionadas es reveladora de la correlación de fuerzas que se constituye en este período histórico en Chile y que fue esbozada en los apartados anteriores: la conformación de grupos económicos al calor de la hegemonía del sector financiero y de un patrón de acumulación rentista dentro del cual las AFP asumirán una importante centralidad, sin que existan actores productivos ni sindicales con la fuerza como para constituir agentes de presión hacia la acción estatal en otra dirección. La idea de la reforma previsional como expresión de la correlación de fuerzas se refuerza aún más considerando que las Fuerzas Armadas y Carabineros constituyen excepciones a la transformación antes descrita, manteniendo sus regímenes previsionales especiales<sup>155</sup> de reparto hasta el día de hoy.

---

<sup>155</sup> La Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) en el caso de las Fuerzas Armadas, y por otra parte el régimen administrado por la Dirección Previsional de Carabineros (DIPRECA).

Otro curso de transformaciones que cabe considerar sobre el marco anteriormente planteado es la que corresponde al sector *salud*. Hasta 1979 el esquema institucional del sector en Chile consistía en un sistema público de cobertura universal y gratuita, compuesto por dos instituciones: el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) dirigido específicamente a empleados públicos (o a trabajadores privados que optaran por él a través de un sistema de bonos), y el Servicio Nacional de Salud (SNS), que atendía al resto de la población. Entre finales de los años 70' y comienzos de los 80' se implementaron una serie de transformaciones orientadas a la descentralización del sistema público de salud y la apertura a la participación de capitales privados.

Cabe destacar en particular cuatro reformas (Gogna, 2004). En 1979 el SERMENA y el SNS fueron fusionados en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Al mismo tiempo, se estableció una separación entre el financiamiento de los servicios de salud (a cargo de FONASA), y la provisión concreta de estos, para la cual se utilizó un modelo de descentralización espacial a través de la creación del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), instancia coordinadora de una red de servicios de salud a nivel regional. La descentralización es llevada más allá el año 1981, cuando comienza el proceso de “municipalización” de la atención primaria de salud con el traspaso del 20% de los servicios, proceso que se completará a finales de la década.

Sin embargo, la reforma principal vendrá en Marzo de 1981, cuando a través del Decreto con Fuerza de Ley N°3 (DFL-3) del Ministerio de Salud, se crea un sistema privado de financiamiento de prestaciones de salud, a través de entidades denominadas Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) a las cuales los trabajadores quedarían facultados a destinar el 7% de sus remuneraciones. Cabe recalcar que, a diferencia de lo ocurrido con la reforma previsional, el sistema público de financiamiento no es reemplazado por completo, coexistiendo (y compitiendo) los regímenes público y privado. No obstante, en la práctica también cabe consignar que la opción preferencial a nivel fiscal estará por el sistema privado, pasando el financiamiento de la salud a depender cada vez más del aporte de las personas (cotizaciones y copagos) y menos de las arcas públicas: mientras que en 1980 (antes de la creación de las ISAPRE) la participación fiscal de los recursos destinados al conjunto del sistema de salud ascenderá al 38%, a finales de la década esta será de sólo un 21%.

Finalmente, un tercer hilo de reformas que cabe consignar en lo que respecta a la privatización de servicios públicos es el referente a la *educación*. A nivel escolar, a partir de 1980 se dará inicio a un proceso de descentralización de la gestión y dependencia del sistema público, conocido con el nombre de “municipalización” debido a que involucró el traspaso del conjunto de instituciones de educación escolar pública desde el Estado hacia

los municipios<sup>156</sup>, el cual se inició de manera abrupta con el traspaso del 87% de los establecimientos entre 1980 y 1981, viéndose interrumpido posteriormente debido a la disminución del valor real de la subvención a partir de la crisis financiera de 1982, para luego retomarse y completarse entre los años 1986 y 1989 (Maldonado, 2003). La reforma también permitió la incorporación del sector privado (corporaciones, sociedades o sostenedores) como proveedor de servicios educacionales susceptibles de ser financiados con recursos públicos: los llamados establecimientos “particulares subvencionados”. Esto es posible a partir de una profunda transformación en el sistema de financiamiento de la enseñanza, pasándose de un esquema de financiamiento a la oferta (entrega de recursos a las instituciones) a uno de subsidio a la demanda, a través de un mecanismo de subvención por promedio de asistencia de los alumnos que se entrega de la misma forma y en los mismos montos<sup>157</sup> a las escuelas municipalizadas y a las del sector particular subvencionado antes mencionado (Mizala y Romaguera, 1998).

La municipalización resultará especialmente conflictiva para los profesores de los antiguos establecimientos fiscales, que perderán la condición de funcionarios públicos para convertirse en trabajadores comunes, pasando por lo tanto a regirse por la legislación laboral del sector privado (con la única excepción de poder negociar colectivamente), lo que tendrá como consecuencia un descenso de sus remuneraciones y una mayor inestabilidad laboral (Mizala y Romaguera, 1998). Sin embargo, a diferencia de los otros cursos de reformas anteriormente mencionados, en este caso sí es posible identificar al profesorado como un actor más constituido y con algún grado menor de capacidad de presión. Estaban agrupados en el Colegio de Profesores, instancia creada en 1974 por el Gobierno y promovida principalmente por el gremialismo<sup>158</sup> (Serván, 2003), cuya directiva era nombrada por el Gobierno, hasta la promulgación de la Ley de Asociaciones Gremiales de 1981 que, si bien por un lado introducirá un componente debilitador al hacer voluntaria la afiliación, por otra parte los obligará a convocar elecciones.

Un ejemplo de esta capacidad de presión corporativa ocurrió a comienzos de 1981, cuando un importante reajuste salarial en el sector público motivó protestas entre los profesores que ya habían pasado al sector privado por no haber percibido dichas remuneraciones, cuestión que llevó al Ministerio de Educación a la creación de una asignación independiente de la subvención (Serván, 2003). No obstante, dicha asignación

---

<sup>156</sup> Con excepción de 70 establecimientos, principalmente de Educación Media Técnico Profesional, traspasados directamente en comodato por 99 años a corporaciones privadas (llamadas “Corporaciones de Administración Delegada”). En estricto rigor, continúan siendo propiedad del Estado, y son de hecho financiados por este, pero desde el punto de vista de su administración dependen de las corporaciones mencionadas.

<sup>157</sup> Los montos de las subvenciones se calculan sobre la base de unidad contable llamada Unidad de Subvención Escolar (USE), cuyo monto difiere de acuerdo al nivel de enseñanza (preescolar, básica, media, formación de adultos, etc.), tipos de escuela (diurno, vespertino), región geográfica, ruralidad, criterios a los cuales en los años 90’ se suma si el establecimiento se encuentra en régimen de Jornada Escolar Completa o no. De todas formas, se mantiene lo señalado: el tipo de dependencia del establecimiento no constituye un criterio en la determinación del monto (Maldonado, 2003).

<sup>158</sup> Cuestión que Serván (2003) atribuye a un interés por la dignificación profesional del profesorado constitutivo de los orígenes del gremialismo, que se irá diluyendo en los años posteriores.

no sería equivalente al 100% del reajuste mencionado: esta diferencia es lo que constituye la llamada “deuda histórica” del Estado con el gremio docente.

Paralelamente, la educación superior también vivirá importantes transformaciones. Luego de unos primeros años de Régimen Militar donde estuvo marcada por el cierre de carreras y la expulsión de estudiantes y académicos de las en ese entonces ocho instituciones existentes, Enero de 1981 representará un punto de inflexión con la aprobación de dos cuerpos normativos que traerán consigo un nuevo entramado institucional en la educación superior chilena.

El primero de ellos será la llamada “Ley General de Universidades” (DFL-1), que traerá dos importantes consecuencias. Por un lado, se produce la separación de las ocho universidades de sus respectivas sedes, pasando estas a ser instituciones autónomas; esto golpeará con particular fuerza a la principal institución pública, la Universidad de Chile, que además de perder su carácter nacional con la autonomización de sus sedes regionales (al igual como ocurrirá con la Universidad Técnica del Estado (UTE), cuya sede central pasará a ser la Universidad de Santiago de Chile (USACH)), se vio desvinculada de la formación de profesores al separarse del Instituto Pedagógico (el cual prosiguió como entidad independiente<sup>159</sup>), pero al mismo tiempo cargará con una “deuda histórica” compuesta por el conjunto de débitos que mantenían sus sedes antes de la separación (Moraga, 2007). Por otra parte, se dará inicio al proceso de privatización en la educación superior, al abrir y fomentar la emergencia de instituciones privadas sin dependencia estatal, pasando rápidamente el sistema a estar formado por 50 entidades en lugar de las ocho anteriores (Levy, 1995).

Sólo días más tarde sería promulgada la Ley de Financiamiento de las instituciones de educación superior (DFL-4). A partir de esta normativa, los nuevos planteles privados (universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales) pasarán a competir con las instituciones públicas por financiamiento estatal, al crearse los “Aportes Fiscales Indirectos” (AFI), mecanismo que promueve la competencia en la captación de estudiantes de mejores rendimientos según el examen de admisión existente, cuestión que en la práctica entraña la posibilidad de subsidiar de manera indirecta con fondos públicos la instalación del nuevo sistema privado de educación superior. Dicha situación de competencia por recursos se dará en un marco de imposición del autofinanciamiento a las instituciones educativas a través del DFL-4, estableciéndose el cobro de aranceles hacia los estudiantes junto a un sistema de “crédito fiscal” que permitiera costear los estudios a aquellos que no pudiesen pagarlos, a través de su endeudamiento con el Estado (Moraga, 2001; Levy, 1995).

---

<sup>159</sup> Actual Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE)

Cabe señalar que estas transformaciones no encontrarán a un actor constituido en el ámbito de la educación superior capaz de representar algún contrapeso. A las numerosas purgas de académicos y trabajadores antes mencionada, se sumó la desarticulación del conjunto de organizaciones estudiantiles tales como Centros de Alumnos y Federaciones, salvo el caso de la Federación de la Universidad Católica (FEUC) cuyas conducciones (designadas) serían ininterrumpidamente gremialistas hasta 1985 (Huneus, 2003). El caso de la Universidad de Chile resulta especialmente expresivo: a la desarticulación de su referente (FECH) se sumó en 1978, en lo que puede entenderse como dentro del marco de la política de institucionalización del régimen que se inicia de manera explícita en dicho año (tema de la próxima sección), la creación de la Federación de Centros de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECECH), consejo de Centros de Alumnos designados por los decanos, también conducido por el gremialismo (Moraga, 2001). Ya en 1979 un Congreso clandestino buscó la reconstitución de la FECH, pero dicho proceso se vería concretado efectivamente varios años después.

#### *Las bases de la institucionalidad: La “democracia protegida”*

En materia institucional, los primeros años del régimen militar estarán marcados por la dimensión represiva señalada al comienzo, orientada a la desarticulación de los modos y espacios de constitución de sujetos sociopolíticos. Por un lado, apenas consumado el golpe se dará inicio a una altísima y violenta política coercitiva, que encontrará su principal expresión en la creación, de facto en el mismo 1973 y oficialmente en 1974, de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), policía secreta a cargo del Coronel Manuel Contreras, ligada directamente al mando superior del régimen, y que protagonizaría numerosas violaciones a los derechos humanos dentro y fuera del país, destacando dentro de este último tipo de acciones la llamada “Operación Cóndor”<sup>160</sup> (Huneus, 2000).

Por otra parte, dicha coerción irá en paralelo y en consonancia con una ofensiva de concentración del poder y clausura de espacios de decisión en general. Esto se expresó gráficamente en la concentración por parte de la Junta Militar de las funciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, clausurando el Congreso Nacional y posteriormente decretando de manera oficial la disolución de los partidos políticos. Sin embargo, esta línea de construcción de espacios y márgenes de decisión ajenos al escrutinio de la política también comienza a evidenciar incipientes aspectos de institucionalización, en lo que resalta una reforma de este período que perdura hasta hoy: el Decreto Ley de Administración Financiera (DL-1.263), que sitúa la responsabilidad de la administración de las finanzas públicas exclusivamente en el poder Ejecutivo, otorgándole el poder exclusivo de proponer gastos y estimar los ingresos públicos, permitiendo al Legislativo solamente

---

<sup>160</sup> La Operación Cóndor fue un plan de coordinación operativa entre los organismos e inteligencia de los regímenes dictatoriales de Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia (además del apoyo de la CIA estadounidense), que involucró el asesinato y desaparición de numerosos opositores a dichos regímenes.

aprobar o rebajar el gasto. Además de lo anterior, esta normativa otorga un amplio margen de discrecionalidad al Ejecutivo para la ejecución presupuestaria, al prohibir los impuestos asignados a ámbitos específicos (Larraín y Vergara, 2001), a diferencia por ejemplo del caso brasileño en que las principales contribuciones sociales están vinculadas constitucionalmente al financiamiento de la seguridad social.

De acuerdo a Huneeus (2000), hacia 1977 comenzarán a manifestarse signos de agotamiento de la fórmula político-institucional asumida, apareciendo señales de malestar y conflicto entre los sectores civiles adherentes al régimen (tanto el gremialismo como la derecha tradicional anteriormente articulada en el Partido Nacional) por la ausencia de participación en una conducción política copada por los militares. A esto se sumaba el creciente aislamiento internacional que comenzaba a manifestar el régimen, que entre otras situaciones se veía reflejado en una condena internacional por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas por crímenes contra los derechos humanos (y que motivaría la realización a comienzos de 1978 del primer Plebiscito<sup>161</sup> por parte del régimen militar); situación internacional agravada por el recrudecimiento del “Conflicto del Beagle”<sup>162</sup> con Argentina y el asesinato del ex Ministro de Allende Orlando Letelier en Washington D.C. en el marco de la “Operación Cóndor”, que motivaría el rechazo del gobierno estadounidense presidido por el demócrata Jimmy Carter, y que acabaría decantando en la disolución de la DINA tras comprobarse la participación de dos de sus agentes en el caso, siendo reemplazada por la Central Nacional de Informaciones (CNI), a cargo del general Odlanier Mena.

Este conjunto de situaciones tendrán incidencia en que a partir de este año se comience a plasmar una ofensiva hacia la institucionalización del régimen, que tendrá como un primer hito el llamado “Acto de Chacarillas” de Julio de 1977, en el cual Pinochet dará un discurso en que se fija un itinerario de etapas hacia lo que denominará una “democracia protegida y autoritaria”, con un poder político ejercido por los civiles, pero en que los militares mantendrían un papel tutelar permanente. Es justamente esta concepción del nuevo ordenamiento político-institucional lo que se verá reflejado en la *Constitución de 1980* (Huneeus, 2000), trabajada desde 1973 por la Junta Militar y una comisión constituida por esta con el fin de elaborar un proyecto de Constitución (la llamada “Comisión Ortúzar”<sup>163</sup>), y aprobada con un 67% en un Plebiscito que, al igual que el realizado dos

---

<sup>161</sup> Se trató de una consulta acerca del apoyo o rechazo a la legitimidad del gobierno, donde se impondría la opción “Sí” con un 75%, no obstante estaría marcada por irregularidades que irán desde la inexistencia de registros electorales hasta la elaboración misma del voto, el cual señalaba: “*Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra patria, respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile, y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalidad del país*”, afirmación ante la cual se incluían las opciones “Sí” con una bandera chilena, y “No” con una bandera negra (Halperin, 1990).

<sup>162</sup> Pugna fronteriza entre Chile y Argentina sobre la soberanía de las islas Picton, Nueva y Lennox, ubicadas al sur del canal del Beagle. En 1977 el Laudo Arbitral solicitado por ambos países en 1971 favorece la posición chilena, siendo desconocido por Argentina, comenzando una etapa de “negociaciones directas” entre ambos países mientras escalaba la posibilidad de un conflicto armado.

<sup>163</sup> Por su Presidente, Enrique Ortúzar Escobar, ex ministro de Justicia y Relaciones Exteriores en el gobierno de Jorge Alessandri. Cabe destacar también la presencia como miembro de la comisión de Jaime Guzmán Errázuriz, fundador del gremialismo.

años antes para ratificar el respaldo al régimen, estaría marcado por condiciones irregulares que irán desde la inexistencia de registros electorales hasta la elaboración misma del voto, sumado a condiciones limitadas para la realización de campaña opositora, especialmente en lo que respecta al acceso a medios de comunicación.

En lo político, la Constitución incorporará un conjunto de mecanismos para limitar la pluralidad de actores en un futuro régimen democrático y construir espacios por sobre el escrutinio de la ciudadanía, destacando dentro de este ámbito la proscripción explícita de partidos que “promuevan la lucha de clases”, el establecimiento de un sistema electoral “binominal” (que promueve la existencia de dos coaliciones de similar peso<sup>164</sup>), y la creación del “Tribunal Constitucional”, organismo facultado para detener y/o revertir decisiones de cualquiera de los poderes del Estado que el propio Tribunal considere como contrarias a la carta fundamental. A su vez, el rol tutelar asignado a las Fuerzas Armadas se manifiesta en medidas como la creación de los Senadores “institucionales”<sup>165</sup> y de un “Consejo de Seguridad Nacional” con predominio militar<sup>166</sup>, además de excluir de las facultades normales del Presidente la posibilidad de remover a los comandantes en jefe de las ramas militares y de Carabineros.

Además de lo anterior, la propia Constitución incorpora dispositivos orientados a cristalizar y dar continuidad en el tiempo al orden institucional que establece. Destacan en particular los “quórum calificados”, que imponen como requisito la aprobación de mayorías superiores a la mayoría simple (tres quintas partes) en el Congreso Pleno para introducir reformas a la Constitución y a las Leyes Orgánicas Constitucionales, cuestión que en la práctica (sumado al efecto del sistema electoral binominal) hace imposible incorporar modificaciones sin pactos entre los principales grupos políticos. En este mismo sentido de asegurar el orden que establece, la Constitución contempló un extenso período de transición de ocho años, orientado a consolidar la institucionalidad política y el sistema socioeconómico, y durante el cual se mantendrían las normas de los estados de excepción, además de ampliarse las facultades de Pinochet en este sentido<sup>167</sup>. Este período debía culminar con un plebiscito en que se ratificase la aprobación o rechazo a un candidato único propuesto por la Junta, que gobernaría hasta 1997 en caso de ser electo.

---

<sup>164</sup> Para una caracterización del sistema electoral binominal y sus efectos en las elecciones parlamentarias desde 1989 en adelante, ver Vásquez (2006)

<sup>165</sup> Los senadores institucionales (conocidos como “senadores designados” por sus críticos) eran nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional, la Corte Suprema y el Presidente de la República. En particular el presidente nombraba discrecionalmente a un ex Ministro y un ex Rector de universidad estatal, y como miembro del Consejo de Seguridad Nacional participaba en el nombramiento de un ex Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada, la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros. (“Constitución Política de la República de Chile”, 1980)

<sup>166</sup> Organismo asesor del Presidente en materias vinculadas a la seguridad nacional, compuesto por el Presidente de la República, los Presidentes del Senado, la Cámara de Diputados y la Corte Suprema, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el General Director de Carabineros y el Contralor General de la República. Podía ser convocado por dos de sus miembros. (“Constitución Política de la República de Chile”, 1980)

<sup>167</sup> Arrestar a personas hasta por cinco días en lugares que no sean cárceles, restringir derechos de reunión e información, expulsar del país o prohibir ingreso a este, y relegar hasta por tres meses en alguna localidad urbana del territorio chileno (Huneus, 2000)

Así como en las páginas precedentes se mencionó la reaparición incipiente de actores sindicales o estudiantiles, también corresponde señalar que sobre este ordenamiento político-institucional comenzará a emerger una incipiente oposición política organizada, que tendrá una primera manifestación en Agosto de 1980 en el contexto previo al Plebiscito para ratificar la Constitución, en el llamado “Caupolicanazo”, evento organizado principalmente por la Democracia Cristiana (el principal orador fue el ex Presidente demócratacristiano Eduardo Frei Montalva) que constituiría la primera manifestación opositora explícita durante el régimen militar, y que cobrará mayor relevancia en los años posteriores.

### **Crisis, conflictos y el carácter de la ofensiva estatal (1982-1984)**

#### *El Estado al rescate de los grupos económicos*

En el propio carácter de las reformas económicas en el período 1973-1981, caracterizadas al comienzo, estaría la base de la desprotección con la cual Chile enfrentaría la crisis que comenzaba a incubarse por toda América Latina a finales de los años 70'. La masiva entrada de capitales y el tipo de cambio fijo a \$39 pesos, como fue señalado con anterioridad, configuraron un cuadro de expansión del consumo que estimuló principalmente las importaciones en detrimento de la producción para el mercado interno, ante lo cual la contracción del comercio internacional en 1981 golpearía con especial fuerza a la economía chilena, alcanzándose un déficit en cuenta corriente de US\$ 4.800 millones (Huneus, 2000).

A esto se suman las crecientes facilidades para el acceso a préstamos internacionales por parte de empresas y bancos, que redundaron en un creciente sobreendeudamiento por parte de estos con la banca internacional, y una cada vez mayor dificultad para conseguir créditos externos para solventar los intereses de estos enormes préstamos. Huneus (2000) justamente da cuenta del carácter especulativo de este sobreendeudamiento, planteando que estuvo en buena medida condicionado por la convicción en que la autoridad impediría que se precipitara una crisis, una suerte de “seguro implícito” por parte del Estado. Finalmente, como también fue mencionado con anterioridad, el crecimiento en el consumo también traería aparejada una fuerte expansión del crédito, que al aproximarse una coyuntura recesiva (y al resultar cada vez más difícil de compensar con endeudamiento externo) pondría en evidencia la insolvencia de la mayor parte de la banca.

En definitiva, las reformas y el comportamiento de los distintos actores ante ellas configuraron un escenario de desproporcionado endeudamiento privado y excesiva dependencia del mercado externo, a partir del cual la suspensión de flujos de préstamos de la banca internacional hacia América Latina (como consecuencia de la declaración unilateral de moratoria por parte de México) golpearía de manera violenta la economía

chilena. La contracción del comercio y de los flujos de capitales hicieron cada vez más insostenible la fijación cambiaria establecida en 1979, generándose una tensión creciente al interior de la conducción económica del gobierno entre la mantención del tipo de cambio fijo o la devaluación y paso a un régimen cambiario regulado por el mercado, cuestión que resultaría expresiva de la tensión entre continuar a ultranza con la política económica asumida en el período anterior o retrotraer algunos pasos orientados a salvaguardar sus bases. La decisión finalmente adoptada de dar comienzo al proceso de devaluación del peso chileno en 1982, así como la salida del Ministro de Hacienda Sergio de Castro, resultarían expresivos de la imposición de la segunda posición al interior del gobierno.

La devaluación golpearía con particular fuerza a los sectores medios, con capacidad de endeudarse en dólares en los años precedentes, deudas que se verían multiplicadas a partir de este proceso; a mayor escala, el incremento violento del valor de la deuda representaría la sentencia para la gran mayoría de la cada vez más insolvente y endeudada banca privada, golpeando también con ello a las empresas relacionadas con ella, a partir de la dinámica entre bancos y empresas descrita anteriormente en la conformación de los grupos económicos. Paralelamente, la devaluación trajo consigo fuertes alzas de precios y un violento cuadro recesivo en general, cayendo el PIB en un 14,4% en ese año. Este conjunto de situaciones, y especialmente sus repercusiones en materia de empleo (como se verá más adelante), marcarían el inicio de las primeras protestas masivas y nacionales contra el régimen.

La búsqueda por enfrentar las secuelas de la crisis presionará al gobierno hacia la reversión en cierto grado de algunas de las políticas adoptadas hasta 1981, tal como ocurrió con la devaluación. Es así como en Marzo de 1983 se elevarán los aranceles aduaneros de un 10% a un 20%, para pasar a un 35% en 1984, además de establecerse sobretasas específicas a determinados productos (Stallings, 2001). Además, se suspenderá temporalmente el pago de la deuda y se restablecerán controles cambiarios y medidas para regular la salida de fondos: en Septiembre de 1982 se reimponen cuotas máximas a las compras individuales de divisas y se reduce la proporción máxima de ingresos de exportación que podían retenerse en el exterior; así mismo, en Febrero de 1983, ya habiéndose levantado la suspensión del pago de la deuda, también se reintroduce un período mínimo para el pago de las importaciones (Stallings, 2001). Estas medidas irán orientadas principalmente hacia la reversión del déficit en balanza de pagos, y sentarán las bases para lo que será una mayor centralidad del sector exportador desde 1986 en adelante.

Por otra parte, en este escenario de crisis se producirán numerosas quiebras de bancos, así como también de empresas asociadas a ellos y de numerosas AFP; sin embargo, serán también muchas de estas instituciones las que serán intervenidas y rescatadas por el gobierno, en lo que resulta expresivo de la correlación de fuerzas forjada desde 1973, adoptándose desde el Estado una política orientada a salvaguardar la situación de los

grupos económicos contruidos en dicho período, asumiendo los costos y deudas asociadas a una serie de procesos de intervención. Expresivo de esto es la iniciativa asumida hacia el sector bancario: una de las primeras medidas posteriores a la devaluación será el establecimiento de un tipo de cambio preferencial hasta Diciembre de 1986 para los deudores en dólares del sistema financiero, inicialmente equivalente a un 20% del tipo de cambio oficial y subiendo posteriormente hasta el 40% en 1985; medida cuyo objetivo declarado era apoyar a los clientes de los bancos, pero que también en la práctica constituiría un mecanismo directo de subsidio estatal a la banca por cifras que se estiman en más de US\$3.000 millones (Larraín y Vergara, 2001).

La iniciativa de rescate a la banca se hará más directa en Enero de 1983, momento en que el gobierno intervendrá cinco bancos, ordenará la liquidación de tres y la supervisión directa de dos, que en conjunto representaban el 45% del capital y las reservas del sistema financiero (Huneus, 2000), en operaciones que en su conjunto se estiman en cerca de US\$7.000 millones (Larraín y Vergara, 2001). Además, el gobierno absorbió US\$360 millones de la deuda de dos bancos cerrados (el Banco Hipotecario de Chile perteneciente al Grupo Vial, y el Banco Unido de Fomento); garantizó el resto de la deuda externa del sector financiero a medida que esta iba venciendo; y estableció el mecanismo de “cartera vendida” a partir del cual los bancos podían vender sus préstamos más riesgosos al Banco Central con una obligación de recompra, lo que les otorgaba un plazo mayor para distribuir las pérdidas del colapso financiero y entrañaba un subsidio implícito, en tanto los activos entregados por el instituto emisor rendían una tasa de interés mayor que los activos vendidos (Larraín y Vergara, 2001; Stallings, 2001).

Esta acción estatal orientada hacia la recomposición del empresariado articulado en el período previo a la crisis se verá cristalizada, una vez amainada la etapa más crítica, en 1984, al producirse una segunda reforma tributaria que involucra un conjunto de medidas dirigidas al impuesto a la renta, orientadas a reducir la carga al ahorro y la inversión, profundizando así la ruta iniciada con la reforma de 1975 de centralizar la carga impositiva en el consumo y en particular en el IVA (el cual será rebajado de 20% a 16% en 1988) y por lo tanto la regresividad de la estructura tributaria (Larraín y Vergara, 2001; Jorratt, 2009). Esto se pone de manifiesto en uno de los aspectos principales de la reforma, la creación del Fondo de Utilidades Tributables (FUT), a través del cual permite la postergación del impuesto a las rentas personales (Global Complementario) mientras las utilidades sean reinvertidas en lugar de retiradas, cuestión que de acuerdo a Jorratt (2009), además de ser sistemáticamente eludida, involucra un trato preferencial a las rentas del capital en comparación a las rentas del trabajo, o dicho de otra manera, los dueños de capital pagan menos impuestos que los trabajadores que se ubiquen en el mismo tramo de ingresos.

Otro aspecto relevante de la reforma, en la misma línea de generar condiciones preferenciales para la inversión de capital, será el establecimiento de un impuesto común de 10% a las sociedades de personas y sociedades anónimas, derogando el impuesto Tasa Adicional que gravaba a las empresas con un 40% de las utilidades; cuestión que se vería profundizada el 1988 al rebajarse a 0% el impuesto a las utilidades reinvertidas, manteniendo en 10% a aquellas repartidas. También se redujo el impuesto a las personas (Global Complementario) de una tasa marginal máxima de 65% a un 50% y luego a un 45%, estableciendo además que un 20% de los montos invertidos en activos financieros se podían deducir de la base imponible. Finalmente, a todo este conjunto de mecanismos se sumó el establecimiento de incentivos tributarios a la compra de acciones de primera emisión, aspecto de la reforma que resultaría fundamental para la venta de los bancos intervenidos y las nuevas privatizaciones que vendrán una vez amainada la crisis, fenómenos que se caracterizarán más adelante al tratarse el período 1986-1989 (Larraín y Vergara, 2001).

#### La “apertura”: Emergencia y recomposición de actores sociales y políticos

Si bien la etapa del “milagro chileno” marcó una recuperación en materia de empleo, como anteriormente se señaló esta siempre fue limitada (promediando un 11,9% entre 1976 y 1981, sin bajar nunca de los dos dígitos), debido principalmente a los numerosos despidos de funcionarios públicos y en las empresas privatizadas; es la razón principal por la cual permanecerá en curso una medida como el Plan de Empleo Mínimo (PEM), en teoría planteada como transitoria (Huneus, 2000). Sin embargo, a pesar de lo anterior es posible afirmar con claridad que las numerosas quiebras y cierres de empresas como consecuencia de la crisis producirán un violento golpe en materia de desempleo, alcanzando un 19,6% en 1982 y aumentando al 26,4% para 1983, cifras que ascienden al 26,1% y 31,4% respectivamente si se contabiliza el subempleo institucionalizado en el PEM y en el nuevo “Plan Ocupacional para Jefes de Hogar” (POJH), programa de características similares al PEM que sería creado justamente en el contexto de esta crisis (Huneus, 2000).

A lo anterior se sumarán acciones del Gobierno para enfrentar la crisis que precarizarán aún más la situación de los trabajadores, destacando en particular la supresión del salario mínimo para trabajadores menores de 18 y mayores de 55 años, y la eliminación de la indexación automática de los sueldos del sector privado conforme a la inflación (Cañas, 1997; Stallings, 2001) medidas argumentadas bajo la necesidad de contener la presión inflacionaria que introducían las remuneraciones, cuestión que en la práctica produciría un descenso en los salarios reales y convertiría al salario en una de las principales variables de ajuste de la economía.

Este conjunto de situaciones marcará el inicio de las primeras huelgas y protestas masivas contra el régimen militar (escenario en el cual a comienzos de ese año sería asesinado por agentes de la CNI el presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), Tucapel Jiménez), las que sin embargo cobrarán mayor fuerza en la primera mitad de 1983, al producirse en Mayo de ese año la primera Jornada de Protesta Nacional, convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC) y que encontraría una respuesta masiva y multisectorial. Cañas (1997) atribuye la exitosa respuesta al llamamiento por parte de los trabajadores del cobre, a diferencia de anteriores convocatorias con menor eco desde otros actores, a su carácter corporativo ligado a la principal riqueza nacional y por tanto determinante en el proceso económico del país, y al ser una entidad colectiva más o menos permanente, con altos grados de organización y una tradición de actor político arraigada a nivel nacional, cuestiones que hacían posible su presentación como actor socialmente legitimado y por tanto capaz de convocar y legitimar la acción de otros organismos y sectores de la sociedad.

La de Mayo será la primera de una serie de jornadas de protesta, que comenzarán de manera pacífica, pero irán progresivamente escalando en conflictividad y en la violencia de la represión ejercida por el régimen, que incluso llegará a enviar al Ejército a realizar las labores coercitivas tradicionalmente confiadas a Carabineros, produciéndose para la cuarta jornada de protesta un despliegue de 18.000 soldados que culminaría con decenas de muertos y centenares de heridos (Huneus, 2000). En medio de este proceso, y ante la conflictividad creciente y la presión de un sector de la oficialidad de las Fuerzas Armadas, esta acción coercitiva comenzará a ir de la mano con un intento de *apertura* política (Huneus, 2000; Cañas, 1997) por parte del régimen, cuyo rostro visible será el recién nombrado Ministro del Interior, Sergio Onofre Jarpa.

Esta apertura involucrará el retorno masivo de un número importante de exiliados, la autorización para realizar concentraciones y actos, e intentos de diálogo con algunos incipientes actores políticos (en particular la “Alianza Democrática” y el “Movimiento Democrático Popular”, que se caracterizarán en los siguientes párrafos), orientados principalmente a finalizar las protestas y fragmentar a un posible germen opositor. Incluso se producirán intentos por acortar el período transitorio establecido en 1980, adelantando la formulación de la Ley de Partidos Políticos y el plebiscito presidencial. No obstante, la política de apertura nunca será completamente asumida como estrategia por el conjunto del gobierno, generando múltiples tensiones al interior incluso de la propia Junta. Esto, además de no conseguir disminuir el escenario de creciente conflictividad, marcarán la corta vida de la “Primavera de Jarpa”, con la declaración de estado de sitio en Noviembre de 1984 y la salida de Jarpa del Gobierno poco después (Huneus, 2000; Cañas, 1997).

Este período signado por las jornadas de protesta y la apertura marcará un escenario de conformación y/o recomposición de diferentes actores políticos (Huneus, 2000). En

Agosto de 1983, a través de la suscripción de un documento llamado “Manifiesto Democrático”, un conjunto de partidos<sup>168</sup> conformarán la llamada Alianza Democrática (AD), antecedente directo de la que años después (como se verá más adelante) será la Concertación de Partidos Por la Democracia. En Septiembre del mismo año los principales sectores de izquierda en la oposición al régimen<sup>169</sup> crean el Movimiento Democrático Popular (MDP), cuya vida formal (no así en la práctica) será tan corta como la del proceso de “apertura”, tras ser ilegalizado por el Tribunal Constitucional acogiéndose a la proscripción consagrada en el artículo 8º<sup>170</sup> de la Constitución de 1980. Paralelamente, ese mismo año con un apagón a nivel nacional en el mes de Diciembre, saldrá a la luz pública el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), organización político-militar promovida dentro de la política de “rebelión popular de masas” contra el régimen impulsada por el Partido Comunista, que protagonizará una serie de acciones armadas en los años sucesivos.

Por otro lado, la apertura pondrá de manifiesto ciertos niveles de fragmentación en la base política de apoyo al régimen. En Septiembre de 1983 se funda la Unión Demócrata Independiente (UDI), partido cuyo principal antecedente es el anteriormente mencionado movimiento gremialista fundado en la Universidad Católica a finales de los años 60'. Sin embargo, coexistirá con otras formaciones de derecha creadas al calor de la apertura e inicialmente articuladas en la llamada Acción Democrática Nacional<sup>171</sup> (Cañas, 1997), encontrándose un correlato más formalizado y explícito de las tensiones que caracterizaron la base de apoyo del régimen desde los años anteriores, particularmente en torno a la “democracia protegida” consagrada en la Constitución de 1980 y al modelo socioeconómico neoliberal, cuestiones asumidas como propias por la UDI y mayormente cuestionadas por los demás sectores: en lo político se manifestó en posiciones más autoritario-militares y otras más liberalizantes en la línea de la “apertura controlada” promovida por Jarpa; y en lo económico en posiciones de corte más corporativo y reivindicaciones de un mayor rol estatal en esa dirección. No obstante, como se tratará y como los hechos posteriores demostrarán, resultarán visiones minoritarias que no producirán cambios sustantivos en los lineamientos políticos y económicos cuyas bases fueron sentadas entre 1973 y 1981.

---

<sup>168</sup> Compuesta en primera instancia por los partidos Demócratacristiano (DC), Radical (PR), Social Democracia (PSD), Unión Socialista Popular (USOPO) y Republicano. Ese mismo año se sumarán el Partido Liberal y el sector “renovado” del Partido Socialista (“PS-Núñez”)

<sup>169</sup> Serán el Partido Comunista (PC), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), y el ala izquierda del socialismo conocida como “PS-Almeyda”, por ser su principal rostro visible el ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Defensa durante el gobierno de Salvador Allende, Clodomiro Almeyda.

<sup>170</sup> “*Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República (...) Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por las actividades de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales*”. Fragmento del Artículo 8º de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 (actualmente derogado). Para ver el texto completo consultar “La Constitución de 1980 y el exilio”, [http://www.archivochile.com/Mov\\_sociales/exilio\\_cl/MSexilio0009.pdf](http://www.archivochile.com/Mov_sociales/exilio_cl/MSexilio0009.pdf)

<sup>171</sup> Además de la UDI, serán el Movimiento de Unidad Nacional (MUN), Partido Nacional (PN) y Movimiento de Acción Nacional (MAN) (Cañas, 1997)

Además de los partidos y referentes políticos, el escenario abierto con las protestas y la apertura también traerá consigo la apertura o rearticulación de algunas organizaciones sociales en los ámbitos sectoriales mencionados anteriormente. Dentro de las protestas nacionales, y principalmente al alero de los trabajadores del cobre, surge el Comando Nacional de Trabajadores (CNT), antecedente directo de lo que años después será la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Cañas, 1997). En lo que respecta al profesorado, en 1982 una parte del magisterio opositor al régimen al interior del Colegio de Profesores (encabezada principalmente por el en ese entonces comunista Jorge Pavez) crearía la Asociación Gremial de Educadores de Chile, disolviéndose esta y reincorporándose al Colegio con la concreción de las postergadas elecciones internas de este en 1985, en las cuales triunfaría la lista encabezada por el demócratacristiano Osvaldo Verdugo, que presidirá el Colegio hasta 1995. Finalmente, en el ámbito estudiantil, en 1984 se produce la rearticulación oficial de la FECh (y la disolución de la FECECh oficialista), triunfando la lista opositora encabezada por la candidatura demócratacristiana (Yerko Ljubetic), al igual como ocurriría un año más tarde en la Universidad Católica (Tomás Jocelyn-Holt) y en 1986 en la naciente federación de la USACH (Andrés Rengifo).

### **Consolidación y profundización del neoliberalismo chileno (1986-1989)**

#### *El “Segundo milagro chileno” y los grupos económicos*

Durante el apartado anterior fueron caracterizadas las dos dimensiones de la estrategia utilizada por el régimen para enfrentar la crisis económica. Por un lado, la necesidad de retrotraer en parte algunos de los cursos de reforma impulsados desde 1975 en adelante, en materia de apertura comercial y de cuenta de capitales principalmente. Por otra parte, el rescate y recapitalización del sector privado y particularmente los grupos económicos construidos durante los años precedentes, haciéndose cargo de sus deudas y otorgando subsidios directos e indirectos. En la práctica ambas dimensiones, y la ausencia o debilidad de fuerzas sociales que constituyesen un elemento de presión en sentido contrario, hicieron posible salvaguardar las bases fundamentales de la alianza dominante construida en el período previo a la crisis. Así pues, controlada la etapa más fuerte de la crisis existirían condiciones para retomar y profundizar la transformación iniciada bajo la conducción de los “Chicago Boys”.

En Febrero de 1985 el Ministro de Hacienda Luis Escobar es reemplazado por el ex subsecretario de Salud, Ministro de ODEPLAN y Superintendente de Bancos (todos estos cargos durante el régimen), Hernán Büchi, nombramiento que por lo general ha sido concebido como un hito formal expresivo a partir del cual comienza a manifestarse un nuevo giro que llevaba tiempo incubándose hacia la apertura económica y la entrada masiva de capitales, caracterizado esta vez por una mayor intervención estatal orientada a dar crecientes incentivos al sector privado, particularmente buscando atraer capitales hacia

los sectores de servicios básicos, de infraestructura y exportación (Stallings, 2001), fenómenos que estarían en la base del “segundo milagro chileno”, con tasas de crecimiento que alcanzarían un promedio del 7% anual durante este período, y un rápido descenso en la tasa de desempleo, llegando al 7,9% en 1989, cuestión asociada fundamentalmente a la desindexación de los salarios realizada en 1982 y la consiguiente caída en los salarios reales, a diferencia del escenario posterior a la recesión de 1975 en que estos aumentaban debido a sus reajustes basados en la inflación pasada (Mizala y Romaguera, 2001)

Durante este período se irán gradualmente eliminando los controles a la *entrada de capitales* restablecidos durante el período de crisis, hasta llegar a 1989 (ya habiendo perdido Pinochet el plebiscito en que buscaría su continuidad, como se verá más adelante) en que se adoptarían dos reformas importantes (Stallings, 2001). Por un lado, la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, que consagra la autonomía del Banco Central ya establecida en el régimen transitorio de la Constitución de 1980, blindando así la política monetaria del país del debate político en cualquiera de sus esferas; además, la Ley establece libertad para realizar cualquier operación cambiaria que no se encuentre expresamente prohibida. Por otra parte, el mismo año 1989 se lleva a cabo un plan de capitalización de deuda en virtud del Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central, mediante el cual inversionistas tanto extranjeros como chilenos podían comprar deuda local a precios rebajados y cambiarla al equivalente de su valor nominal en pesos para efectuar inversiones directas, incentivando así fuertemente en la práctica el ingreso de inversión extranjera, como se verá en los años 90’.

En materia *comercial*, se rebajaron los aranceles aduaneros al 30% en Marzo de 1985, pasando a un 20% en Junio del mismo año, para finalmente pasar a una tasa uniforme de 15% en Enero de 1988 (Stallings, 2001). Por contrapartida, se llevará a cabo una política cambiaria orientada a estimular a los sectores exportadores, facilitada por la escasez de financiamiento externo privado; al tipo de cambio alto además se sumarán otros incentivos, tanto a las exportaciones en general (destaca la Ley 18.708 de 1988), como también algunos más específicos para bienes no tradicionales, donde sobresale el sistema de reintegro simplificado a exportaciones no tradicionales (Ley 18.480) establecido en 1985. Esto traerá consigo un marcado volcamiento de los capitales extranjeros hacia sectores de industria básica orientada hacia los mercados externos, sea a través de filiales de transnacionales (minería) o en alianza con capitales nacionales (resto de los sectores productivos), pero en general se trata de sectores cuya rentabilidad, al menos en el mediano plazo, estaba prácticamente asegurada por los incentivos gubernamentales (Moguillansky, 2001). Destacan en particular los rubros de industria metálica básica (productos de cobre, hierro, aluminio y acero), forestal (madera, celulosa, papeles, cartones, etc.), pesquera (harina de pescado, conservas de pescados y mariscos), y agroindustrial (frutas y hortalizas, azúcar, jugos, vinos, etc.).

Por otra parte, un hito importante en esta fase será el comienzo de una nueva etapa de *privatizaciones*. Autores como Huneus (2000) o Campero (2003) plantearán que estas no respondieron tanto a una necesidad económica sino más bien a dos objetivos políticos concretos por parte del régimen. Por un lado, la necesidad de corto plazo de retomar la iniciativa política y cohesionar al empresariado en torno al Gobierno en el contexto inmediatamente posterior a la crisis, ante la inseguridad sobre la continuidad del sistema económico en un contexto de inestabilidad política. Y por otra parte, un objetivo de mayor alcance: dismantelar el Estado empresario y permitir que la empresa privada se convierta no sólo en motor del crecimiento sino también en su controladora; de ahí que las privatizaciones no fuesen interrumpidas con motivo de la campaña en el Plebiscito de 1988 ni después de esta, para que quedasen terminadas. En este sentido Huneus (2000) señala que, más que un “programa” propiamente tal, lo que existió fue una serie de impulsos desordenados de privatización sujetos en gran medida al dinamismo que le daban los ejecutivos de cada, en el cual muchas veces la CORFO actuó bajo el criterio de enajenar ciertas compañías de cualquier forma, aún sabiendo que se obtendrían precios inferiores al valor real de las empresas en cuestión (Huneus, 2000), cuestión que pondría de manifiesto la centralidad del objetivo político de las privatizaciones por sobre sus réditos económicos.

Este proceso comenzará de manera fuerte en 1985, a través de subastas públicas en efectivo y no a crédito, principalmente con las empresas y financieras intervenidas durante el período de la crisis. Pero además, en esta fase se avanzará en la enajenación de las 27 empresas más grandes que todavía pertenecían al sector público (18 de manera total y 9 parcialmente, aprovechando para ello el modelo de concesiones cuyas bases normativas fueron sentadas en la Ley de Concesiones Mineras de 1981. Es así como a finales de la década se verá completado el proceso de enajenación de empresas dentro de las cuales destacarán la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Energía (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Línea Aérea Nacional (LAN-Chile) y la Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH), entre otras. Solamente permanecieron bajo la propiedad del Estado la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), y el Banco del Estado.

Este curso de privatizaciones merece una especial atención. Un aspecto fundamental para la concreción de la enajenación de estas empresas fue la alianza entre grupos económicos locales y capitales transnacionales, que incluso llegada una etapa de mayor madurez permitiría en los años posteriores construir filiales en grandes mercados, preferentemente regionales. Sin embargo, en este período de finales de los años 80’, tanto la propiedad como la gestión de las empresas de servicios públicos fue principalmente

controlada por accionistas nacionales<sup>172</sup>. Mognillansky (2001) atribuye esto a dos factores: al hecho de que en los años 80' Chile era pionero en la privatización de empresas de servicios básicos y por lo tanto no era a priori un mercado atractivo para los capitales internacionales, y al contexto de relativa iliquidez del mercado financiero internacional. Como se verá más adelante, este escenario de primacía de capitales nacionales en empresas de servicios públicos cambiará radicalmente en la segunda mitad de los años 90'.

Un aspecto clave para este proceso de privatizaciones será la modificación al DL-3.500 en 1986 a fin de permitir a las AFP invertir en instrumentos de oferta públicas de empresas, con lo cual estas se convertirán en influyentes actores del proceso privatizador y en las principales propietarias de estas: un 25% de la venta de capital de las empresas públicas enajenadas fue adquirido por las AFP, siendo la forma más importante para financiar las privatizaciones (Huneus, 2000). Sin embargo, de manera paralela, y a diferencia del período previo a la crisis, la política económica del régimen esta vez sí incorporó mecanismos orientados, en teoría (se verá a continuación que no ocurrió así en la práctica), a diseminar la propiedad de bancos y empresas.

En materia financiera, en 1986 es promulgada la Ley General de Bancos, que entre otras medidas estableció mayores límites a los créditos otorgados a prestatarios "relacionados" (como ocurría con las empresas financiadas por el banco de su mismo grupo económico), clasificó las carteras por categoría de riesgo, y eliminó el seguro de depósito (salvo para pequeños depositantes y depósitos a la vista), medidas orientadas a hacer más "vigilantes" a los clientes de los bancos y configurar una situación de competencia dentro del sector financiero; cuestión a la cual se sumó la antes mencionada Ley Orgánica del Banco Central, que otorgó al instituto emisor la facultad de determinar las tasas de interés, en lugar de la determinación simple conforme al mercado (Stallings, 2001). Y en lo que respecta a las privatizaciones, se utilizaron varios mecanismos entre los cuales destacaron particularmente el llamado "capitalismo popular", consistente en un sistema de ventas directas y preferenciales de acciones a pequeños inversionistas nacionales, funcionarios del sector público, miembros de las fuerzas armadas, y a los propios trabajadores de la empresa ("capitalismo laboral"), a través de incentivos como autorización al uso de recursos acumulados para el pago de indemnizaciones para la compra de acciones, compromiso de restitución del valor actualizado de la compra inicial si mantenían las acciones hasta el retiro de la empresa, créditos blandos otorgados por CORFO, entre otros (Huneus, 2000).

No obstante, en la práctica la efectividad de estas medidas en cuanto a diseminar la propiedad de las empresas resultó escasa. Si bien según ODEPLAN llegaron a existir más de 56.000 accionistas de estas empresas privatizadas, principalmente trabajadores de

---

<sup>172</sup> La excepción a este patrón durante los años 80' fue el caso de la CTC, que constituyó el único caso de participación extranjera mayoritaria desde el comienzo, con la compra por parte del grupo australiano Bond, que años después vendería su participación a Telefónica de España (Mognillansky, 2001).

grandes empresas públicas privatizadas, de acuerdo a Huneus (2000) muchas de estas compras de acciones respondieron a un criterio de corto plazo, siendo vendidas al primer momento en que subió su valor. En el mediano plazo, la mayor parte de los “capitalistas populares” se concentró en los bancos intervenidos por el Estado en 1982-1983 (y sus respectivas AFP), con lo que en la práctica se vieron beneficiados estos y los altos ejecutivos de las empresas públicas. A esto se suma, de acuerdo a Mognillansky (2001) la escasa difusión y transparencia con que se llevó a cabo el proceso, permitiendo que autoridades cercanas a las decisiones utilizaran información preferencial para la compra de acciones. Es así como en los casos de varios sectores la privatización terminó con un grado mayor de concentración que el anterior a ella, siendo especialmente expresivo de esto el caso del sector eléctrico, en el cual surgió un monopolio con integración vertical entre empresas que hasta ese momento estaban separadas (ENDESA y Chilectra, integradas en la compañía matriz ENERSIS), obteniendo con ello un enorme poder político y económico (Huneus, 2000).

En definitiva, la transformación económica de este período en sus distintas dimensiones, caracterizadas en los párrafos precedentes, traerán consigo una nueva fisonomía de los grupos económicos (Mognillansky, 2001; Montero, 1997). Los principales grupos existentes con anterioridad a la crisis (Angelini, Luksic, Matte, Cruzat-Larraín, Edwards y Vial) se verán beneficiados con la transformación en general y el proceso de reprivatización en particular, permitiendo su fortalecimiento en sectores relacionados con sus áreas de negocios. Por otro lado, a estos grupos se sumarán algunos nuevos, que surgirán como tales precisamente a partir del proceso de reprivatización; dentro de ellos, Montero (1997) distinguirá entre grupos “tecnoburocráticos”, compuestos principalmente por ex funcionarios públicos del régimen o asociados que luego tomaron el control de las empresas del Estado que fueron privatizadas, y grupos “emergentes”, conglomerados de menor envergadura compuestos por inversiones familiares o en torno a una empresa o persona, que si bien surgirán desde mediados de los 80’, será durante los años 90’ que cobrarán una mayor expansión.

Además, de acuerdo a Campero (2003), este período marca una transformación cualitativa en el empresariado en lo que respecta a su configuración como bloque. A juicio del autor, durante el período 1975-1982, la propuesta económica neoliberal impulsada por los sectores tecnocráticos que asumirán la conducción económica del régimen será asumida desde la dirigencia gremial del empresariado principalmente como un “lenguaje ideológico de combate” frente a cualquier aspecto que pudiese percibirse como amenaza a la propiedad, sin que esto constituya una convicción programática sólidamente compartida acerca del modelo de desarrollo.

En cambio, sería en el período posterior a la crisis donde el proyecto neoliberal sería asumido como propio por este empresariado, a diferencia por ejemplo del escenario de

pugna entre sectores industriales y financieros propio del caso argentino. Campero (2003) atribuye esto a la posición expectante que asume la economía chilena en el concierto internacional asociada a las altas tasas de crecimiento, pero principalmente al hecho de que el proyecto neoliberal le otorgaría un lugar central y reconocido en el modelo de desarrollo, poniéndolos en definitiva no solamente como partícipes de un tipo de funcionamiento económico sino también como *portadores y protagonistas de un nuevo orden social*, a diferencia del proceso histórico anterior al golpe militar, donde actores como el Estado o los partidos eran depositarios de un protagonismo mayor. Esto sería lo que marca el paso de una acción más “defensiva” por parte del empresariado, a un comportamiento de bloque, caracterizado por la defensa irrestricta del modelo económico en todas sus dimensiones, expresada en las conducciones que asumirían las principales corporaciones gremiales<sup>173</sup> agrupadas en la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) (Campero, 2003).

#### *Servicios sociales: Privatización en educación, ajustes en otros ámbitos*

Paralelamente a lo anterior, la desregulación del mercado del trabajo y sus bases establecidas en el período previo a la crisis no sufrirán mayores modificaciones. No obstante, existe un aspecto a resaltar, particularmente en lo que respecta a la situación trabajadores públicos (Cañas, 1997): en esta etapa verán la luz la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y la que crea el Estatuto Administrativo (que había existido desde 1945), que en conjunto configuran una regulación laboral especial para los trabajadores del sector público, estableciendo una carrera funcionaria y el carácter estable del empleo público, sólo pudiendo verse cesado por renuncia voluntaria, jubilación, incumplimiento de sus funciones o pérdida de requisitos para ejercer la función (salvo en los casos de exclusiva confianza del Presidente, que tendrá facultad para su remoción).

Por otro lado, esta regulación corresponderá solamente a trabajadores de planta y a contrata en Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios públicos centralizados y descentralizados, excluyéndose de ella a los trabajadores a honorarios y a otro tipo de funciones relacionadas con la administración pública, que la propia ley de Estatuto Administrativo establece que su prestación preferentemente debe llevarse a cabo a través del sector privado. Esto se relaciona de manera marcada con un importante grado de constitución de los trabajadores públicos, agrupados históricamente en la ANEP creada en 1943, como un actor con cierta capacidad de presión corporativa, a pesar de la tendencia en la disminución del empleo público que marcaría todo el régimen militar (Stallings, 2001).

---

<sup>173</sup> Concretamente en la CPC se articulan la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Cámara Nacional de Comercio, la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF).

En otros aspectos, las bases establecidas en materia previsional y de salud en el período previo a la crisis no sufrirían grandes modificaciones en esta etapa. Si puede contarse respecto a la previsión que, como fue señalado con anterioridad, en este período serían reprivatizadas las AFP intervenidas, a través principalmente de asociaciones entre inversionistas nacionales y extranjeros, a lo cual se suma la posibilidad de invertir en instrumentos del sector privado.

En lo que respecta al ámbito educativo, desde 1986 se completó el proceso de municipalización de la educación escolar pública que se había visto interrumpido en 1982. Esto, a pesar de la existencia de un importante déficit municipal hacia el año 1986, que contaría al proceso de municipalización como una de sus principales causas, cuestión que trajo consigo que la finalización del proceso viniese de la mano con despidos de más de seis mil profesores, equivalentes a cerca del 5% del total del magisterio y el 7% de quienes trabajaban en el sector municipal (Serván, 2003). Esta reducción de personal docente comenzó con el despido de profesores sin título, siguiendo con aquellos que cumplían las condiciones para jubilarse, para finalizar con otra fracción de profesores de acuerdo al criterio de las municipalidades. La capacidad de incidencia del magisterio como actor se redujo a obtener para este último grupo de profesores un bono de ayuda y la posibilidad de apelar a la decisión, cuestión que permitió a un 20% de ellos conservar su puesto de trabajo (Serván, 2003).

Finalmente, otro hito a considerar en el ámbito de la reforma educativa es la aprobación por parte de la Junta Militar, cuatro días antes de la entrega del mando en 1990, de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que regularía el ámbito correspondiente a la “libertad de enseñanza” garantizada por la Constitución. Entre otras cosas, esta normativa fijó los requisitos mínimos que debían cumplir los niveles de educación básica y media y determinó los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales a todo nivel y estable, así como las normas que facultarían al Estado a fiscalizar su cumplimiento. Se trata, pues, de la cristalización jurídica del esquema institucional en la educación escolar establecido con la municipalización, sin que existiesen actores capaces de representar algún contrapeso a dicha transformación.

#### *El blindaje de la Constitución de 1980: La “transición pactada”*

Al mismo tiempo de la salida de Luis Escobar del Ministerio de Hacienda, en Febrero de 1985 también dejaba el gobierno el Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa, marcando con ello el fin de la política de apertura y el comienzo de una etapa de endurecimiento por parte del régimen que ya se había manifestado pocos meses antes con la declaración de estado de sitio. A esto se suma que, paralelamente y además de todos los aspectos anteriormente mencionados al respecto, la política económica asumida inmediatamente desde este período involucró una fuerte reducción del gasto en el sector

público, disminuyendo significativamente el gasto social, produciéndose numerosos despidos de profesores y viéndose reducidas las jubilaciones, entre otros aspectos (Huneeus, 2000), cuestiones que contribuían al escenario de conflictividad abierto en los años precedentes, que sería enfrentado con una intensa acción coercitiva que incluso escaparía por momentos del control del propio régimen, llegando a la luz pública. Particularmente expresivo de aquello fue el llamado “Caso Degollados”, secuestro y asesinato de tres miembros del Partido Comunista por parte de agentes de la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICO CAR) que acabaría generando la renuncia de César Mendoza a la Dirección General de Carabineros y a la Junta de Gobierno.

En este escenario, en Agosto de 1985 sale a la luz pública el llamado “Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia” (Huneeus, 2000; Cañas, 1997). Este consistió en un documento convocado por el Arzobispo de Santiago (Juan Francisco Fresno) y firmado por partidos del ala más centrista tanto desde el arco oficialista como opositores al régimen<sup>174</sup>, en el cual se proponía un itinerario de transición a un régimen político democrático conservando las bases fundamentales del modelo económico y la institucionalidad establecida durante el régimen, en lo que constituye el primer antecedente directo de lo que años más tarde será la vía de transición “pactada” que acabará asumiéndose, como se verá más adelante. De todas formas, en este año 1985 la iniciativa no tendrá éxito, siendo desconocido el acuerdo por parte del régimen y rechazando este cualquier itinerario alejado del establecido por el régimen transitorio estipulado en la Constitución de 1980.

A la larga, será este itinerario el que acabará imponiéndose, en particular con posterioridad al año 1986, donde dentro del contexto del escenario de conflictividad anteriormente descrito, sufrirá un duro revés la vía insurreccional para terminar con el régimen, primero al ser desbaratada por la CNI la operación de internación de armamento militar en la localidad nortina de Carrizal Bajo por parte del FPMR, y posteriormente con el fracaso perpetrado por la misma organización contra la vida de Pinochet en Septiembre de ese mismo año, tras lo cual sobrevendría una intensa persecución por parte de los organismos de seguridad del régimen.

Con posterioridad a este año, el itinerario de transición establecido en 1980 irá cobrando mayor forma. En Marzo de 1987 es promulgada la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, reconociéndose oficialmente la existencia de estos, siendo mantenida sin embargo la proscripción a los partidos de izquierda consagrada en el antes mencionado artículo 8º de la Constitución (Cañas, 1997): el primer partido en constituirse oficialmente en este marco legal será “Renovación Nacional” (RN), aglutinando a una parte importante

---

<sup>174</sup> Los partidos oficialistas firmantes fueron el Partido Nacional y el Movimiento Unión Nacional (MUN) de Andrés Allamand. Por su parte, las colectividades opositoras fueron los partidos Liberal, Demócratacristiano (DC), Social Democracia (PSD), Radical (PR), Unión Socialista Popular (USOPO), PS-Núñez, PS-Mandujano e Izquierda Cristiana (Cañas, 1997).

del arco de colectividades de derecha<sup>175</sup>, incluso en un primer momento incorporando también a la UDI, no obstante ese mismo año esta abandonará dichas filas y se constituirá como partido propio meses más tarde. El mismo año 1987 la Junta hará oficial la candidatura del propio Augusto Pinochet para el plebiscito contemplado en el itinerario constitucional, fijado para el 5 de Octubre de 1988. A pesar de la existencia de sectores dentro del ámbito oficialista críticos de esta decisión y buscando promover alguna candidatura civil (por contrapartida, la UDI sería la principal defensora de la candidatura de Pinochet), apenas se produjo la nominación se constituyó una alianza de varias formaciones políticas por la opción “Sí” (Cañas, 1997)<sup>176</sup>.

Por otra parte, el cronograma estipulado acabará siendo aceptado por la gran mayoría de las formaciones opositoras al régimen, imponiéndose así la iniciativa más cercana al centro político que se había manifestado ya con anterioridad en otros momentos como la formación de la Alianza Democrática y en la articulación del Acuerdo Nacional, y que en general había logrado prevalecer en los años anteriores en las disputas por sindicatos, colegios profesionales y federaciones estudiantiles, a lo cual además en 1988 se agregará la conducción de la reconstituida Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que será presidida por el dirigente textil democratacristiano Manuel Bustos.

En 1987 la gran mayoría de los partidos se legalizarán conforme a la normativa promulgada en Marzo, destacando además dentro de este ámbito la creación del “Partido Por la Democracia” (PPD), organización política instrumental orientada a ampliar la base de apoyo a la oposición al régimen por la vía institucional, además de particularmente incorporar en torno a dicha iniciativa a sectores de la izquierda proscrita por el Artículo 8º de la Constitución. Finalmente, la aceptación del itinerario impuesto por el régimen se explicitará en Febrero de 1988, con el acuerdo de trece partidos (los integrantes de la Alianza Democrática más otras formaciones<sup>177</sup>) de llamar a participar del plebiscito votando en contra de la candidatura de Pinochet, formando la “Concertación de Partidos por el No”, que posteriormente mutará a “por la Democracia”, y a la que en lo sucesivo en este trabajo será denominada simplemente “Concertación”.

En este contexto se lleva a cabo el plebiscito respecto a la continuidad de Augusto Pinochet por un nuevo mandato hasta 1997. Profundizando en el escenario, Huneeus (2000) da cuenta de algunos aspectos que permiten su caracterización, entre los cuales interesan dos en particular: por un lado, la crisis económica y la apertura política impulsada en dicho

---

<sup>175</sup> Concretamente en su formación participaron, además de la UDI, el MUN, el Frente Nacional del Trabajo, y antiguos militantes y partidarios del Partido Nacional y la Democracia Cristiana (Cañas, 1997).

<sup>176</sup> Además de la UDI y RN, el “Sí” sería apoyado por otras formaciones como el Partido Nacional por el Sí, Partido Liberal por el Sí, Democracia Nacional, Avanzada Nacional y el Partido del Sur. (Cañas, 1997)

<sup>177</sup> A aquellos que conformaron la Alianza Democrática se suman los partidos Radical Socialista Democrático (PRSD), Democrático Nacional (PADENA), Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), MAPU Obrero Campesino (MAPU-OC), Izquierda Cristiana (IC), Humanista (PH), Liberal (PL), Los Verdes, Alianza de Centro, y las cuatro facciones del Partidos Socialista (PS “Almeyda”, “Histórico”, “Mandujano” y “Núñez”).

período permitió una recomposición de actores políticos y de organizaciones incipientes de manera más prematura de lo que supuso la formulación de la regulación sucesoria; por otra parte, la influencia del propio orden institucional establecido para dar credibilidad al plebiscito frente a una presión internacional mayor que antes, que hizo posible una competencia electoral más balanceada que los plebiscitos anteriores (con registros electorales y acceso a medios de comunicación para los dos bandos, por ejemplo). A esto el autor también suma la mayor fragmentación entre los adherentes civiles del régimen, no todos plenamente cohesionados en torno a la figura de Pinochet, como se señaló anteriormente.

Será en este marco que el 5 de Octubre de 1988 se impondrá en el plebiscito la opción “No” con un 56%. El régimen reconoció el resultado y, conforme al itinerario constitucional transitorio, se prorrogó el mandato de Pinochet hasta Marzo de 1990 a efectos de la convocatoria a elecciones presidenciales y parlamentarias para 1989. Período durante el cual el régimen asumirá una acelerada ofensiva de institucionalización y cristalización legislativa de aspectos fundamentales dentro del modelo económico, político y social configurado desde 1973 en adelante.

Dentro de este marco es posible comprender una estrategia de concordia con el sector opositor articulado en la Concertación, anticipando la “política de los acuerdos” que marcará las décadas posteriores. Es así como en Julio de 1989 es plebiscitado (y aprobado con un 91%) un paquete de reformas a la Constitución acordado por el régimen y la Concertación. Esta reforma introduce modificaciones entre las cuales destacarán, entre otras, la derogación del antes mencionado Artículo 8º, el quitar al Presidente la atribución de disolver la Cámara de Diputados, y disminuir algunas atribuciones presidenciales en los estados de excepción; no obstante, será una reforma que mantendrá las bases del ordenamiento político-institucional establecido en la Constitución 1980, incluso fortaleciéndolas en algunos aspectos, destacando en particular el aumento en los quórums calificados<sup>178</sup> a la hora de introducir reformas en algunos ítems de la carta fundamental.

Sobre este marco institucional se producirán en Octubre de ese mismo año las elecciones, en las cuales se impondrá con un 55% el candidato de la Concertación, el abogado demócratacristiano y ex Presidente del Senado durante el período de la Unidad Popular, Patricio Aylwin Azócar, superando en primera vuelta la candidatura oficialista del Ministro de Hacienda Hernán Büchi y la del empresario Francisco Javier Errázuriz. Paralelamente, se realizaron las elecciones parlamentarias, las primeras bajo el sistema electoral binominal (Vásquez, 2006) consagrado en la Constitución, que marcarán el

---

<sup>178</sup> Se establece un quórum de 2/3 del Congreso pleno para aspectos de la Constitución referentes a las bases de la institucionalidad (Capítulo I de la Constitución), derechos y deberes constitucionales (III), Tribunal Constitucional (VIII), Fuerzas Armadas y seguridad pública (XI), Consejo de Seguridad Nacional (XII), y reformas a la constitución (XV). Para el resto de los capítulos de la Constitución se mantienen los 3/5 establecidos en 1980, así como también los 4/7 para modificar Leyes Orgánicas Constitucionales (“Constitución Política de la República de Chile”, 1989).

bicoalicionismo que será una constante en la política chilena en las décadas sucesivas, repartiéndose el Parlamento completo<sup>179</sup> entre la Concertación y la coalición UDI-RN (en lo sucesivo, “Alianza”<sup>180</sup>), obteniendo el primero de los bloques mencionados la mayoría absoluta pero inferior al quórum calificado tanto en diputados (72 de 120) como en senadores (22 de 38 electos, a los cuales se sumaban 9 “senadores institucionales”). Aylwin y el nuevo Congreso asumirán durante el mes de Marzo de 1990.

### **Continuidad neoliberal en un régimen político democrático: El período de Patricio Aylwin (1990-1994)**

#### *Un renovado impulso al capital extranjero en Chile*

Durante las líneas precedentes fue caracterizada la conformación durante el régimen militar de una correlación de fuerzas sociales específica, marcada por la hegemonía del sector financiero, y la inexistencia o insuficiencia de actores ya sea del ámbito productivo como también de sectores medios u obreros organizados que constituyesen algún contrapeso a la transformación neoliberal, que además durante la última fase de la dictadura militar lograría cohesionar de manera transversal al gran empresariado en los términos que ponía Campero (2003) y que fue anteriormente descrito. De ahí que esta correlación de fuerzas no se haya visto sustancialmente modificada con el cambio de gobierno y de régimen político, y de ahí entonces que sea posible establecer importantes líneas de continuidad durante el período de la Concertación respecto a las orientaciones de la acción estatal asumidas durante el régimen militar. Como lo resume Waissbluth (2005), la Concertación mantendrá y profundizará la economía de libre mercado, continuando tanto las políticas como las sectoriales, en el caso de la regionalización, la privatización parcial y la municipalización de la educación y la salud, la mantención del sistema previsional, un enfoque de economía abierta basado en las exportaciones, la mantención (o más bien el aumento restringido) de los niveles de gasto y los estatutos fundamentales de la administración del Estado.

En estas líneas se procederá a establecer los elementos de continuidad en materia económica y las fuerzas que en ello se expresa. Un primero aspecto a considerar en ese sentido será la *apertura de la economía* hacia capitales extranjeros, que se vería profundizada en este período. En materia comercial, en 1991 es aprobado un proyecto para rebajar los aranceles aduaneros de 15% a 11%, compensándose a través de aumentos en los impuestos específicos a los combustibles y al crédito. Asimismo, en este período

---

<sup>179</sup> En rigor hubo dos diputados que ingresaron por fuera de ambos pactos, Jaime Naranjo y Sergio Aguiló de la Izquierda Cristiana (IC). No obstante, estos se incorporan a la Concertación al concretarse solo un mes más tarde la unificación del Partido Socialista (PS), donde además de concurrir las facciones antes separadas, se incorpora el MAPU y la gran mayoría de la IC (Cañas, 1997)

<sup>180</sup> Por el nombre que mantuvo durante toda la década del 2000, “Alianza por Chile”. Los nombres que ha tenido son Democracia y Progreso (1989-1992), Participación y Progreso (1992-1993), Unión por el Progreso (1993-1996), Unión por Chile (1996-2000), Alianza por Chile (2000-2009) y Coalición por el Cambio (2009 hasta hoy), a veces involucrando otras colectividades menores pero siempre con la UDI y RN como su eje central.

continuarán disminuyéndose las restricciones a la salida de capitales, facultándose a bancos comerciales, AFPs y otros agentes para invertir cantidades crecientes de recursos en el exterior (Stallings, 2001). No obstante, cabe dedicar algunas líneas al carácter que asumirá la relación con el mercado mundial a partir de esta etapa. En 1990 el presidente estadounidense George H. Bush anuncia la “Iniciativa para las Américas” (Lozano, 1993), propuesta de relación con las economías latinoamericanas basada en la realización de reformas de libre mercado, y a partir de ellas en la suscripción de acuerdos bilaterales de comercio e inversión con Estados Unidos, que hicieran posible avanzar en el largo plazo hacia una zona hemisférica de libre comercio (cuestión que en 1994 se traducirá en el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)).

Al analizar los casos argentino y brasileño durante este período, es posible evidenciar la existencia de un sector industrial con peso suficiente para ejercer algún grado de presión para ampliar sus posibilidades de mercado y resistir el escenario de creciente competencia externa. Como se ha visto con anterioridad en estas líneas, en Chile durante el primer período de la dictadura militar la pugna entre los sectores más concentrados de la economía se resolvió en favor del sector financiero sin que existiese un actor industrial fuerte que representara un contrapeso. De ahí que esta diferencia entre el caso chileno y los de los países antes mencionados se manifieste también en estrategias diferentes de relación con el mercado mundial: en esta etapa Chile descartará la incorporación al Mercosur, privilegiando en cambio la suscripción de acuerdos bilaterales en América Latina (y posteriormente fuera de ella, como se verá), y asumiendo como propia la estrategia propuesta a partir de la Iniciativa para las Américas, orientando su política económica hacia la concreción de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, posibilidad que sin embargo fue descartada en esta etapa por parte del gobierno estadounidense, cuya prioridad en aquel momento sería la concreción definitiva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá (Fazio y Parada, 2010).

Fazio y Parada (2010), resumen la política de relación con el mercado mundial asumida por la conducción económica del gobierno chileno como una estrategia de “portaaviones” (cita textual al Ministro de Hacienda, el demócratacristiano Alejandro Foxley), es decir, transformar al país en un punto de apoyo para la inserción de los inversionistas externos en otros mercados. Los autores plantean que esto trae consigo que el curso de las inversiones queda entregado a las líneas que los consorcios extranjeros estimen convenientes, intereses que en muchas oportunidades no son coincidentes con los del país. De todas formas, esta forma que asume la apertura al mercado mundial traerá consigo un flujo de inversión extranjera sin precedente alguno en la historia nacional, sumando cerca de US\$5.000 millones entre los años 1990 y 1993, cifra equivalente al total ingresado a través del DL-600 desde su promulgación en 1974 hasta 1989 (Fazio y Parada, 2010). Esto también se verá traducido en un acelerado proceso de asociación de los grupos económicos chilenos con capitales transnacionales: Fazio y Parada (2010) lo ejemplifican dando cuenta

del listado de los 12 mayores exportadores al año 1994, el cual está compuesto en ocho casos exclusivamente por capitales extranjeros, y en los cuatro restantes de grupos económicos chilenos (Matte, Dulanto, CAP y Angelini) asociados con capitales internacionales.

Todo esto resulta elocuente acerca de la magnitud del proceso de expansión que experimentó la llegada de recursos externos, transformándose en uno de los fenómenos económicos centrales del período de Aylwin, al punto que obligará a introducir mecanismos para controlar la entrada de divisas a fin de poder mantener un tipo de cambio elevado favorable al sector exportador. En 1991 se introduce un encaje no remunerado de 20% a los créditos externos, incrementándose al 30% un año más tarde; además, el impuesto de 1,2% al crédito interno se hará extensivo también a los créditos externos. Se podrá apreciar en los años posteriores que este tipo de medidas permitirán que la economía chilena no resultase tan perjudicada con la “Crisis del Tequila” de finales de 1994, así como también que su progresiva eliminación (condicionada dentro de la política de avanzar hacia un acuerdo comercial con Estados Unidos) traerá efectos devastadores al ocurrir la Crisis Asiática de 1997.

Por otra parte, en materia *financiera* existió una marcada continuidad con el período dictatorial en tanto no se vieron modificadas las estructuras de poder y funcionamiento de los bancos generadas en dicha etapa. Particularmente expresivos de aquello serían los casos del Banco Santiago y el Banco de Chile, las dos principales entidades de la época, que siguieron administrados por los mismos personeros y grupos configurados el período anterior, designados para su administración en nombre del Estado durante la crisis y luego encargados de su reprivatización (Fazio y Parada, 2010). Recién al final del período de Aylwin sería anunciado un proyecto de ley acerca de las deudas subordinadas de una decena de entidades financieras con el Banco Central por más de US\$3.800 millones, aprobado ya durante el período de Frei y de aplicación lenta y engorrosa (Fazio y Parada, 2010).

Otra línea de continuidad con el período anterior se aprecia de manera nítida en el ámbito de las *privatizaciones*, manteniéndose y profundizándose el desprendimiento de empresas estatales. En esta etapa se completarán algunas de las 27 privatizaciones iniciadas en los años 80' (destacando particularmente el caso de ENTEL), a lo cual se sumarán enajenaciones menores como puertos o instalaciones sanitarias, siempre exceptuando el Banco del Estado, la ENAP y CODELCO. Ahora bien, el caso particular de esta última de acuerdo a Fazio y Parada (2010) resultó la expresión más relevante del freno a la capacidad empresarial del Estado.

Por un lado, se vio profundizada la tendencia incubada en el período anterior de una fuerte inserción de filiales de transnacionales en el ámbito minero, sector que captaría el

57% de la enorme inversión extranjera materializada en el período 1990-1994 (Moguillansky, 2001); esto sería propiciado directamente, al eliminarse en 1992 la prohibición constitucional de venta de pertenencias mineras de las empresas cupríferas estatales y nacionalizadas durante el período de la Unidad Popular, no existiendo ya trabas para la enajenación de derechos de explotación minera a capitales privados, situación cuyo primer gran hito sería la entrega en 1993 del mineral El Abra a las compañías Cyprus Mineral Corporation (estadounidense) y Lac Mineras (canadiense) por US\$404 millones más US\$151 que se entregarían a la sociedad a constituirse para su explotación. Por otra parte, mientras se producía esta fuerte expansión de la minería privada, desde el ámbito estatal durante este período no se puso en explotación nuevos yacimientos. Como consecuencia de aquello, el año 1994 por primera vez desde la nacionalización de la gran minería del cobre durante el período de la Unidad Popular, la producción privada de cobre pasó a superar a la estatal, así como también sus respectivas exportaciones, completando ventas por US\$2.720 millones contra US\$2.520 millones de la minería estatal, expresando por vez primera una tendencia que se acentuará y profundizará en los años siguientes (Fazio y Parada, 2010)

Finalmente, otro aspecto en el que, a pesar de las modificaciones introducidas, no se verá alterada la estructura establecida durante el régimen militar, es en materia *tributaria*. En 1991 se produce una reforma tributaria, sin embargo de acuerdo a Fazio y Parada (2010) resultaría alejada de sus objetivos iniciales: de acuerdo a los autores, la Concertación antes de asumir cifró el monto necesario a reunir para incrementar el gasto social en más de US\$1.000 millones, financiados a través de aumentos en los impuestos directos (a personas y empresas), sin embargo el proyecto finalmente acordado con RN resultaría en una recaudación mayor de entre US\$550 y US\$650 millones (de hecho el gasto como porcentaje del PIB se mantendrá (Waissbluth, 2005)), de los cuales más de un tercio se financió por la vía de aumentos al IVA. En términos concretos, la reforma incrementó transitoriamente el IVA del 16% al 18% hasta finales de 1993, aumentó también hasta 1993 la tasa del impuesto al ingreso de las empresas del 10% al 15% independiente del retiro o no de utilidades (el proyecto original planteaba subirlo al 20%), y aumentó levemente la progresividad del impuesto a la renta personal manteniendo la tasa máxima en 50% pero modificando los tramos de manera que se elevara la carga tributaria a nivel de las personas naturales (Fazio y Parada, 2010; Larraín y Vergara, 2001).

Una segunda reforma tributaria, en 1993, vendría a consolidar algunas de las modificaciones establecidas con carácter transitorio en 1990. El IVA se mantendrá en 18% hasta 1997, y el impuesto a las empresas se mantendrá en forma permanente en 15%, renunciando definitivamente a llevarlo al 20% (Larraín y Vergara, 2001). Por otra parte, se revierte parte del aumento en la carga tributaria a nivel de las personas, reduciendo su tasa marginal al 45%; y se introdujeron mecanismos para evitar la doble tributación de rentas generadas en el extranjero. Así pues, se vería consolidada una estructura tributaria

favorable a los sectores de mayores ingresos, dejando de lado cualquier posibilidad de introducción de una mayor progresividad, cuestión que se ve expresada en que hacia 1994 el IVA representaba el 48,9% de los ingresos tributarios netos, siendo la principal fuente de recaudación tal como lo ha sido desde la reforma tributaria de 1974 (Fazio y Parada, 2010).

### Concesiones y profundizaciones en materia social

En otros ámbitos y cursos de reformas también es posible apreciar una línea general de continuidad con el régimen militar, aunque en algunos aspectos irá acompañada de ciertas concesiones a actores específicos, mayormente constituidos y con algún grado de capacidad de presión corporativa. Por ejemplo, en el ámbito del *trabajo* se debe dar cuenta de la existencia de un actor sindical organizado, en torno a la CUT recientemente reconstituida, y cuya conducción además tendrá ligazón directa en lo político con la Concertación. Es así como a pesar de que su peso relativo es menor a la hora de enfrentarse a las voluntades de los grandes gremios y corporaciones empresariales, como es posible deducir de todo el proceso histórico anteriormente descrito, si constituye un actor lo suficientemente constituido como para reivindicar para sí, a diferencia del escenario existente en los tiempos de la implantación del Plan Laboral de 1979. Manifestaciones de aquello serán un conjunto de reformas entre 1990 y 1991 (cristalizadas en un nuevo Código del Trabajo en 1993), en materia de estabilidad laboral (Ley 19.010), conformación de sindicatos (Ley 19.049) y negociación colectiva (19.069), que en conjunto contendrán algunos elementos de cambio en relación al “Plan Piñera” y las reformas al Código del Trabajo realizadas en los años previos, pero siempre manteniendo una línea general con el marco normativo establecido en 1979.

En materia de estabilidad laboral, se restablece la necesidad de causa justificada (eliminada en 1978) a la hora de despedir trabajadores, no obstante permanecen las “necesidades de la empresa” como una causa válida a estos efectos, ampliándose a once años el tope para la indemnización que en 1981 se había establecido en cinco. En lo que respecta a sindicalización, se mantienen los tipos de sindicatos y el carácter voluntario de la afiliación establecidos por el Plan Laboral de 1979, ampliándose en cambio la posibilidad de constitución en cualquier rama de actividad (eliminándose las prohibiciones de formar sindicatos transitorios y firmar convenios colectivos en el sector agrícola), se disminuye el quórum para conformación en empresas con menos de 50 trabajadores, se fortalecen los fueros sindicales y, si bien no modifica las fuentes de financiamiento, la reforma establece que todos los trabajadores beneficiados por una negociación colectiva deben aportar al sindicato un 75% de la cotización mensual ordinaria durante la vigencia del contrario, buscando contrarrestar así la lógica del “free rider” en el ámbito laboral y sindical. La política salarial no experimenta modificación alguna, manteniéndose reducida la capacidad de acción estatal a la fijación de los salarios mínimos y los reajustes de remuneraciones para el sector público (Mizala y Romaguera, 2001)

En cuanto al poder de presión, se amplía la posibilidad de negociación a un conjunto de empresas en el caso de que ambas partes lo acuerden así voluntariamente (cuestión que en la práctica hace que esto ocurra con muy poca frecuencia, manteniéndose en los hechos la negociación en el ámbito de la empresa individual); por otra parte, se restablece el carácter indefinido de la huelga, pero con posibilidad de reemplazo temporal y recontrato individual<sup>181</sup>, y manteniendo las normas relacionadas al lockout establecidas en el Plan Laboral. En un sentido similar, se mantiene la prohibición de huelga en los servicios y empresas de interés público, pero introduce otros mecanismos de resolución (también aplicables al ámbito privado): la mediación a través de un mediador designado de común acuerdo con 10 días para elaborar una propuesta de solución, o el arbitraje voluntario que escoge la oferta final de una de las partes, y cuya resolución es vinculante pero apelable (Mizala y Romaguera, 2001).

Cabe destacar, sin embargo, que este conjunto de reformas no tendrán un necesario correlato en un aumento en los niveles de sindicalización. Si bien esta efectivamente aumentará en los primeros años de régimen político democrático (subiendo de un 11,7% en 1989 al 15,5% del total de ocupados en 1991), con posterioridad a 1993 asumirá nuevamente una tendencia decreciente, tanto a nivel agregado como en cada uno de los sectores económicos. Un fenómeno similar ocurre respecto al porcentaje de ocupados que negocia colectivamente: experimentó una recuperación del 5,1% de 1986 a un 7,6% en 1992 (sin retomar nunca los niveles superiores al 10% previos a 1973), año a partir del cual comienza a disminuir hasta llegar a un 4,3% en 1998. Mizala y Romaguera (2001) atribuyen estos fenómenos principalmente a cuatro cambios en la estructura económica: el crecimiento de sectores menos intensivos en mano de obra o intensivos en mano de obra temporal (la fruticultura, por ejemplo); la menor importancia relativa de los sectores tradicionalmente más sindicalizados (como la industria, la minería, los servicios públicos y el transporte); por contrapartida, una mayor participación relativa de sectores menos sindicalizados históricamente (comercio y servicios); y una mayor participación femenina en la fuerza laboral. Esto pone aún más de manifiesto la importancia de no confundir al actor sindical constituido como tal con el conjunto de los trabajadores.

Otro actor con cierto grado de constitución que se manifestó en el período anterior será el gremio *docente*, articulado en el Colegio de Profesores. Debe recordarse que una consecuencia importante del proceso de municipalización de la educación escolar fiscal fue la pérdida del carácter de trabajador público de los profesores, y el paso a regirse por el Código del Trabajo como cualquier trabajador del sector privado. Bajo esta capacidad de

---

<sup>181</sup> Para precisar, la reforma admite el reemplazo temporal desde el primer día de la huelga en caso que la última oferta del empleador asegure al menos las condiciones pactadas en el contrato vigente, reajustadas a la inflación; y desde el día 15 en caso que esto no ocurra. La reincorporación individual de los trabajadores a las faenas es admitida desde el día 15 en el primer caso, y desde el 30 en el segundo (Mizala y Romaguera, 2001)

incidencia en términos corporativos propia del período, y una conducción del Colegio de Profesores también inserta dentro de la alianza de gobierno, es posible comprender la aprobación en 1991 del “Estatuto Docente”, que constituyó una de las más controvertidas decisiones de política de este período, generando división incluso al interior del gobierno, pero siendo impulsado directamente por el propio Aylwin. El aspecto fundamental del Estatuto es volver a centralizar las decisiones sobre contratos y remuneraciones de los profesores de establecimientos municipales, dotando nuevamente a los profesores de una legislación laboral específica (Mizala y Romaguera, 2003).

El Estatuto se aplica a todos los profesionales de la educación, sin embargo configura de manera diferenciada los contratos de los docentes según el lugar de trabajo (Mizala y Romaguera, 2003): aquellos que se desempeñan en colegios municipales se rigen por un tipo de contrato llamado “carrera docente”; en cambio los que trabajan en el sector privado poseen una forma de contrato privado regulada por el Código del Trabajo como cualquier trabajador, pero con varias excepciones referidas a la jornada laboral, los feriados legales y la terminación del contrato, exigiéndose respecto a esto último pagar una indemnización adicional equivalente a los meses faltantes para el término del año laboral en curso. Además, se establece que los docentes del sector privado pueden negociar colectivamente de acuerdo a la normativa del ámbito privado, pudiendo de común acuerdo entre las partes someterse a las normas vigentes para los municipales.

Finalmente, otro aspecto que establece la reforma es incorporar como causal de despido de profesores el ser calificado en “demérito” por dos años consecutivos. La aplicación de dicha causal, sin embargo, requiere la existencia de un sistema individual de calificaciones, que si bien la Ley estableció en 1991, su aplicación fue largamente postpuesta por decreto ministerial, principalmente debido a presiones del Colegio de Profesores (Mizala y Romaguera, 2003). Esto permanecería así hasta el año 2003, donde a partir de un “Acuerdo Tripartito” entre el gobierno, el Colegio y la Asociación Chilena de Municipalidades se estableció un sistema de evaluación docente, cuyo carácter y criterios han sido motivo de disputa hasta el día de hoy.

Se trata en síntesis de una reforma orientada a contrarrestar los efectos de la pérdida de la calidad de trabajadores públicos por parte de los profesores de los antiguos establecimientos fiscales, manteniendo sin embargo las bases de la municipalización y la configuración del sistema escolar a partir de ella. Esta además se verá reforzada al introducirse una importante transformación en el esquema de financiamiento del sistema, con la aprobación en 1993 de la Ley de Financiamiento Compartido (Mizala y Romaguera, 2001), que permite a los colegios particulares subvencionados y los municipalizados de educación media la posibilidad de cobrar a las familias un monto adicional a la subvención (única vía de financiamiento hasta entonces, siendo gratuita la educación para las familias); además, introduce un nuevo incentivo tributario a las empresas, permitiéndoles descontar

hasta un 2% del impuesto a sus utilidades a través de donaciones a establecimientos educacionales (cuestión coherente con la consolidación de una estructura tributaria favorable a los sectores de mayores ingresos que se señaló con anterioridad). Se trata de una modalidad que profundiza la segmentación del sistema educativo chileno, y que además en los años sucesivos daría pie a múltiples acciones de sanción por no pago del arancel mensual en los establecimientos que se acogieron a esta modalidad (Maldonado, 2003).

Por otra parte, en materia *de previsión y de salud* se introducen reformas que profundizan el entramado institucional construido durante el régimen militar, ampliando en general las posibilidades de acumulación de los capitales privados volcados en dichos ámbitos, sin que exista otro actor constituido frente al cual hacer concesiones. En cuanto al ámbito previsional, durante este período se les abrirá en 1990 la posibilidad de invertir en títulos extranjeros de renta fija<sup>182</sup>, a los que se suman en 1994 como instrumentos elegibles los acciones y cuotas de fondos mutuos, autorizándose además las operaciones de cobertura de riesgo financiero en los mercados internacionales (Stallings, 2001). En lo que corresponde a salud se ve fortalecido el sistema privado con la creación de la Superintendencia de ISAPRE como organismo orientado a su regulación y a prestar servicios en el ámbito de resolución de conflictos entre ellas y los usuarios, sacando así de la órbita del FONASA el seguimiento y la fiscalización del sistema privado (Gogna, 2004), manteniendo así en ambas dimensiones una línea de continuidad y profundización con la dictadura militar.

Finalmente, en cuanto a reformas políticas no existieron reformas significativas a la institucionalidad conformada en 1980 y legitimada a finales de la década. Cabe señalar que desde este período comienza a perfilarse la forma de acción que, con matices y de diferentes formas, caracterizará el comportamiento de los gobiernos concertacionistas: la llamada “*política de los acuerdos*” en las relaciones gobierno-oposición (Campero, 2003), traducción en el comportamiento político del bicoalicionismo anteriormente mencionado.

También resulta pertinente dedicar algunas líneas a un fenómeno en particular: al igual que en el caso argentino (aunque en un grado menor), el comienzo del régimen político democrático estará marcado por una relación de tensión con los altos mandos *militares*, y en particular en este caos de un Ejército aún comandado por Augusto Pinochet. El mismo año 1990 se constituye la “Comisión Rettig<sup>183</sup>”, que un año más tarde documentaría 2.296 casos calificados de asesinatos perpetrados por parte de agentes del Estado durante la dictadura militar<sup>184</sup>. Paralelamente, en la primera Parada Militar desde el

---

<sup>182</sup> Tales como depósitos a plazo, pagarés, letras hipotecarias, y similares. Además de los instrumentos nacionales de renta fija, como títulos del Banco Central o de la Tesorería General de la República.

<sup>183</sup> Es conocida así por su presidente, el abogado Radical, Raúl Rettig. El nombre oficial fue “Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación”.

<sup>184</sup> “Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación”, 8 de Febrero de 1991 ([http://www.ddhh.gov.cl/ddhh\\_rettig.html](http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html))

término del régimen destacó la decisión del general Carlos Parera de no solicitar el permiso protocolar a Aylwin para el comienzo del desfile, en lo que será reconocido como un hito emblemático de la relación conflictiva entre el actor militar y el primer gobierno civil. Esta tensión se verá agudizada a finales de 1990 al desatarse el escándalo de corrupción conocido como los “Pinocheques”<sup>185</sup>: en 1990 el inicio de la investigación del caso en Tribunales y a través de una comisión parlamentaria motivó un acuartelamiento del ejército que sería justificado como un “ejercicio de alistamiento y enlace”, y que lograría detener la investigación. Algo similar ocurrió con la reactivación del caso en 1993, desplegándose tropas frente al palacio de La Moneda en el llamado “Boinazo”; hasta que finalmente en 1994 el Ejército comandado por Pinochet lograría el archivo definitivo del caso, aduciendo “razones de estado”, por parte del gobierno de Eduardo Frei.

Recapitulando, el período de Aylwin constituirá la primera expresión de lo que, con matices, será en general la forma de acción asumida por los diferentes gobiernos de la Concertación: la continuidad de los elementos fundamentales de la institucionalidad, el modelo económico y las políticas sociales sentadas por el régimen militar, con cierta capacidad de generar reversiones y concesiones corporativas a actores mayormente constituidos en términos relativos. En este período la legitimidad asociada al comportamiento político asumida por el gobierno concertacionista se verá expresada en sobresalientes victorias electorales: primero en 1992 en las elecciones municipales, donde obtendrá casi un 80% de los alcaldes y un 57% de los concejales de todo el país, y donde la DC se consolidará como el partido más grande del país obteniendo un 47% de los alcaldes y un 31% de los concejales; y dos años más tarde en las presidenciales donde triunfará con un 58% en primera vuelta la candidatura concertacionista del ingeniero demócratacristiano (e hijo del ex Presidente Eduardo Frei Montalva), Eduardo Frei Ruiz-Tagle, además de las parlamentarias en las que se consagrará el bicoalicionismo y mantendrá en términos gruesos las proporciones de la elección anterior<sup>186</sup>

## **Antes y después de la crisis asiática: El período de Eduardo Frei (1994-2000)**

### *Del “libre comercio” a la crisis asiática*

Con anterioridad fue descrita la estrategia de “portaaviones” que asumiría Chile en su relación con el mercado mundial desde el período de Aylwin, orientándose a la suscripción de acuerdos bilaterales a nivel internacional, expresión comercial de la hegemonía sin contrapesos del sector financiero. Si en el período 1990-1993 se sentaron las bases de esta política, será durante el período de Frei que la apertura de la economía chilena al mercado mundial comenzará efectivamente a materializarse (Waissbluth, 2005).

<sup>185</sup> Nombre con que se conoció el pago desde las Fuerzas Armadas por aproximadamente US\$ 3 millones a Augusto Pinochet Hiriart, hijo del ex dictador, por un negocio vinculado con la empresa Valmoval, prácticamente quebrada (RESPALDAR)

<sup>186</sup> La Concertación 70 diputados contra 50 de la Alianza, y ambos bloques obtendrán 9 bancadas senatoriales.

Un primer hito en esta dirección ocurrió el mismo 1994, con el ingreso de Chile como miembro permanente al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), espacio de intercambio comercial con las principales economías del Océano Pacífico<sup>187</sup>, siendo Chile el segundo país latinoamericano en incorporarse (México lo hizo en 1993). Dos años más tarde Chile suscribe un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con el Mercosur convirtiéndose en país asociado a este (misma relación que durante el gobierno de Bachelet años después se asumirá con la Comunidad Andina de Naciones, ex Pacto Andino), persistiendo sin embargo en el rechazo a incorporarse como miembro pleno, preservando así una política comercial orientada a la suscripción de acuerdos bilaterales dentro y fuera de América Latina. Concretamente se suscribieron en esta etapa Tratados de Libre Comercio (TLC) con Canadá en 1996, en 1998 con México, y en 1999 con Centroamérica, a los que se suma un ACE en 1997 con Perú (Fazio y Parada, 2010).

Los cuatro primeros años del período de Frei estuvieron marcados en materia económica por altos niveles de crecimiento, alcanzando un 7,8% promedio para el período 1994-1997 (Fazio y Parada, 2010). Sin embargo, la situación cambiaría bruscamente desde 1998 (y marcará todo lo restante del período de Frei) a partir de los efectos de la “Crisis Asiática”, desatada a partir de la devaluación de la moneda tailandesa (baht) frente a una sobreextensión financiera obligada en gran parte por el sector inmobiliario, que pocos meses después repercutiría en fuertes descensos en los flujos de capitales hacia las economías latinoamericanas. De acuerdo a Fazio y Parada (2010), la crisis asiática afectó a Chile principalmente por dos vías: el comercio exterior y el movimiento de capitales, acentuando fuertes contradicciones en el modelo de crecimiento adoptado.

En materia comercial, se produjo un fuerte deterioro en los términos de intercambio, que en 1998 alcanzó un 13,6% del PIB y en 1999 fue aún superior (Fazio y Parada, 2010), principalmente por factores externos como la caída en la demanda de rubros básicos en la exportación del país (muy especialmente en el caso del cobre); sin embargo, de acuerdo a los autores también contribuyó fuertemente a aquel deterioro la carencia de políticas oficiales para contrarrestarlo, permitiendo por ejemplo la expansión indiscriminada de la oferta de cobre por parte de mineras privadas en un escenario en que se contraía la demanda, o la ausencia de acciones orientadas a pasar a una “segunda fase exportadora”, manteniendo una estructura exportadora que continuaba descansando de manera casi exclusiva en la comercialización de bienes primarios. A esto se suma, a juicio de Fazio y Parada (2010), que en la balanza de pagos en los años previos existía un peligro potencial muy grande, en tanto la mayor parte de las altas rentabilidades de la inversión extranjera no

---

<sup>187</sup> La APEC fue creada en 1989 compuesta por Estados Unidos, Canadá, Australia, Brunei, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur y Tailandia. En 1991 se sumaron China, Hong Kong y Taiwán; en 1993 lo hicieron México y Papúa Nueva Guinea, siguiéndoles Chile en 1994, y sumándose en 1998 Perú, Rusia y Vietnam (Sitio Web Oficial de la APEC, <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Member-Economies.aspx>)

habían salido del país, y su monto superaba largamente las reservas acumuladas; este peligro potencial se haría efectivo al disminuir fuertemente el ingreso de divisas a la economía, a lo cual se sumaría durante varios meses la creciente demanda por dólares, bajo la convicción de que su cotización era artificial y la devaluación del peso era inminente.

Entre Octubre de 1997 y Septiembre de 1998 el Banco Central intentó responder a esta creciente presión hacia la devaluación del peso vendiendo masivamente divisas y contrayendo fuertemente la masa monetaria, impulsando así frecuentes alzas de las tasas de interés interbancarias, como consecuencia de la carencia de liquidez. Otras acciones adoptadas en el contexto de la crisis fueron el comienzo en un descenso en los aranceles aduaneros orientado a llegar al 6% en 2003 (buscando frenar el encarecimiento de los insumos importados), y reducir el encaje bancario al 10% y luego a un 0% ante la escasez de fondos externos (cuestión que además se enmarca dentro de los compromisos que comenzaría a adoptar el gobierno chileno hacia un TLC con Estados Unidos). No obstante, al término de 1998 ya es posible hablar con toda propiedad de un escenario recesivo en la economía chilena, cayendo la actividad económica en un 4,1% y alcanzando las exportaciones su nivel más bajo en los últimos cuatro años, repercutiendo también en un creciente desempleo que para comienzos de 1999 se acercará al 12% (Fazio y Parada, 2010).

También en el contexto de la crisis, bajo el objetivo declarado de reducir la demanda por liquidez y aumentar la recaudación, se adoptaron medidas en materia tributaria, destacando principalmente la mantención definitiva del IVA en el 18%, y la derogación del beneficio de la Ley de Impuesto a la Renta de 1984 que permitía rebajar hasta un 20% de la compra de acciones de primera emisión de la base imponible con un tope y por tiempo indefinido; también sería derogado, pero de manera transitoria (cuatro años) el crédito sobre el impuesto a la renta de las empresas al que daban derecho las contribuciones de bienes raíces (Larraín y Vergara, 2001). Es decir, se eliminaron algunas exenciones tributarias por parte de los sectores de mayores ingresos, sin alterar de manera sustantiva la regresividad de la estructura tributaria (consolidándola de hecho con la fijación del IVA) ni el trato preferencial a las rentas del capital por sobre las rentas del trabajo, marcando así otro elemento de continuidad en materia de política económica.

Finalmente, otro elemento de continuidad, o en este caso derechamente de profundización, estará dado en materia de privatizaciones. Por un lado, si en la primera mitad de los años 90' la inversión extranjera estuvo concentrada principalmente en los sectores de exportación (minería e industria básica en general), en este período se desarrollarán importantes inversiones foráneas en algunos de los sectores de *servicios públicos* privatizados a finales de los 80', especialmente en los ámbitos de telecomunicaciones y electricidad, pasando así a manos de transnacionales aspectos cuya privatización había residido inicialmente de manera principal en capitales nacionales

(Moguillansky, 2001). Por otra parte, dentro del objetivo declarado de incentivar la actividad económica, el gobierno de Frei iniciará un intenso programa de obras públicas utilizando el modelo de *concesiones* inaugurado con la Ley Minera de 1981 y ampliado a las privatizaciones de empresas estatales de finales de los 80', incorporando así al sector privado al área de infraestructura que hasta entonces aún continuaba siendo estatal (Stallings, 2001); entre las principales obras públicas bajo esta modalidad durante el período destacan la Línea 5 del Metro de Santiago, la Construcción del Túnel "El Melón", y la inyección de US\$200 millones al Aeropuerto "Arturo Merino Benítez", entre otras<sup>188</sup>.

### *Concesiones en materia social y las primeras movilizaciones de masas*

En otros cursos de transformación, respecto al ámbito laboral, un hito que destaca y que es coherente con la política de alianzas del período concertacionista planteada en el apartado anterior, es el "Acuerdo Bipartito" entre la CUT y el Gobierno, que en 1998 estableció el Ingreso Mínimo Legal por tres años. Sin embargo, esto se da dentro de un marco general en el que no se producen cambios significativos en la legislación laboral ni en la ausencia de apoyo gubernamental a los sindicatos en disputas con los propietarios; además, como fue señalado con anterioridad, ocurre en el contexto de una tendencia importante reflujo en materia de sindicalización (Drake, 2003; Mizala y Romaguera, 2001) incubada desde 1993 en adelante, manifestado en indicadores como el porcentaje de sindicalización de la PEA o el porcentaje de la PEA cubierto por negociaciones colectivas, que llegará a un 3% al año 2000, cuestiones que dan cuenta de un bajo impacto en términos reales de las concesiones en materia salarial.

En materia de previsión tampoco existen transformaciones institucionales de significación. No obstante sí se produce un hito especialmente relevante que cabe consignar: tras un período inicial de "bonanza" y la mantención de índices positivos durante los años posteriores, en 1995 por primera vez el sistema previsional tendrá una rentabilidad negativa (-2,5%), es decir, aquel año el régimen previsional literalmente perdió dineros de los trabajadores afiliados, y desde entonces se sucederán años con números negativos y positivos, pero que en ningún caso lograrían replicar los niveles iniciales (Arenas, 2010). A esto además debe sumarse que tampoco es posible establecer un correlato entre los elevados niveles de rentabilidad anteriores y una efectiva mejora en las pensiones: como lo retrata Riesco (2007), en la práctica las elevadas comisiones cobradas por las AFP absorberán más de la mitad de la rentabilidad lograda por los fondos en sus primeros veinte años de funcionamiento, situación que se vería agravada a partir del hecho de que dichos niveles no se repetirían en el futuro. Sin embargo, a pesar de todos los aspectos señalados, deberá pasar un largo tiempo para que, en el año 2008, se implemente una reforma al sistema (cuyo carácter se verá más adelante), cuestión que resulta expresiva

---

<sup>188</sup> Fuente: Sitio web oficial de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, del Ministerio de Obras Públicas (MOP). <http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/obrasconcesionadas.aspx>

de la inexistencia de un actor constituido capaz de representar un contrapeso y expresar algún tipo de reivindicación en torno a la problemática del régimen previsional.

Un aspecto que sí sufrió modificaciones fue el Estatuto Docente. Como fue señalado con anterioridad, el Estatuto constituyó una de las medidas que generó mayor tensión durante el período de Aylwin, particularmente dentro de la alianza gobernante como también entre los actores del ámbito de la educación escolar. De ahí que esta tensión se vea reflejada en la reformas al Estatuto en 1995 (Mizala y Romaguera, 2003), que en términos generales apuntan a una mayor flexibilidad en la movilidad de la planta de profesores y directivos: limitando la duración de los directores a cinco años al cabo de los cuales debe realizarse un nuevo concurso<sup>189</sup>; introduciendo como nuevas causales de despidos una salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de las labores docentes (antes sólo podía ser reubicado en otras funciones), y reducción de horas en el marco de los nuevos Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM)<sup>190</sup>. A guisa de concesión al gremio, esto vino acompañado de la introducción de incentivos monetarios vinculados al desempeño, destacando particularmente la asignación de beneficios para los profesores de colegios destacados conforme al Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) de los colegios creado para tal efecto, pensado para realizarse cada dos años.

Saliendo del tema de las reformas sectoriales, corresponde dedicar algunas líneas al escenario político y social durante este período. Como fue señalado con anterioridad uno de los aspectos importantes de la crisis asiática desde sus comienzos fue una fuerte caída en la demanda en la mayoría de los productos de exportación chilenos. Un hito emblemático de esto en términos sociales es lo que ocurrirá con la minería del carbón. En 1997, ante los crecientes costos y el descenso marcado en el precio de mercado del carbón, el gobierno anuncia finalmente el cierre definitivo del yacimiento carbonífero de la ciudad de Lota (Stallings, 2001), dependiente de la Empresa Nacional del Carbón, y que constituía la principal fuente de trabajo en la ciudad y una de las más importantes en la VIII Región del país.

El anuncio del cierre del yacimiento en Lota desencadenaría una serie de protestas en la región, y luego en todo el país ante el malestar con la crisis que por entonces comenzaba a gestarse, que constituirían el inicio de un 1997 que sería escenario de las primeras movilizaciones sociales de significación durante el período concertacionista: a la conflictividad social asociada al desempleo que comenzaba a crecer y la situación de Lota en particular, se sumará la movilización de los estudiantes universitarios, específicamente

---

<sup>189</sup> No obstante, en el caso que el director en ejercicio pierda el concurso tendrá derecho a desempeñarse en otras funciones en establecimientos del mismo municipio hasta por el mismo número de horas que ejercía antes de ser nombrado director sin necesidad de concurso; de no ser posible tendrá derecho a indemnización de un mes por año o fracción superior a seis meses con tope de once (Mizala y Romaguera, 2003)

<sup>190</sup> La Ley fija cinco criterios posibles para la supresión de horas: variación en el número de alumnos, modificaciones curriculares, cambios en el tipo de educación que se imparte, fusión de establecimientos educacionales y reorganización de la entidad de administración educacional (Mizala y Romaguera, 2003)

del ámbito público, que comenzará a partir del déficit del Fondo Solidario creado en 1994 (tema que será recurrente en las movilizaciones de este actor social hasta el año 2005, como se verá posteriormente), articulándose posteriormente contra el proyecto de “Ley Marco de Universidades Estatales” propuesto por el gobierno a finales del año 96’, que cristalizaría buena parte del marco institucional establecido durante la dictadura en lo que corresponde a la relación entre el Estado y sus Universidades (Cifuentes et al., 1998).

Este escenario de surgimiento de un descontento con la Concertación con cierta forma y extensión durante el período de Frei, se verá también expresado en las contiendas electorales que se llevarán a cabo en dichos años. Ya las elecciones municipales de 1996 habían constituido una primera señal de alerta para la coalición gobernante, experimentando un fuerte retroceso en comparación a los comicios anteriores en 1993 aunque manteniéndose como la principal fuerza política del país (ver anexo). Más expresivas aún resultarían las elecciones parlamentarias de 1997, marcadas por el escenario de conflictividad de aquel año, cuestión que se vio reflejada en el descenso de la votación concertacionista en cerca de un 5% en la votación de ambas cámaras; sin embargo, ningún otro actor es capaz de capitalizar dicho descontento, viéndose así materializado en un fuerte crecimiento de la votación nula y blanca, que pasó del 8% de 1993 a un inédito 17%.

Siguiendo en la misma línea, también es posible afirmar que el escenario antes mencionado se vio reflejado en la ajustada elección presidencial de 1999 (marcadas también por la detención de Augusto Pinochet en Londres un año antes y el proceso que le siguió), que por primera vez en la historia del país se definirá a través del mecanismo de segunda vuelta, luego de un virtual empate entre los dos candidatos más votados: como abanderado de la Concertación, el abogado PPD (uno de los principales fundadores de esta colectividad), y ex Ministro de Educación con Aylwin y de Obras Públicas con Frei, Ricardo Lagos; enfrentado al candidato de la Alianza, el economista UDI y alcalde de la comuna de Las Condes, Joaquín Lavín. Será recién en Enero del año 2000 cuando vencerá ajustadamente el abanderado oficialista con un 51% de los sufragios.

### **El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006): Profundización neoliberal y un nuevo amarre a la institucionalidad**

#### *Apertura unilateral e institucionalización de la hegemonía del sector financiero*

Hasta el año 2000, la apertura hacia el mercado mundial había llegado hasta la suscripción de Tratados de Libre Comercio solamente con países de América Latina y Canadá, siempre de manera paralela resistiendo la integración al Mercosur. Será durante este período que se verá profundizada esta forma de relación con el mercado internacional. Existieron declaraciones iniciales de Lagos señalando la voluntad de transformar al país en un socio pleno del Mercosur, pero se verían relegadas tras el anuncio del gobierno

estadounidense de Bill Clinton de retomar las negociaciones con Chile hacia un TLC (Fazio y Parada, 2010). Si bien durante el año 2000 las tratativas para la incorporación de Chile al Mercosur asumirían un renovado impulso a nivel latinoamericano, llegando incluso a formulaciones como la del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso de que fuera el bloque económico y no Chile el que adecuase su política comercial para viabilizar un acuerdo disminuyendo su arancel común externo de un 14% (debe recordarse que Chile inició en 1998 una acelerada rebaja arancelaria de 1% por año hasta el 2003), se impondrá la vía que primó desde los comienzos de la Concertación: la apuesta por acuerdos bilaterales con grandes centros de la economía mundial (Fazio y Parada, 2010).

Sin ánimos de caer en la majadería, corresponde nuevamente recordar lo que expresa en términos sociales la estrategia de “portaaviones” que se verá consolidada durante el gobierno de Lagos: el predominio de un sector financiero internacional en alianza con capitales nacionales, sin que existiese un actor industrial con peso suficiente para poner algún tipo de freno a la competencia externa y presionar por ampliar sus posibilidades de mercado. En ese sentido, y como se verá en párrafos posteriores, en general la continuidad y profundización neoliberal emprendida por los gobiernos concertacionistas encontrará eco en una reconfiguración del empresariado y en particular de sus dirigencias gremiales en comparación al “bloque” conformado durante la dictadura militar.

Así pues, como ya se ha dicho fue en este período en que esta ofensiva hacia el mercado internacional se cristalizó en una red de acuerdos con centros neurálgicos de la economía mundial, destacando los TLC suscritos con la Unión Europea, Corea del Sur, China, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)<sup>191</sup>, y probablemente el de mayor resonancia y repercusiones para la economía chilena como se verá, con Estados Unidos. De acuerdo a Fazio y Parada (2010), en el período 2000-2005, el arancel promedio de los países con acuerdo descendió de 4% a 0,8%, y las importaciones procedentes de esas regiones pasaron de representar un 25% del total al año 2000, a un 77% en 2005. Se produce así un comercio desbalanceado en favor de las grandes potencias, dando nuevos golpes a la producción de bienes transables, y particularmente en lo que respecta a empresas pequeñas y medianas: mientras sólo algunas pocas presentaban capacidad para competir en el mercado externo, el resto permanecerían en función del mercado interno enfrentados a una competencia cada vez más creciente, tendiendo así a verse desplazadas y provocar un desempleo estructural como consecuencia de ello.

El caso del TLC con Estados Unidos, suscrito finalmente el año 2003 (tras retrasarse algunos meses debido al voto negativo del gobierno chileno contra la invasión norteamericana a Irak), es particularmente expresivo de las repercusiones de un acuerdo de

---

<sup>191</sup> Compuesta por Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.

estas características para la economía chilena y sus diferentes actores. Un aspecto del tratado fue la eliminación de barreras arancelarias entre ambos países, siendo que antes del acuerdo los productos estadounidenses ingresaban a Chile con el arancel común del 6%, mientras que los chilenos entraban a Estados Unidos con apenas un 0,9% e incluso algunos acogidos al Sistema de Preferencias Arancelarias<sup>192</sup> norteamericano (Fazio y Parada, 2010), produciendo por lo tanto un desbalance inicial aumentando las importaciones desde Estados Unidos a un ritmo cuatro veces superior a las exportaciones chilenas. Situación acrecentada además por el hecho de que Estados Unidos no sometió a discusión sus principales medidas proteccionistas como subsidios agrícolas y mecanismos antimonopolio, coartando en los hechos lo que discursivamente se presentó como una gran oportunidad para un sector exportador chileno principalmente estructurado (como fue señalado anteriormente) en torno a bienes primarios; es decir, se configura un comercio asimétrico en el cual las importaciones hacia Chile ingresan sin limitaciones, mientras las exportaciones hacia Estados Unidos encuentran importantes barreras de entrada.

La asimetría con Estados Unidos no solamente se verá expresada en materia comercial. El acuerdo también tendrá un impacto significativo en cuanto a inversiones extranjeras, profundizándose aún más la apertura sin contrapesos: Chile no solamente no podrá expropiar o nacionalizar ninguna inversión cubierta en el país<sup>193</sup>, sino que además será posible someter a arbitraje cualquier medida tributaria susceptible de ser interpretada como expropiatoria o transgresora de un acuerdo de inversión, es decir, la ya favorable situación tributaria de las empresas transnacionales no se puede modificar. Además, también en materia financiera la apertura será total, renunciando de manera definitiva a utilizar el mecanismo de encaje (Fazio y Parada, 2010) que a comienzos de los años 90' introdujo restricciones al ingreso de los llamados "capitales golondrinas", permitiéndose únicamente poner restricciones al movimiento de capitales por un año en caso de dificultades<sup>194</sup>, cuestión que nuevamente pone de relieve que es ante todo el sector financiero internacional y sus aliados a nivel interno los grandes beneficiarios con la política de relación con el mercado mundial que se asumirá en el período concertacionista.

Pasando a otro ámbito, un fenómeno importante en materia económica durante este período será el curso alcista sin precedentes que desde finales del año 2003 comienza a asumir el precio internacional de la libra de cobre. Esto, más el escándalo de evasión de

---

<sup>192</sup> Tratamiento arancelario preferencial a más de 5.000 productos importados provenientes de alrededor de 140 naciones en desarrollo, que ingresan exentos de impuestos y derechos aduaneros (Para mayor detalle sobre los productos, consultar Sitio Web Oficial del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA), [http://www.sice.oas.org/TPD/USA\\_GSP/2007eligibleproducts\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/USA_GSP/2007eligibleproducts_e.pdf))

<sup>193</sup> Salvo que sea por "utilidad pública" o "propósito público", y en aquel caso deberá realizarse de manera no discriminatoria, mediante el pago de una indemnización acorde al valor de mercado anterior al anuncio de expropiación ("Guía comparativa del Tratado de Libre Comercio Entre Chile y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio Entre República Dominicana-Centroamérica y Estados Unidos", Comité Tripartito BID-OEA-CEPAL, <http://www.eclac.org/washington/noticias/noticias/1/9071/TPC%20complete%20guide%20Jan19%20clean%20spa.pdf>)

<sup>194</sup> En circunstancias que, como señalan Fazio y Parada (2010), la restricción a los movimientos especulativos es una herramienta cuyo principal uso y efectividad se aplica en momentos de auge.

impuestos en la venta del yacimiento Disputada de Las Condes (ver anexo), serán motivo de presiones de distinto tipo hacia la introducción de transformaciones en la tributación minera. Es así como en 2005, y tras un proyecto fallido un año antes que involucraba un impuesto de 3% sobre las ventas (“Royalty I”) y que fue ampliamente rechazado por el conjunto del empresariado<sup>195</sup>, es aprobado en Ley 20.026 lo que sería conocido como “Royalty II”, un impuesto específico a la actividad minera del 4% de las utilidades (no de las ventas) y que introduce una invariabilidad tributaria por 15 años para las concesiones mineras desde el momento en que son suscritas, cristalizando aún más su situación en materia de impuestos<sup>196</sup>. Además, el alza en el precio del cobre traerá consigo otras consecuencias: si bien implicará ingentes ingresos para el sector minero, la masiva entrada de divisas al país que involucrará, sumado a la ausencia de una política cambiaria competitiva (Fazio y Parada, 2010), traerán consigo una fuerte apreciación de la moneda nacional (fenómeno que se conoce como “síndrome holandés”) que acabará perjudicando a la gran mayoría de los rubros de exportación chilenos en años posteriores, aspecto sobre el cual se volverá más adelante.

Otro aspecto del que cabe dar cuenta en este período es la instauración de una modalidad de manejo presupuestario cuyo análisis y el de sus repercusiones ameritan cierta detención. Desde el año 2001 en adelante es anunciada la regla del llamado “superávit estructural” (Arenas y Guzmán, 2003; Velasco et al., 2010) como principio orientador de la política fiscal chilena, consistente en la generación de un superávit fiscal equivalente al 1% anual: es decir, se estiman los ingresos fiscales que se obtendrían de manera aislada del ciclo económico, y se determina en función de ello un gasto público cuyo límite máximo debe ser un 1% inferior a estos ingresos proyectados, colocándose el superávit en activos extranjeros. La justificación para la instalación de este mecanismo fue la existencia de déficit estructural del Banco Central debido al rescate de la banca en los años 80’ y la política cambiaria en los 90’, así como la existencia de pasivos contingentes relacionados principalmente a pensiones mínimas y asistenciales (Arenas y Guzmán, 2003)

En cierto sentido es posible afirmar que este mecanismo contribuye a cristalizar la correlación de fuerzas entre sectores económicos, al blindar la posibilidad de utilizar excedentes cíclicos (como los que se producirán masivamente con el cobre desde el 2003 en adelante) para la introducción de transformaciones en esa dirección. Siguiendo la línea interpretativa propuesta por Fazio y Parada (2010), se pierde la posibilidad del aprovechamiento de una fase ascendente del ciclo económico para cuestiones como dar una nueva estructura al sector exportador, desarrollando potencialidades nuevas de la economía nacional y superando la dependencia de recursos naturales y producciones básicas de bajo

---

<sup>195</sup> “Juan Claro: “Nos preocupa que el gobierno cambie el rumbo por presiones de su coalición””, Sitio Web de la SOFOFA, Domingo 25 de Abril de 2004, <http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=1&s=7&n=10875>

<sup>196</sup> “Royalty: los millones de dólares que Chile regala a las empresas mineras”, Centro de Investigación Periodística (CIPER), 20 de Agosto de 2011, <http://ciperchile.cl/2011/07/20/royalty-los-millones-de-dolares-que-chile-regala/>

valor agregado, o enfrentar la situación crecientemente deteriorada de los sectores de la pequeña y mediana empresa sin capacidad para competir internacionalmente y orientada al mercado interno, así como también la regresiva distribución del ingreso en el país.

En síntesis, el período de Lagos marca la consolidación y el comienzo de una etapa de profundización de la transformación neoliberal, donde la apertura sobrepasa ampliamente los límites continentales y el manejo tributario y macroeconómico tiende hacia la cristalización de las correlaciones de fuerza entre los principales sectores de la economía. Esto tendrá un correlato directo con una transformación en la fisonomía del comportamiento político del empresariado: de acuerdo a Campero (2003), la acción de “bloque” integrista y vinculada de manera casi orgánica a los partidos de derecha, dará paso al surgimiento de una nueva generación de dirigentes gremiales en el empresariado, en muchos casos con vinculaciones directas (tanto generacionales como por formación profesional) con muchos de los cuadros técnicos de los gobiernos concertacionistas; la elección de Juan Claro como presidente de la CPC es considerada por el autor como un hito expresivo de un cambio a partir del cual el empresariado como actor político se inserta en la llamada “política de los acuerdos”. Más allá de que resulte ampliamente discutible la idea de que el empresariado deje de actuar como bloque (su rechazo transversal en el momento de discusión del Royalty I es un claro ejemplo), si es posible reconocer el surgimiento de un sector de empresarios con vinculación directa con los partidos de la Concertación que en esta etapa se vislumbra de manera nítida en las conducciones que comienzan a tomar forma en los diferentes gremios<sup>197</sup>.

### *El Estado al subsidio de los servicios sociales privatizados*

Siguiendo la línea interpretativa que se ha utilizado en los apartados anteriores, cabe dar cuenta de continuidades y profundizaciones en reformas sociales. En primer término, en el ámbito *laboral* es posible distinguir dos reformas relevantes en este período. Por un lado, el 2001 se establece un seguro de desempleo para trabajadores del sector formal regidos por el Código del Trabajo, que involucra seguros de características distintas para trabajadores con contrato indefinido y para aquellos a plazo fijo, cuyo financiamiento se lleva a cabo con cargo tanto al trabajador (0,6% de remuneraciones imponibles, con un mínimo de 12 cotizaciones) como al empleador (1,6%) en el caso de los primeros, y solamente del empleador (3%, mínimo 6 cotizaciones) respecto a lo segundos; sin embargo, únicamente en el caso trabajadores estables contempla además un aporte estatal, concretamente a través de fondo solidario compuesto por recursos del Estado equivalentes a 225.792 UTM

---

<sup>197</sup> Campero (2003) da cuenta por ejemplo de empresarios como Felipe Lamarca, Andrés Concha (SOFOFA), Roberto Fantuzzi, Andrés Vicens (ASEXMA), Rafael Guilisasti (Asociación de Viñas), Fernando Echeverría (Cámara de la Construcción), Francisco Tomic (Consejo Minero), Rodrigo Ballivián (Corporación Nacional de Exportadores), y el mencionado Juan Claro (SOFOFA y CPC), entre otros.

anuales, a los que se suma un aporte de cargo del empleador (0,8% de remuneraciones imponibles)<sup>198</sup>.

El mismo año 2001 se produce una nueva reforma laboral (Rojas, 2007), que introduce correcciones parciales pero conservando las bases establecidas en 1979 y continuadas en los años posteriores. Dentro de los principales aspectos de la reforma, en materia de seguridad laboral mantiene las causales de despido con excepción de la incapacidad o invalidez (“falta de adecuación laboral”), y aumenta los montos de las indemnizaciones especialmente si se trata de despidos injustificados (incremento en un rango que va del 30% al 100%) o prácticas antisindicales (puede llegar hasta el 150% el aumento). La reforma además disminuye la jornada formal de trabajo de 48 a 45, intentando además limitar las horas extra y reglamentar figuras como el teletrabajo o la polifuncionalidad en el empleo. Finalmente, en materia de negociación, además de en general endurecer levemente las sanciones a las prácticas antisindicales, aumenta la vigencia de los convenios colectivos de 2 a 4 años, introduce reglamentación a las negociaciones entre empresas y “grupos negociadores” constituidos para un conflicto puntual (cuya ausencia de reglamentación en la práctica se prestaba incluso formalmente para presiones individuales a cada trabajador por parte del empleador), e introduce un bono de reemplazo equivalente a 4 UF por cada trabajador reemplazado, manteniendo sin embargo las normas vinculadas a negociación, huelga y lockout establecidas en 1979 y corregidas en 1991 en el caso del primero de estos ítems (Rojas, 2007).

En materia *previsional* se mantienen las posibilidades de inversión de las AFP, que durante la dictadura involucraron la facultad de colocar recursos en activos fijos y variables dentro del país, y durante el gobierno de Aylwin se incorporó la posibilidad de hacerlo en el extranjero. Durante este período estas facultades de inversión se traducen en una dimensión de institucionalización, al dividirse el fondo de pensión en cinco fondos diferenciados según la composición de sus instrumentos de inversión, que van desde el Fondo A, que concentra la mayor proporción de instrumentos de renta variable y por lo tanto el más riesgoso (pero, en teoría, el que entregaría mayores pensiones), hasta el Fondo E, cuyo nivel de riesgo es menor al estar compuesto principalmente por instrumentos de renta fija (Arenas, 2010). La reforma tiende a favorecer las posibilidades de incrementar la inversión en renta variable de las AFP, esto por cuanto, si bien el trabajador puede escoger en qué Fondo depositar sus cotizaciones, debe hacerlo en el plazo de 90 días, y en caso de no hacerlo es asignado conforme a una escala etárea que tiende a concentrar a los afiliados más jóvenes (y por lo tanto con más posibilidades de cotizaciones futuras) en los fondos más riesgosos<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Para un mayor detalle acerca del funcionamiento del seguro de desempleo consultar presentación de Gonzalo Reyes “El seguro de desempleo en Chile”, <http://siteresources.worldbank.org/COLUMBIAINSPANISH/EXTN/Resources/GonzaloReyes.pdf>.

<sup>199</sup> Para consultar el procedimiento detallado ver texto de la Ley 19.795, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=194918>

Un aspecto en el que se produce una importante profundización en el esquema forjado en dictadura es en el sector *salud*. Durante el régimen militar, como fue anteriormente visto, se abrió la participación al sector privado en el financiamiento de prestaciones de salud con la creación de las ISAPRE, cuestión que se vio reforzada durante el gobierno de Aylwin con la conformación de la Superintendencia de ISAPRE, que desplazó a FONASA de la órbita de la fiscalización del sistema privado. El año 2004 se concretó una transformación importante en el esquema de participación fiscal en el financiamiento de la salud, a través del llamado “Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas” (Plan AUGE).

Semejante al Programa Médico Obligatorio instaurado en Argentina en la época menemista, el AUGE consistente en el establecimiento de un conjunto de patologías<sup>200</sup> ante las cuales la prestación de salud debe ser garantizada por el Estado como mínimo en el 80% del costo integral de la atención, independientemente del tipo de previsión del beneficiario o de la institución en la que se ejecute la prestación de salud (Gogna, 2004). A diferencia por ejemplo del caso brasileño donde el eje central del sector salud está en el sistema público, cuya cobertura abarca cerca del 80% de la población, el Plan AUGE tiende a desdibujar los límites entre el ámbito público y privado. En este sentido, es susceptible de entenderse como una reforma de profundización neoliberal en el esquema creado en el régimen militar, en tanto introduce un mecanismo de subsidio estatal al sector privado, tanto a las ISAPRE (reduciendo sus gastos) como a las clínicas y hospitales particulares.

Finalmente, un ámbito en el cual también se introduce durante este período un esquema de subsidio estatal al sector privado, y muy particularmente a la banca, es en materia de educación superior. Debe recordarse que, como fue dicho anteriormente, a partir del año 1997 se abrió como conflicto el tema del déficit del Fondo Solidario de Crédito Universitario, volviéndose desde entonces una problemática reiterada año tras año ante la cual se producían movilizaciones estudiantiles y estas lograban una inyección adicional de recursos al Fondo. Ante esto, sumado a la inexistencia de un mecanismo de financiamiento a instituciones privadas con recursos fiscales, durante el período de Lagos se estuvo preparando y el año 2005 fue anunciada la instalación de una nueva modalidad de financiamiento de estudios superiores, el Crédito con Aval del Estado (CAE), proyectado originalmente con el fin de instalarse como el mecanismo único de financiamiento para aquellos estudiantes sin capacidad de pago de su arancel

El CAE consiste en un mecanismo a través del cual el Estado, mediante una comisión especialmente conformada para aquello<sup>201</sup>, licita carteras de deudas de estudiantes

---

<sup>200</sup> 25 patologías al comienzo del Plan, que aumentarán a 40 el año 2006, 56 el 2007 y 70 al año 2010.

<sup>201</sup> Bajo el nombre de “Comisión Ingresas”, está compuesta por el Ministro de Educación, el Vicepresidente de la CORFO, el Tesorero General de la República, el Director de Presupuestos, un representante de las universidades del CRUCH, uno de las universidades privadas, y uno de los institutos profesionales y centros de formación técnica. (Sitio Web Oficial Comisión Ingresas, <http://ww2.ingresa.cl/quienes-somos/>)

que ingresan a la educación superior a la banca privada, y actúa como aval de dicho endeudamiento. Sin embargo, con el fin de incentivar a la banca a efectivamente tomar parte en un ámbito de negocios que a priori se presentaba riesgoso (al tratarse de “clientes” posiblemente con dificultades de pago), se estableció una prerrogativa adicional dentro de la figura de las licitaciones: los bancos tendrían la facultad de vender al Estado (o, de manera más exacta, hacer efectivo unilateralmente el aval estatal) la deuda de aquellos estudiantes con baja proyección de ingresos, y por cada una de estas ventas el Estado debería pagar al banco una comisión, acordada al momento de la licitación y sin un límite fijado por ley. Dicha comisión lleva el nombre de “sobreprecio”, y constituye el principal mecanismo de subsidio a la banca a través del CAE, más que las cuotas de pago de los estudiantes propiamente tales, arrojando ganancias para la banca de cerca de \$150 mil millones desde su instalación hasta el año 2011<sup>202</sup>.

El anuncio del CAE trajo consigo masivas movilizaciones, principalmente de estudiantes de Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH)<sup>203</sup>, que constituyen para entonces el actor más constituido dentro del ámbito de la educación superior (en detrimento por ejemplo de las universidades privadas, institutos profesionales o centros de formación técnica); justamente es en gran medida por esta diferencia en niveles de constitución que estas movilizaciones solamente lograrán introducir un cierto límite en el ámbito de las instituciones del CRUCH, ampliándose la cobertura de becas hasta el tercer quintil de ingreso y manteniendo el Fondo Solidario como mecanismo de financiamiento dentro de los mencionados planteles, sin embargo el CAE se logrará instalar como única vía de financiamiento estudiantil en las instituciones privadas e incluso en el segmento de estudiantes de las entidades del Consejo que no se ven cubiertos por las becas o el Fondo Solidario.

En definitiva, al igual que en el caso del Plan AUGE, el aumento de la cobertura constituye el objetivo declarado a partir del cual durante este período se posiciona un mecanismo de subsidio al sector privado, en este caso a la banca. Mecanismo cuya ley fue aprobada por el Congreso de manera prácticamente unánime en ambas Cámaras, cuestión expresiva de la profundidad del consenso y cristalización de la conformación del orden económico en torno a la hegemonía del sector financiero internacional en alianza con capitales nacionales.

### *Institucionalización: Las reformas constitucionales del año 2005*

---

<sup>202</sup> “CAE: Cómo se creó y opera el crédito que le deja a los bancos ganancias por 150 mil millones”, CIPER, 20 de Diciembre de 2011, <http://ciperchile.cl/2011/12/20/cae-como-se-creo-y-opera-el-credito-que-le-deja-a-los-bancos-ganancias-por-150-mil-millones/>

<sup>203</sup> Organismo que reúne a los rectores de universidades estatales o privadas tradicionales, que fuesen anteriores a 1981 o bien instituciones derivadas de alguna de ellas.

Un hito al cual cabe dedicar algunas líneas son las reformas a la Constitución establecidas en el año 2005<sup>204</sup>. Se trata de un paquete de 54 modificaciones surgido de un acuerdo largamente trabajado durante el período de Lagos entre las dos coaliciones presentes en el Congreso, siendo aprobada por unanimidad en ambas Cámaras y cursado a partir de esa aprobación, sin someterse a plebiscito a diferencia de las reformas de 1989, cuestión que habla en términos concretos de una profundización en la clausura de espacios decisorios que permitan someter decisiones país al escrutinio de la ciudadanía, así como también de un hito emblemático en la llamada “política de los acuerdos” entre Concertación y Alianza anteriormente mencionada.

A su vez, se trata de modificaciones que reflejan una relación de conciliación con el actor militar, posibilitada en buena medida, por un lado, por las transformaciones en la línea de mando de las Fuerzas Armadas desde finales de los años 90’ (en particular el retiro de Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército), y por otra parte en la mantención durante años de las bases de la institucionalidad establecida durante el régimen militar, y particularmente de muchos de los aspectos asociados directamente a las Fuerzas Armadas, destacando por ejemplo la preservación del financiamiento militar a partir de la Ley Reservada del Cobre modificada en 1973.

Concretamente, el paquete de modificaciones a la Constitución ratificado el año 2005 se trató fundamentalmente de reformas políticas, dirigidas fundamentalmente a lo que Garretón (2000) denominará “enclaves autoritarios”, es decir, al ámbito de tutela militar directa establecida en la Constitución de 1980: la eliminación de los senadores designados y vitalicios, el establecimiento de la convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional como atribución exclusiva del Presidente, y la devolución de la facultad presidencial de remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al Director General de Carabineros. Además, involucra también reformas en materia procedimental, como por ejemplo la modificación al sistema de reemplazo de un parlamentario en caso de cese de sus funciones, estableciendo que su sustituto sea designado por la mesa directiva del partido al cual pertenecía al momento de ser electo (nuevamente, garantizando aspectos de discrecionalidad por sobre el escrutinio de la política) en lugar de ser reemplazado por el compañero de lista en la elección como ocurría hasta entonces.

Cabe resaltar sin embargo las principales continuidades en materia político-institucional que permanecen con posterioridad a esta reforma. No se verán trastocados los principales mecanismos de limitación de la pluralidad de actores ni la existencia de espacios decisorios no electivos (de hecho como se ha visto, se convertirá en un patrón de comportamiento político que tiende a profundizarse), manteniéndose el sistema electoral binominal y el Tribunal Constitucional como actor con poder de veto a toda decisión que

---

<sup>204</sup> Fuente: Texto completo de la Ley 20.025 (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241331>)

considere contraria a la carta magna. En el mismo sentido, tampoco se verán modificados los dispositivos fundamentales orientados a cristalizar y preservar el orden institucional establecido en 1980, como el ya mencionado binominal y los “quórum calificados” para introducir reformas a la carta fundamental y a las Leyes Orgánicas Constitucionales.

Finalmente, cabe señalar, como se ha hecho al final de todos los apartados, en qué forma el conjunto de transformaciones y coyunturas económicas, sociales y políticas se expresarán electoralmente. Es posible sintetizar en primer lugar que el período 2000-2002 representó la fase difícil del período de Lagos, donde a la coyuntura económica que aún experimentaba las consecuencias que dejó la crisis asiática se sumará una serie de acusaciones de corrupción (ver Anexo): concretamente el 2000 la reducción de la brecha hasta prácticamente empatar en alcaldías con la Alianza, además de la pérdida de alcaldías emblemáticas como Santiago Centro (a manos del otrora candidato presidencial Joaquín Lavín) o La Florida representará una primera voz de alerta para la Concertación; alerta que será mayor con las parlamentarias del 2001, marcadas además coyunturalmente por el “Caso Coimas” (ver Anexo) desatado poco antes, donde prácticamente empatarán ambas coaliciones y la DC dejará de ser el partido más grande de Chile (pasando la UDI a ocupar dicho sitio).

Por contrapartida, la fase posterior, marcada entre otras cosas por los múltiples TLC y el alza en el precio del cobre, además de cuestiones como la creación de la “Comisión Valech”<sup>205</sup> de Derechos Humanos y la dura posición asumida en el contexto del “conflicto del gas” con Bolivia en 2004, redituará mejor electoralmente para la Concertación. La primera expresión de esto serán las municipales del año 2004, marcando una amplia victoria concertacionista tanto en las votaciones de alcaldes como de concejales (siendo la primera vez que se realizan por separado), comicios que además por primera vez desde la instalación del régimen post-dictadura otorgará réditos electorales para otros actores, para el pacto de izquierda extraparlamentaria “Juntos Podemos Más”<sup>206</sup> en el caso de la votación de concejales (obtuvo un 10%), como también para los numerosos candidatos a alcaldes fuera de pacto, en su mayoría militantes concertacionistas y aliancistas renunciados para postular de forma independiente, que en total también obtendrían cerca del 10%.

Será ya bajo el marco constitucional reformado el 2005 y sobre todo el contexto anteriormente detallado que se producirán en Noviembre de aquel año las elecciones presidenciales, imponiéndose en segunda vuelta con un 53% la médico socialista y ex Ministra de Salud y Defensa durante el período de Lagos, Michelle Bachelet, por sobre las dos candidaturas aliancistas del empresario RN Sebastián Piñera (su rival en segunda

---

<sup>205</sup> Por su Presidente, el Obispo y ex vicario de la Vicaría de la Solidaridad, Sergio Valech. Su nombre oficial fue “Comisión Nacional sobre Prisión Política y tortura”, encargada justamente de investigar y documentar hechos de tortura y privación de libertad durante la dictadura militar. (Varas, 2010)

<sup>206</sup> Compuesto principalmente por los Partidos Comunista (PC) y Humanista (PH), más organizaciones y colectividades regionales pequeñas.

vuelta) y el anteriormente candidato UDI Joaquín Lavín, y del humanista Tomás Hirsch por el pacto Juntos Podemos. Además de elecciones parlamentarias que representarán un importante triunfo para la Concertación, ampliando su representación en la Cámara de Diputados y conquistando la mayoría absoluta en el Senado sin miembros designados.

### **Michelle Bachelet (2006-2010): Continuidades, institucionalizaciones y fragmentaciones**

#### *Antes y después de la crisis financiera: La oportunidad desaprovechada*

Recapitulando sobre lo expuesto anteriormente, el gobierno de Bachelet comenzará el año 2006 en medio de un curso ascendente sin precedente alguno en el precio internacional del cobre. No obstante, también fue señalado que esto vendrá acompañado de una restringida política fiscal, lejos de la posibilidad de una reconversión productiva de los ingentes recursos que ingresaban. Esta política se verá institucionalizada en Agosto del mismo año con la Ley de Responsabilidad Fiscal (Velasco et al., 2010; Varas, 2010), que consolida normativamente la regla del superávit estructural, que hasta entonces había operado fácticamente, como decisión del Ministerio de Hacienda. Todo esto, aún cuando el año 2006 Chile se había transformado en acreedor neto, fruto del efecto combinado de la fuerte entrada de divisas y la política fiscal conservadora, que reduce el papel del Estado en los marcos del Consenso de Washington; debe recordarse que las principales justificaciones oficiales para la adopción de esta forma de manejo presupuestario decían relación con el déficit del Banco Central y los pasivos contingentes del fisco.

Concretamente, la Ley crea la figura del “Fondo de Estabilización Económica y Social” (FEES) que unifica los principales ingresos cíclicos, en particular los recursos del superávit originado por los precios del cobre y tasas de crecimiento económico superiores a las establecidas como indicadores de tendencia en el presupuesto estructural (Varas, 2010), en torno a un Fondo cuyos recursos se colocan en su gran mayoría de manera unilateral en activos financieros en el exterior (Fazio y Parada, 2010). También cabe precisar que esta Ley, cristalizando aún más la política fiscal, establece la obligación para cada gobierno de definir en sus primeros meses de gestión la conducta presupuestaria a seguir durante todo el período, cuestión que en la práctica durante el gobierno de Bachelet, por razones que se caracterizarán más adelante, no se cumplió.

Como fue señalado con anterioridad, el elevado precio del cobre implicará una fuerte entrada de divisas, y con ello un acelerado proceso de apreciación de la moneda chilena. Este fenómeno, conocido como “síndrome holandés”, produce por un lado significativos incrementos en las tasas de ganancia de aquellos actores beneficiados con el precio de sus colocaciones en el exterior, es decir fundamentalmente el sector financiero, además de beneficiar ampliamente a las empresas importadoras; y por otra parte, reduce de

manera significativa los retornos en moneda nacional, perjudicando especialmente a las PYMES que producen para el mercado interno, y a los principales rubros de exportación no-cuprífera (forestal, frutícola, vitivinícola, pesquero, etc.). Es decir, no varían los sectores principalmente favorecidos que han sido caracterizados en varios momentos de las presentes líneas. Esto se pone de manifiesto con la presión de las AFP por aumentar los topes de porcentajes de sus fondos que podían invertir en títulos extranjeros, cuestión que se concretará en Julio del 2007, y que implica un mayor retiro de recursos en moneda local de la economía chilena, contribuyendo a agravar el fenómeno antes descrito en pos de la dinámica especulativa de las Administradoras.

A la apreciación del peso chileno y sus consecuencias se suma, de acuerdo a Fazio y Parada (2010), la inexistencia de una política cambiaria competitiva que permitiese modificar esta tendencia, a través de una intervención del Banco Central orientada a mejorar las condiciones para las exportaciones y defender la producción interna; tal situación, acompañada además de la incapacidad de la restringida política fiscal para estimular la demanda interna e incluso la adopción de políticas en sentido contrario como la fijación del IVA de manera permanente en un 19% (bajo el supuesto neoliberal de que su aumento constituye una presión inflacionaria), repercutirán de manera negativa en la inversión, generando desde el año 2007 un escenario de desaceleración económica, subiendo además el desempleo promedio anual a un 7,8% que aumenta a 9% si se consideran las personas incorporadas a planes de emergencia gubernamentales.

El escenario recesivo que comienza a gestarse forzará posiciones más activas en política fiscal y monetaria, aunque siempre muy circunscritas a sus márgenes instaurados e institucionalizados. Respecto a lo primero, no se tocará la regla del superávit estructural, pero sí a finales del año 2007 se anuncia la reducción de su meta del 1% a un 0,5% a contar del año siguiente, buscando aumentar los niveles de gasto público y estimular la demanda, además de intervenir indirectamente el tipo de cambio a través de la inyección de mayores recursos en moneda local. En cuanto a lo segundo, en Abril del 2008 el Banco Central anunciará su intervención en el mercado cambiario, adquiriendo divisas a través de subastas competitivas por US\$8.000 millones entre el 14 de Abril y el 12 de Diciembre. No obstante, estas medidas resultarán insuficientes y tardías, cuestión que comenzará a hacerse evidente cuando en Agosto del 2008, luego de un precio record de US\$4,07 la libra, se inicia un rápido curso descendente en los precios del cobre y de los commodities en general, en el contexto previo a la crisis económica mundial de 2008-2009, llegando a Diciembre del mismo año a US\$1,393 la libra.

Fazio y Parada (2010) atribuyen este descenso a tres factores: por un lado, la contracción experimentada en los niveles de actividad de los países industrializados, especialmente China); por otra parte, el proceso de revaluación que comenzó a experimentar el dólar (si la divisa estadounidense gana terreno en el mercado cambiario, los

precios de los bienes donde es utilizado como referencia disminuyen; y finalmente, las acciones especulativas asociadas a los dos fenómenos anteriores, saliendo muchos capitales de los commodities ante la constatación de la caída en la demanda y la expectativa de que dicha caída será aún mayor. En concreto, finalizó así un ciclo alcista sin precedentes en el precio del cobre, en el cual paradójicamente (aunque muy consistentemente con la línea establecida en este sentido desde Aylwin en adelante) la participación de CODELCO en la minería cuprífera se vio reducida, pasando de un 38% en 1998 a cerca de un 28% al año 2008. Y con el término de este ciclo, vino el comienzo de la manifestación de la crisis económica mundial en Chile (y en los países de base minera en general).

Además de consolidar el no aprovechamiento del auge cuprífero para dar paso a una nueva fase exportadora y productiva y así modificar aunque sea en parte la correlación de fuerzas entre actores económicos, la crisis impactará fuertemente al sector financiero. Particularmente se verán afectados los recursos del superávit fiscal acumulado en activos extranjeros, las reservas internacionales del Banco Central, y muy especialmente los fondos de las AFP colocados en el exterior. La principal respuesta gubernamental a lo que al segundo semestre del 2008 es un claro estado recesivo será el anuncio de un Plan Fiscal de Emergencia (Fazio y Parada, 2010), complementario al presupuesto del año 2009<sup>207</sup>, que incrementaría el gasto público en US\$1.485 millones y establece menores ingresos tributarios transitorios de US\$1.455 millones; además de la adquisición de instrumentos CORFO por US\$100 millones. Cabe señalar que una parte importante de este incremento en el gasto público será a través de asignaciones familiares directas, destacando en particular el “Bono Marzo” de \$40.000 pesos por carga familiar (Varas, 2010).

Cabe finalmente considerar que dicho Plan también involucró la capitalización de CODELCO en US\$1.000 millones, cuestión que resulta una situación excepcional en tanto, como se ha visto, la tónica durante los gobiernos concertacionistas fue el no impulsar grandes inversiones desde la cuprífera estatal. Sin embargo, debe precisarse que dicha capitalización fue limitada, contemplada para ser utilizada en un plan de inversiones anual de US\$2.000 millones en el cual la mitad restante debía obtenerse por la vía del endeudamiento. Además, la excepcionalidad de esta inversión se verá reforzada con la aprobación de la nueva Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO<sup>208</sup>, que de acuerdo a Fazio y Parada (2010) tendrá por efecto práctico el constituir un mecanismo de “cuoteo” entre Concertación y Alianza debido a la forma de nominación de los candidatos para algunos cupos del directorio en el Congreso, reproduciendo así al interior de la cuprífera estatal la “política de los acuerdos”, constituyendo un nuevo freno a la posibilidad de

---

<sup>207</sup> El presupuesto establecía un incremento en el gasto público del 5,7% en relación al año 2008. Con el Plan Fiscal de Emergencia el aumento finalmente fue del 10,7% (Fazio y Parada, 2010)

<sup>208</sup> Concretamente la Ley establece que su directorio se conforma por nueve miembros, de los cuales tres son elegidos por el Presidente de la República; cuatro nombrados por el Presidente de la República a proposición del Consejo de Alta Dirección Pública; un representante propuesto por la Federación de Trabajadores de Codelco (FTC) y un representante propuesto por la Federación de Sindicatos de Supervisores y Profesionales de Codelco (FESUC) y la Asociación Gremial Nacional de Supervisores del Cobre (ANSCO) (Fuente: Sitio Web Oficial de CODELCO, [http://www.codelco.cl/gobierno-corporativo/prontus\\_codelco/2011-02-25/171143.html](http://www.codelco.cl/gobierno-corporativo/prontus_codelco/2011-02-25/171143.html))

explorar masivamente nuevas posibilidades de inversión que reviertan la tendencia a la baja de la participación estatal en la gran minería del cobre.

### LGE y reforma previsional: Legitimidad democrática a privatización en dictadura

El gobierno de Bachelet comenzó, apenas asumido, decretando la gratuidad inmediata en el sistema público de salud para mayores de 60 años. Sin embargo, si se trata de cursos de reformas sociales, posiblemente el ámbito que más marcó el primer año de gobierno y en general el curso del período fue el de eje de la educación escolar. A poco tiempo de iniciado el gobierno de Bachelet se verá enfrentado a manifestaciones de estudiantes secundarios, principalmente en contra del alza anunciada en el cobro por la inscripción para la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y demandas referidas a la tarifa escolar en el transporte público, cuestiones que habían sido ejes problemáticos importantes desde la emergencia de los secundarios como actor relevante en la arena pública, con el llamado “Mochilazo” del año 2001 (ver Anexo). Sin embargo, estas incipientes manifestaciones progresivamente decantarán en la llamada “*Revolución Pingüina*”<sup>209</sup>, una de las más grandes movilizaciones estudiantiles en la historia del país, que lograrían rápidamente sumar a los estudiantes de educación superior y profesores, además de concitar un amplio respaldo ciudadano (Riesco, 2007; Varas, 2010).

Los ejes fundamentales de esta movilización serán la derogación de la LOCE aprobada por la Junta Militar a cuatro días de dejar el poder en 1990, y la reversión del proceso de municipalización de la educación escolar pública iniciado en 1981 y completado a finales de los años ochenta; es decir, el cuestionamiento directo a los principales ejes del marco institucional establecido por la dictadura militar en la educación escolar (Riesco, 2007). Sin embargo, tras un período de tres años en los cuales existieron masivas marchas y tomas en todo el país, concesiones en materias de corto plazo (como la concreción de un pase escolar nacional y gratuidad de la PSU), un “Consejo Asesor Presidencial”<sup>210</sup> convocado por el gobierno, nuevas movilizaciones (aunque con mayores niveles de desgaste), dos Ministros de Educación desplazados, entre otros aspectos, el resultado estaría lejos de introducir reversiones al modelo educativo configurado durante el régimen militar, reflejando la capacidad de defensa por parte del empresariado vinculado al sector privado y particular subvencionado de educación.

Esto se vería cristalizado en el acuerdo entre Concertación y Alianza que permitió la aprobación de la Ley General de Educación (LGE), que reemplaza a la LOCE en lo que

---

<sup>209</sup> Denominación otorgada a raíz de la denominación coloquial de “pingüinos” a los estudiantes secundarios, debido a sus uniformes.

<sup>210</sup> Compuesta por 81 miembros, principalmente expertos en educación, académicos, representantes de etnias y confesiones religiosas, representantes de padres y apoderados, estudiantes secundarios, universitarios, docentes, codocentes, sostenedores municipales y privados, rectores de universidades tradicionales y privadas, entre otros. Para el detalle de su composición, ver Sitio Web Oficial del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (<http://www.consejoeducacion.cl/view/consejo-integrantes.asp?op-menu=1&op-submenu=2>).

respecta a fijar el marco normativo de la educación escolar<sup>211</sup> en Chile. A efectos de lo relevante para el trabajo presente, la Ley introduce mecanismos de regulación en general y particularmente concentrados en el sector particular-subvencionado, a través de instancias como la Agencia de Calidad de la Educación o una Superintendencia de Educación. Sin embargo, mantendrá las bases del sistema educativo basado en la municipalización y el financiamiento compartido, con la consideración adicional de ser una Ley elaborada y aprobada en el marco de un régimen político democrático, a diferencia de la ilegitimidad de origen que constituyó uno de los principales argumentos en contra de la LOCE desde el comienzo de las movilizaciones estudiantiles del 2006 (Varas, 2010)

Por otra parte, el otro aspecto que será objeto de reforma en este período será el sistema previsional. Es posible caracterizar tres “promesas”, íntimamente relacionadas, del régimen de capitalización individual, que constituyeron los argumentos esgrimidos para su creación y constituyen criterios básicos de medición sobre su éxito o fracaso: mejores pensiones para los trabajadores retirados, mayor cobertura del sistema, y un mayor ahorro del Estado en comparación a un sistema de reparto caracterizado como altamente costoso e ineficiente. Respecto a la primera ya fue anteriormente señalada la problemática respecto a los niveles de rentabilidad del sistema posteriores a 1995 y las elevadas comisiones cobradas por las AFP como factores que pauperizan los montos de las pensiones. En cuanto a la cobertura, si bien será cierto que se cumple en términos formales en tanto la afiliación al sistema previsional privado abarcará a la inmensa mayoría de los trabajadores<sup>212</sup>, más del 50% de ellos presentarán cotizaciones inferiores a la pensión mínima (Riesco, 2007). Asimismo, la transición hacia el sistema privado de pensiones, muy por el contrario a lo planteado discursivamente por sus impulsores, resultó altamente onerosa para el Estado (en cuanto a bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima), cuestión que se ve materializada en un gasto equivalente al 5,7% del PIB entre 1981 y 1988, muy por sobre el 2,4% entre 1974 y 1980.

Serán estos los principales factores que se traducirán en la Reforma Previsional del año 2008. La comparación con la reforma implementada en Argentina el mismo año (reestatización y retorno al sistema de reparto) es ilustrativa. Las AFJP argentinas nunca contribuyeron a la formación de un mercado de capitales, siendo especialmente decidor el hecho de que el 56% de su inversión haya sido en títulos de deuda pública, llegándose a un punto en el cual el sistema previsional ni siquiera resultaba un buen negocio para la mayoría del sector financiero involucrado. Situación muy distinta del caso chileno: a lo largo de estas líneas se ha visto el rol central que ocuparon y ocupan las AFP como ámbito de negocios dentro del contexto general de predominio del ámbito financiero en las relaciones entre los sectores concentrados de la economía, se ha podido evidenciar en

---

<sup>211</sup> Manteniéndose en educación superior las normas no derogadas de la LOCE

<sup>212</sup> Riesco (2007) aporta un dato ilustrativo para el año 2004, cifrando la afiliación al sistema de AFP en un 84% de la PEA masculina y un 70% de la femenina.

distintos momentos su rol activamente participe en la conformación de un mercado de capitales. De ahí se entiende que una reforma al sistema previsional en Chile no altere la dinámica esencial de funcionamiento del sistema establecido en 1981, apuntando más bien a corregir sus efectos socialmente más regresivos, en la lógica de la acción subsidiaria del Estado y el llegar a “los verdaderos pobres”, instalada desde ODEPLAN en dictadura y consolidada durante los gobiernos concertacionistas.

En términos concretos, la reforma previsional del año 2008 crea un Sistema de Pensiones Solidarias que incorpora dos elementos principales (Ruiz-Tagle, 2007). Por un lado, la Pensión Básica Solidaria (PBS), enfocada en aquellas personas que no poseen acceso a ningún tipo de previsión, y que alcanza un monto de \$75.000 al año 2009. Por otra parte, y complementario a la PBS, el Aporte Previsional Solidario (APS), dirigido a las personas con pensiones de montos inferiores al mínimo y aquellas personas entre 18 y 65 años que sufran de alguna discapacidad y si tengan derecho a pensión en algún régimen (salvo los sistemas previsionales especiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros), estableciéndose como requisito pertenecer al 40% de la población más vulnerable de acuerdo a la Ficha de Protección Social. A esto se suma un “subsidio a la maternidad”, aporte estatal equivalente a 12 meses de cotizaciones previsionales al 10% del ingreso mínimo vigente al nacimiento del hijo, para todas las mujeres que se pensionen a contar del 1 de Julio del 2009.

En definitiva, la reforma previsional del año 2008 introduce una corrección orientada a consolidar el sistema de capitalización individual y a las AFP como puntales financieros de la economía; se trata de una reforma a partir de la cual el Estado cubre la carga social del régimen de capitalización individual, asumiendo los costos y subsidiando no solamente a los más pobres, sino también a las administradoras, empoderándolas aún más en lo que respecta a su centralidad en la conducción de la economía chilena. Situación que tiene relación con lo señalado dos párrafos antes: en Chile el régimen de capitalización sí representa un negocio rentable para los capitales financieros involucrados.

### *El fracaso del “gobierno ciudadano”*

Bajo la consigna de “gobierno ciudadano”, una de las principales banderas discursivas con las que asumirá el gobierno de Bachelet será la democratización política. Es así como en Septiembre del año 2006 será anunciada la “*Agenda Pro Participación Ciudadana*” (Varas, 2010), conjunto de medidas orientadas a introducir componentes de participación masiva, dentro de los cuales destacará especialmente la “Iniciativa Popular de Ley”. Sin embargo, salvo escasas excepciones (como la instauración de “Sistemas Integrales de Atención al Cliente” en los servicios públicos), será poco y nada lo que efectivamente cursará de esta agenda. De acuerdo a Varas (2010) es posible atribuir este fenómeno a factores como la fragmentación que comenzaba a evidenciar la Concertación,

pero a la luz del comportamiento del conjunto de actores políticos durante los gobiernos concertacionistas es posible dar cuenta de una reticencia generalizada en el conjunto de dichos actores a la ampliación de espacios decisorios (la tendencia fue más bien a constituir instancias por sobre la deliberación de la ciudadanía y de la política), cuestión que posiblemente la “Revolución Pingüina” haya hecho crecer aún más.

Por otra parte, lo llamativo en el comportamiento de los principales actores políticos en esta etapa es la introducción de mayores componentes de dispersión en comparación al bicoalicionismo instalado desde el retorno a los gobiernos civiles, disgregación que se manifestará especialmente en el progresivo agrietamiento de la Concertación y que será expresiva de la marcada desconexión entre los alineamientos y reordenamientos en el campo de la política formal con proyectos de sociedad representativos de fuerzas sociales concretamente existentes que se proyectan en la arena de la política. Las elecciones municipales del año 2008, ya en el escenario de recesión económica, serán una primera expresión patente de aquel escenario descrito. Dichos comicios representarán un duro golpe para una Concertación que acudirá a la elección separada en dos listas<sup>213</sup> y aliada con el pacto Juntos Podemos Más a través de la figura de un “pacto de omisión”<sup>214</sup>, a pesar de lo cual obtendría un virtual empate con la Alianza (146 alcaldías contra 142).

La misma disociación y fragmentación expresarán un año más tarde las elecciones parlamentarias y presidenciales. En las primeras, la Concertación por primera vez perderá su mayoría en la Cámara de Diputados (no así en el Senado), elección en que se utilizó nuevamente la figura del “pacto de omisión” que propició la elección de tres diputados<sup>215</sup> del Partido Comunista, dejando así dicha colectividad su condición extraparlamentaria. Y en las presidenciales, se impondrá en segunda vuelta con un 52% la candidatura del empresario RN Sebastián Piñera, por sobre el candidato oficialista y ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (su rival en segunda vuelta), y dos candidatos descolgados de las filas de la Concertación y el PS en particular: el ex diputado Marco Enríquez-Ominami, y el ex Ministro de Educación (con Aylwin) y Trabajo (con Frei) Jorge Arrate.

---

<sup>213</sup> “Concertación Democrática”, compuesta por los partidos Demócrata Cristiano (DC) y Socialista (PS), y “Concertación Progresista”, formada por el PPD y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). La fragmentación surgió por iniciativa de estos dos últimos partidos, con el fin de ampliar su caudal electoral, implementándose finalmente pese a la oposición en primera instancia de la DC y el PS.

<sup>214</sup> Es decir, que el Juntos Podemos Más no presentase candidatura en 17 comunas en que la coalición oficialista tuviese posibilidades de ganarle a la Alianza, haciendo lo propio la Concertación en 8 comunas donde el pacto de izquierda extraparlamentaria tendría posibilidades de ganar

<sup>215</sup> Guillermo Teillier, Lautaro Carmona y Hugo Gutiérrez. Cabe destacar que los tres diputados comunistas ingresaron a costa de diputados de la Concertación, y no de la Alianza.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

---

En una América Latina donde la tónica ha sido la incapacidad para estabilizar un orden político tras la retirada de las dictaduras militares, así como la recepción conflictiva de las transformaciones neoliberales, Chile parece ser la excepción. No sólo aparece ostentando un desenvolvimiento económico estable, sino que también figura como un modelo político consolidado, dotado de un sistema de partidos estable, un sistema político menos sometido a la presión de los conflictos sociales, un aparato estatal y una burocracia moderna, eficiente, profesional y comparativamente menos corrupta (Ruiz, 2006)

Lo anterior, como fue enunciado anteriormente, es fruto en buena medida de una intelectualidad tecnocrática, centrada en las formas institucionales de administración política y económica, que tienden justamente a la naturalización de muchos de los cambios más significativos producidos en la historia reciente, desconociendo su configuración histórico-social. De ahí que cobra importancia una agenda de investigación que desplace en énfasis procedimental y formalista de la ciencia política actual, incorporando las transformaciones institucionales en un debate más amplio, que ponga de relieve su relación con una determinada dirección que adopta el proceso de desarrollo, y más importante, con la configuración de los actores capaces de impulsarlo en una u otra dirección.

Se trata de una reconstrucción del proceso histórico reciente no sólo en términos de una cronología de transformaciones, sino incorporando el análisis de los actores que las impulsan y los que las contienen, los que se ven favorecidos y los que se ven desplazados por y con ellas. Es sobre esta base que, a partir de un ejercicio comparativo de los cursos de reformas materializados en Brasil, Argentina y Chile durante este período (cuyos hitos más relevantes a efectos del trabajo presente, tanto en aspectos comunes como en diferencias, se resumen en los Cuadros 1 y 2), es posible dar cuenta de tres derivas diferenciadas de transformación del carácter y función del Estado, expresiva de tres modalidades distintas de conformación de una alianza social dominante.

En el caso de **Chile**, salvo el período 1982-1984 asociado a los efectos de la crisis, la linealidad con que se desenvuelven los diferentes cursos de reformas sintetizados en los Cuadros 1 y 2 (ver Anexo) es expresiva de la *dirección también lineal que adopta la instalación del llamado “giro neoliberal”* desde los comienzos de su implementación, sin grandes crisis sociales ni conflictividades asociadas que lo logren poner en tela de juicio. La primera fase de la dictadura militar logra sentar las bases de una alianza social compuesta por las fuerzas armadas y el sector más internacionalizado del empresariado, alianza cuyo centro serán los principales grupos económicos internos constituidos con una orientación transnacional a partir de la nueva hegemonía que asume el sector financiero. Ese mismo período logra avanzar en la apertura de la economía a capitales extranjeros y la

privatización de parte importante de la participación estatal en materia productiva, financiera y en la provisión de seguridad social. Los efectos de estas medidas hacen que también sea el momento en que son desarticulados los viejos sectores medios burocráticos y la clase obrera propia del período histórico anterior, efecto al cual se suman iniciativas específicamente orientadas a este desmontaje dentro de las cuales destaca el llamado “Plan Laboral”.

Sentadas dichas bases, el carácter lineal de la transformación chilena es retomado tras un período de crisis en que, por un lado, se retrotraen de manera temporal algunas de las medidas del período 1973-1981, y por otra parte el Estado asume una iniciativa activa de rescate de los sectores empresariales golpeados por la crisis, cuestión particularmente gráfica en el caso de la banca. Con posterior a este período de crisis se da un renovado giro hacia la apertura económica y la entrada masiva de capitales, esta vez acompañado por un activo impulso estatal orientado a dar incentivos crecientes al sector privado, particularmente en los sectores de servicios básicos, infraestructura y exportación. Paralelamente, en este período se ve consolidada una ofensiva hacia la consolidación de una institucionalidad que permita la estabilidad de este modelo socioeconómico, incorporando diferentes dispositivos para restringir la pluralidad de actores en un futuro régimen democrático y sujetar cualquier transformación institucional al acuerdo transversal de los principales grupos políticos, además de construir diversos espacios decisionales ajenos al escrutinio de la política.

Finalmente, el período desde 1990 en adelante también expresará una continuidad en la dirección lineal anterior. La correlación de fuerzas forjada en el régimen autoritario, marcada por la hegemonía del sector financiero y la inexistencia o insuficiencia de actores que representasen algún contrapeso, no sufre grandes transformaciones con el cambio de régimen político. Esto se verá expresado en la mantención de la institucionalidad política construida en el período anterior (salvo la purga de sus elementos más regresivos, particularmente algunos relacionados a la tutela militar), y en la profundización del modelo económico, ampliando la participación de capitales extranjeros en rubros que hasta entonces permanecían en manos de capitales nacionales (servicios básicos, infraestructura y minería) y profundizando la internacionalización a través de acuerdos bilaterales entre los que destacan los tratados con Estados Unidos o la Unión Europea.

Otro aspecto que se ve continuado y profundizado en la era concertacionista es en materia de seguridad social, manteniendo la línea de desdibujar la distinción público/privado (como el Plan AUGE en salud o el financiamiento compartido y el Crédito con Aval del Estado en educación), y en el caso del sistema previsional incorporando una reforma correctiva en la cual el Estado asume la carga social del régimen de capitalización individual. Todo lo anterior, acompañado de pequeñas concesiones a algunos actores más constituidos que pudiesen presionar “desde abajo” la acción estatal, entre las que destacan

la creación del Estatuto Administrativo (aunque este se crea aún con Pinochet), Estatuto Docente y la flexibilización de algunos elementos del Plan Laboral, sin que se hayan visto trastocadas sus bases fundamentales.

Muy lejos de la linealidad del caso chileno está la experiencia de **Argentina**. Durante el régimen autoritario no logra asentarse una alianza social dominante constituida, por tanto tampoco se acaba de imponer una iniciativa de refundación; la razón fundamental para aquello es la persistencia como un importante factor de poder de la gran industria, beneficiada largamente durante las décadas pasadas a través de subsidios, contratos y protección arancelaria del Estado. De ahí que lo que recibe el régimen democrático inaugurado con Alfonsín en 1982 es un escenario de pugna declarada entre los sectores más concentrados de la economía (industrial, agrícola y financiero, nacional e internacional). Durante el período de Alfonsín esta pugna se verá manifestada en las sucesivas tensiones y resistencias asociadas a los diferentes planes de ajuste, si bien se irá progresivamente dibujando un escenario de predominio de grupos económicos exportadores por sobre aquellos dependientes del mercado interno y los subsidios. A este escenario se suma durante dicho período una renovada fuerza del sindicalismo como actor capaz de presionar sobre la acción estatal, sin que existiese por contrapartida capacidad para incorporarlo dentro de un proyecto de construcción de alianza social dominante.

La hiperinflación al comienzo del período de Menem marca un punto de inflexión en esta pugna, constituyendo un hito a partir del cual comienza a configurarse un escenario de predominio del capital financiero que se ve materializado con la implementación del Plan de Convertibilidad. Otra consecuencia del plan será el acelerado crecimiento del desempleo y subempleo, repercutiendo con ello sobre la base de reclutamiento del sindicalismo. Paralelamente se llevará a cabo una primera y una segunda reforma del Estado, que disminuirá significativamente el empleo público. No obstante, la capacidad de presión de estos actores nunca desaparecerá por completo: mientras los trabajadores públicos suscribieron el primer convenio colectivo de dicho sector, el sindicalismo (o al menos un sector oficialista de este) será un actor siempre presente y con el cual se deberá pactar a la hora de avanzar con determinadas reformas de signo neoliberal. En lo político también se verá manifestada esta necesidad de acuerdo, expresada en el llamado “Pacto de Olivos” sobre el cual se construye la institucionalidad política cristalizada en la Constitución de 1994. Expresiones de la necesidad de pacto para el avance de las reformas neoliberales son, por ejemplo, la privatización del sistema de pensiones, que no sería completa como en el caso chileno. Similar caso ocurrió con la educación, que si bien se traspasó a las provincias no inició un camino de apertura a un sector privado subvencionado como en el caso de Chile, y de hecho se consagró la gratuidad como principio constitucional (lejos del financiamiento compartido chileno).

La hegemonía del capital financiero materializada en el Plan de Convertibilidad dejó a la economía argentina indefensa ante los movimientos especulativos. De ahí que coyunturas externas como la “Crisis del Tequila” de 1995 y la crisis asiática de 1997 y sus fugas de capitales asociadas irán configurando un cuadro de creciente conflictividad social e inestabilidad política y económica. La ofensiva posterior de Fernando De la Rúa de salvaguardar el modelo a partir de diversas estrategias de ajuste fiscal contribuirá a precipitar el colapso del modelo y a reabrir nuevamente la pugna entre sectores financieros e industriales. Finalmente el llamado “corralito”, y el rápido empobrecimiento de sectores medios y populares que produjo, marcarán el conflicto final que acabará con la presidencia de De la Rúa y, al poco tiempo después, con la Convertibilidad, cuestión expresiva de la recuperación de posiciones que tuvo el sector productivo en desmedro de un capital financiero que buscaba profundizar la convertibilidad mediante la dolarización de la economía.

Desde este escenario de descomposición, la estrategia asumida, primero por Duhalde y luego por Kirchner, será expresiva de un esfuerzo de construcción de un nuevo consenso entre las diferentes fracciones del capital, con una centralidad del sector productivo y en particular del ámbito exportador, pero acompañado de numerosos mecanismos de compensación a la banca (especialmente en los primeros años). Esta construcción no ha estado exenta de tensiones, entre los que destacan la pugna con el sector agroexportador en el “conflicto del campo”, con el sector financiero por el llamado “Fondo del Bicentenario” y con capitales internacionales ante las reestatizaciones.

El período kirchnerista además expresará un proyecto de construcción de alianza social basado, por una parte en este mencionado consenso, y por otra en la incorporación clientelar en clave “populista” de los actores colectivos fundamentales en el descontento social expresado desde finales de los ’90, particularmente un vasto sector del sindicalismo y de los desocupados organizados en torno a los llamados “piqueteros”. De ahí que esta experiencia ha sido caracterizada como “*neopopulista*”, a partir del impulso activo de un “capitalismo nacional” por parte del Estado que marca ciertos retrocesos de algunas transformaciones de signo neoliberal, apoyado en sectores populares con un carácter de masa, debido a los procesos de tercerización y precarización experimentados en los años noventa.

Una tercera modalidad, distinta al curso lineal de transformación neoliberal del caso chileno, y la instalación conflictiva de esta y posterior reversión de algunas dimensiones en el argentino, es la que corresponde a la experiencia de **Brasil**. Si bien no está exenta de momentos de pugna, el componente estructural es la capacidad de pacto que se logra entre los sectores más concentrados de la economía. El régimen autoritario se vio sustentado sobre la base de una alianza entre el sector económico controlado directamente por el Estado, la alta burocracia y los capitales transnacionales que comienzan a instalarse, alianza

que además incorpora selectivamente sectores de burguesía nacional, a diferencia del escenario de conflicto abierto del caso argentino o de la imposición sin contrapesos del sector financiero experimentada en Chile. El período autoritario también ve emerger actores nuevos que presionan “desde abajo” la acción estatal, en particular el llamado “nuevo sindicalismo” que emerge de los procesos de industrialización experimentados en la etapa del llamado “milagro brasileño”, así como también el MST que surge principalmente al calor de la “modernización conservadora” del agro impulsada por el Estado a partir de otorgar una renovada centralidad a la agroindustria exportadora.

Retomando el tema de la alianza dominante, el período de mayor tensión al interior de esta se abrirá a comienzos de los 80’ con el fin definitivo del “segundo milagro”. Esta tensión, así como encuentra eco en un escenario de conflictividad social y política que a la larga decantará en el fin del autoritarismo, también en los años sucesivos se verá expresada en el contenido de los diferentes planes de ajuste iniciados con el “Plan Cruzado” de 1986, impulsados principalmente por un sector tecnocrático que logra instalarse en el gobierno a partir del malestar con el proceso inflacionario, pero sistemáticamente resistidos principalmente por cierta burguesía nacional y los actores “desde abajo” anteriormente mencionados. La Constitución de 1988 expresa también dicha tensión, siendo posible de caracterizar como un intento por asegurar la permanencia de la vieja articulación entre Estado, mercado y sociedad, representando en cierta medida un contrapeso a la dimensión que adquirirían los condicionamientos desnacionalizantes a nivel externo e impulsados por actores tecnocráticos y los sectores económicos más internacionalizados.

Finalmente, esta tensión encuentra quizás su punto máximo en el vacío político que permite la emergencia de Collor, así como también en el fracaso de la ofensiva neoliberal impulsada en su breve período, resistida muy fuertemente por sectores productivos y financieros internos, además de la alta burocracia y de las grandes empresas del Estado, que si bien habían cedido terreno a capitales internacionales, lo habían hecho en una modalidad distinta a los condicionamientos propios de una estrategia neoliberal propiamente tal. Este momento histórico marcó la crisis de los intentos monetaristas de control inflacionario, así como también un momento crítico respecto a gobernabilidad, legitimidad y representación de actores sociales y políticos. Es en aquel escenario que emerge la construcción del consenso que toma forma a partir del llamado “Plan Real”, que involucra el hacer viable una reformulación institucional orientada a superar el problema de la gobernabilidad (cuestión que el período Collor probó incompatible con el impulso de un programa neoliberal a ultranza), así como también el imperativo de que cualquier plan de ajuste debía ir acompañado de logros reales de ingresos para los sectores populares, permitiendo además con ello un cierto “aggiornamiento” de un sector significativo de la base social de los actores que presionaban la acción estatal desde abajo.

Las bases sentadas a partir del “Plan Real” resuelven en gran medida la articulación de un pacto de dominación entre sectores económicos de orientación nacional y capitales transnacionales instalados en la economía brasileña. En un primer momento son estos últimos los que priman con mayor fuerza en la construcción del consenso, cuestión que se ve relativizada con la crisis cambiaria de 1999, que permite a los actores nacionales “recuperar posiciones” y forzar ciertas medidas de orientación desarrollista y políticas que permitiesen extender la cobertura social y mejorar los ingresos y posibilidades de ascenso de los sectores bajos. Es así como nunca se ve cuestionado por ejemplo el carácter de reparto del sistema previsional (las reformas se orientan principalmente a desmontar la situación preferencial del sector público) ni el predominio público en el sistema de salud, poniéndose en cierta medida en entredicho en educación superior (no en la escolar) solo desde el año 2004. Lo anterior, eso sí, bajo un marco económico y político liberal, en el que aspectos como la apertura al capital extranjero en igualdad de condiciones a capitales nacionales, o la privatización de empresas estatales, avanzan de manera ininterrumpida.

De ahí la definición de esta modalidad como “*liberal-desarrollista*”, a partir de esta versión pactada entre hegemonía liberal acompañada de medidas dispersas de orientación desarrollista, expresión de la conciliación entre el impulso de un programa desnacionalizante y la conservación de espacios heredados del período desarrollista como también del régimen autoritario, y arraigados fuertemente en sectores económicos internos. Modalidad que se ve continuada en sus aspectos fundamentales durante el período de Lula, acompañada por un fuerte crecimiento en la inversión pública directa que posibilita un crecimiento del empleo público y una profundización en la tendencia de aumento de ingresos en los sectores populares, pero que no interrumpe transformaciones económicas desnacionalizantes como privatizaciones y apertura de cuenta de capitales, aunque su ritmo se vea en cierta medida reducido.

La caracterización de la transformación en la orientación de la acción estatal hacia el modelo de desarrollo en estos tres países, así como su comprensión a partir de distintas modalidades y cursos históricos de conformación de alianzas sociales, constituye un primer contrapunto respecto a la idea de un giro neoliberal llevado a cabo de manera uniforme y transversal en toda América Latina. Se busca con ello abrir como posible línea de investigación una caracterización en estos términos del conjunto de experiencias históricas recientes en la región, en miras a un proyecto de tipología de la transformación llevada a cabo las últimas décadas, aprovechando las potencialidades que entraña el diálogo entre historia y sociología.

Asimismo, como fue enunciado con anterioridad, la pregunta acerca de la constitución de las alianzas dominantes y la forma en que son capaces de direccionar la orientación de la acción estatal hacia el modelo de desarrollo, también busca marcar un contrapunto con la presentación del proceso histórico reciente latinoamericana como un

curso continuo de “modernización” económica y política, por parte de amplios sectores de la intelectualidad latinoamericana. El rescate de una perspectiva sociológica acerca de la construcción histórica del modelo de desarrollo en cada país, es también plantearse la pregunta por las posibilidades futuras de transformación.

## BIBLIOGRAFÍA

---

### Bibliografía general

Acevedo, María G. (2004): “América Latina mundializada. Geopolítica, mercados y estructuras sociales”. En Acevedo, María G. y Sotelo, Adrián [coords.] (2004): *Reestructuración económica y desarrollo en América Latina*. México D.F.: UNAM – Siglo XXI Editores.

Anderson, Perry (1984): *Tras las huellas del materialismo histórico*. México: Ed. Siglo XXI.

Arriagada, Genaro (1980): *El pensamiento político de los militares*. Santiago: CISEC.

Bambirra, Vania (1978): *Teoría de la dependencia: una anticrítica*. México D.F.: Ed. Era, 2a. ed, 1983.

Baño, Rodrigo y Enzo Faletto (1999): *Transformaciones sociales y económicas en América Latina*. Santiago: Cuadernos del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

\_\_\_\_\_ (1993): “Formación histórica de la estratificación social en América Latina”. En *Revista de la CEPAL*, 50, pp. 163-180

Briones, Álvaro (1978): *Economía y política del fascismo dependiente*. México D.F.: Siglo XXI.

Burky, Shaid J. y Guillermo Perry (1998): *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

Cardoso, Fernando H. (1984): “La sociedad y el estado”. En *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 5 (Enero-Junio 1984), pp. 25-36

\_\_\_\_\_ (1981): “Régimen político y cambio social”. En Lechner, Norbert [coord.] (1981): *Estado y política en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

\_\_\_\_\_ (1975): *Autoritarismo e democratização*. Río de Janeiro: Paz y Terra.

\_\_\_\_\_ (1974). “Las contradicciones del Desarrollo Asociado”. En Desarrollo Económico, 14(53), 1974.

Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1977): “Estado y proceso político en América Latina”. En Revista Mexicana de Sociología, 34 (2) (Abril-Junio 1977), pp. 38-65 (también publicado como “Post scriptum a ‘Dependencia y Desarrollo en América Latina’”. En Desarrollo Económico, 17(66), pp. 273-299).

\_\_\_\_\_ (1969): Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica. México: Siglo XXI

Carmagnani, Marcello (1984): Estado y sociedad en América Latina: 1850-1930. Barcelona: Ed. Crítica S.A.

Castells, Manuel (1998): “¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. Documento presentado en el Seminario sobre Sociedad y Reforma del Estado, organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa do Brasil, Sao Paulo, 26-28 Marzo 1998.

Cortés Terzi, Antonio (2000): El circuito extrainstitucional del poder. Santiago: ChileAmérica-CESOC.

Cortez, Fernando y Agustín Escobar (2005): “Movilidad social intergeneracional en el México Urbano”. En Revista de la CEPAL, 82 (Abril 2005).

Cueva, Agustín (1979): Teoría social y procesos políticos en América Latina. México D.F.: Ed. Edicol.

Di Tella, Torcuato (1993): Historia de los partidos políticos en América Latina: Siglo XX. Buenos Aires: FCE.

Dos Santos, Theotonio (1986): Imperialismo y dependencia. México D.F.: Ed. Era, 4a. ed.

Faletto, Enzo (1989): “La especificidad del Estado en América Latina”. En Revista de la CEPAL, 38.

\_\_\_\_\_ (1987): “Estilos de desarrollo, Estado y democracia”. Documento preparado por la División de Desarrollo Social de CEPAL para la Reunión Informal de Cooperación entre las Redes de Ciencias Humanas y Sociales de las Distintas Sub-regiones, UNESCO/CRESALC, Caracas, Venezuela, 24-27 de Marzo de 1987)

- \_\_\_\_\_ (1981): Burocracia y Estado en América Latina. Santiago: FLACSO.
- Fernandes, Florestán (1968): Sociedades de clase y subdesarrollo. Río de Janeiro: Zohar Editores, 1968.
- Filgueira, Carlos (2000): La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina. CEPAL, División de Asuntos Sociales.
- Filgueira, Carlos y Carlo Geneletti (1989): Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina. Cuadernos de la CEPAL, (39), 1989.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon (1997): La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires: Ediciones Manantial
- FLACSO-Chile (2008): Modernizar el Estado: Hacia un Chile desarrollado y competitivo. Mayo, 2008
- Friedman, Milton (1962): “Capitalismo y libertad”. En Beyer, Harald (1995): “Selección de escritos políticos y económicos de Milton Friedman”, Revista de Estudios Públicos, 60.
- Furtado, Celso (1964): Dialéctica del desarrollo. México: FCE, 2ª Ed. en español, 1974.
- Garretón, Manuel A. (2005): “Las ciencias sociales en Chile: Institucionalización, ruptura y renacimiento”. En Trindade, Helgio [coord.] (2007): Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada. México: Siglo XXI, pp. 193-248
- \_\_\_\_\_ (2000): La sociedad en que vivi(re)mos, introducción sociológica al cambio de siglo. Santiago: LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (1984): Dictaduras y democratización. Santiago: FLACSO.
- Germani, Gino (1968): Política y sociedad en una época de transición. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1968.
- Graciarena, Jorge (1971): Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Graciarena, Jorge y Rolando Franco (1981): Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gurrieri, Adolfo (1968): Consideraciones sobre los sindicatos chilenos. Santiago: CEPAL, ILPES.

Gutiérrez, Esthela (2004): “La integración periférica, la restricción externa y los retos del desarrollo económico en América Latina”. En Acevedo, M<sup>a</sup> Guadalupe y Adrián Sotelo [coords.] (2004): Reestructuración económica y desarrollo en América Latina. México D.F.: UNAM – Siglo XXI Editores.

Halperin, Tulio (1990): Historia contemporánea de América Latina. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

Haya De la Torre, Víctor R. (1936): El antiimperialismo y el APRA. Santiago: Ed. Ercilla.

Inglehart, Ronald (1998): Modernización y posmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades. Madrid: CIS

Kaplan, Marcos (1969): Formación del Estado Nacional en América Latina. Santiago: Editorial Universitaria.

Lozano, Lucrecia (1993): “La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”. En Nueva Sociedad, 125 (Mayo-Junio, 1993), pp. 121-134.

Mariátegui, José C. (1928): 7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana. Lima: Editorial Amauta, 1996.

Marini, Ruy Mauro (1978): “Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra)”. En Revista Mexicana de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, número especial, 1978.

Marshall, Jorge y Mario Waissbluth (2007): “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad”. En Serie En Foco, 122, Noviembre 2007, Expansiva.

Medina Echavarría, José (1967): Aspectos sociales del desarrollo económico. Santiago: CEPAL, 1967.

O'Donnell, Guillermo (1992): ¿Democracia delegativa?. Kellogg Institute, Papel de Trabajo N° 172.

\_\_\_\_\_ (1981): “Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del cono sur de América Latina”. En Lechner, Norbert [coord.] (1981): Estado y política en América Latina. México D.F.: Siglo XXI Editores.

\_\_\_\_\_ (1975): Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. Buenos Aires: CEDES.

\_\_\_\_\_ (1972): Modernización y autoritarismo. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Offe, Claus (1988): Contradicciones en el Estado del Bienestar. Madrid: Alianza Universidad.

Pinto, Aníbal (1976): “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”. En Revista de la CEPAL, 96 (Diciembre 2008), pp. 73-93.

\_\_\_\_\_ (1968): “Raíces estructurales de la inflación en América Latina”. En El Trimestre Económico, 137 (Enero-Marzo 1968).

\_\_\_\_\_ (1965). “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”. En El Trimestre Económico, 125, (Enero-Marzo 1965)

Plehwe, Dieter (2005): “Globalización capitalista, élites de poder y redes neoliberales”. En Estrada, Jairo [ed.] (2005): Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 25-52.

Pollock, Friedrich (1978): “State capitalism: its possibilities and limitations” en Arato, Andrew y Eike Gebhardt (1978): The Essential Frankfurt School Reader. New York: Urizen Books, pp.71-94

Portes, Alejandro (1998): “El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: Tendencias emergentes y efectos inesperados”. En Perfiles Latinoamericanos, 7(13) (Diciembre 1998), pp. 9-53.

Prebisch, Raúl (1949): “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”. En Boletín Económico América Latina, 1962.

Rama, Germán W. y Enzo Faletto (1985): “Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social”. En Revista de la CEPAL, 25 (Abril 1985), pp. 127-145

Ratinoff, Luis (1967): “Los nuevos grupos urbanos: Las clases medias”. En Lipset, Seymour y Solari, Aldo (1977): Elites y desarrollo en América Latina. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Rostow, Walt W. (1960): Las etapas del desarrollo económico: Un manifiesto no comunista. México: FCE, 2ª Ed., 1970

Rouquié, Alain (1984): El Estado militar en América Latina. Buenos Aires: Emecé Editores.

Ruiz, Carlos (2006): “América Latina y la “excepcionalidad chilena”: ¿Asincronía temporal o destinos divergentes?”. En Baño, Rodrigo [Ed.] (2006): Chile en América Latina: Integración o desintegración regional en el Siglo XXI. Homenaje a Enzo Faletto. Cátedra Enzo Faletto de Estudios de América Latina, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.

\_\_\_\_\_ (2003). “Un desafío del pensamiento latinoamericano ante la transformación reciente”, Revista de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, (17), pp.48-78

Sacristán, Manuel [ed.] (1970): Antonio Gramsci: Antología. Buenos Aires: Siglo XXI.

Solari, Aldo; Rolando Franco y Joel Jutkovitz (1976): Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. México: Siglo XXI.

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1970): El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México D.F.: Ed. Siglo XXI.

Touraine, Alain (1989): América Latina: Política y sociedad. Madrid: Ed. Espasa-Calpe

\_\_\_\_\_ (1987): Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago: PREALC.

\_\_\_\_\_ (1969): Sociología de la acción. Barcelona: Ediciones Ariel.

Wallerstein, Immanuel (1979): El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. Madrid: Siglo XXI

Weffort, Francisco (1968): “Clases populares y desarrollo social: Contribución al estudio del ‘Populismo’”. En Revista Paraguaya de Sociología, 5(13).

Williamson, John (1998): “Revisión del Consenso de Washington, en Emmerj” (1998). En Louis y José Nunez de Arco [Comp.] (1998) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

\_\_\_\_\_ (1990): “What Washington Means by Policy Reform”. En Williamson, John [comp.] (1990): Latin American Adjustment: How Much Has Happened?. Washington: Institute of International Economics.

### **Bibliografía específica sobre Brasil**

Aparecido da Silva, Roque (1986): “Brasil: sindicatos y tradición democrática”. En Nueva Sociedad, 83 (Mayo-Junio de 1986), pp. 115-124.

Bertranou, Fabio y Fernando Grafe (2007): La reforma del sistema de pensiones en Brasil: Aspectos fiscales e institucionales. BID, Departamento de Países del Cono Sur.

Brenta, Noemi (2002): “La convertibilidad argentina y el Plan Real de Brasil: Concepción, implementación y resultados en los años ‘90”. En Revista Ciclos, IIHES-UBA, Buenos Aires, 12(23).

Cardoso, Adalberto (2008): “Transições da Escola para o Trabalho no Brasil: Persistência da Desigualdade e Frustração de Expectativas”. En DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 51(3), pp. 569-616.

Cardozo, Nelson (2009): “Las reformas previsionales en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Brasil y Chile”. Documento presentado en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, Argentina, 27 a 29 de Mayo de 2009.

Carvalho, Carlos E. (2006): “As origens e a gênese do Plano Collor”. En Nova Economia, Belo Horizonte, 18(1) (Enero-Abril de 2006), pp. 101-134.

\_\_\_\_\_ (2003): “O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção?”. En Economia, 4(2), pp. 283-331.

\_\_\_\_\_ (1993): “Brasil: La caída de Collor”. En Nueva Sociedad, 124 (Marzo-Abril de 1993), pp. 22-26.

CEPAL (2001): “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2000-2001, Brasil”. En Serie Estudio Económico de América Latina y el Caribe, (53), CEPAL: División de Desarrollo Económico

Chaves, M<sup>a</sup> Aparecida (2009): “‘Domesticación’ e/ou ‘moralização do capitalismo’ no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão”. En DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 52(1), pp. 123-159.

CNE (2007): Cronología del sector petrolero brasileño. Consejo Nacional de Energía: División de Petróleo.

Cortés, Marcelo (2010): A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres. Río de Janeiro: FGV/CPS.

Da Silva, Sidney y Simone Diniz (2009): “Reforma previsional, sindicalismo y proceso de toma de decisiones en Argentina y en Brasil”. En Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, Santa Fe, (12), Enero-Junio 2009, pp. 31-58.

Das Graças, María (1998): “Exclusión social y acción colectiva en el medio rural. El Movimiento de los Sin Tierra de Brasil”. En Nueva Sociedad, 156 (Julio-Agosto 1998), pp. 156-165

De Oliveira, José Carlos y Fontenele e Silva, Paulo (2000): “Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil”. En Serie Política Fiscal, (110), CEPAL: División de Desarrollo Económico

De Souza, Renilson (2002): “El sistema público de salud brasileño”. Documento presentado en el Seminario Internacional sobre Tendencias y Desafíos de los Sistemas de Salud en las Américas, São Paulo, Brasil, 11 a 14 de Agosto de 2002.

Draibe, Sonia (2003): “A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social”. En Tempo Social, 15(2) (Noviembre de 2003), pp. 65-101.

Escribano, M<sup>a</sup> Carmen y Gabriela Fernández (2004): “El MERCOSUR: antecedentes de sus orígenes y proceso de formación”. Documento presentado en el VIII Seminario de la Federación de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP-España: “España, Unión Europea e Iberoamérica”, Madrid, 27 a 29 de Septiembre de 2004.

FAO (2006): Hambre Cero: Principales lecciones. Documento de Trabajo, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Figueredo, Marcelo (2008): “La evolución político-constitucional de Brasil”. En Estudios Constitucionales, 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 209-204

Fritzen, Carlos (2002): “El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil”. En Revista de Fomento Social, 57, pp. 357-367.

García, Marco A. (2007): “Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro”. En *Nueva Sociedad*, 217 (Septiembre-Octubre 2009), pp. 118-126.

Guzmán, Carlos y Ermício Sena de Oliveira (2001): “Brasil”. En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia [eds.] (2001): *Partidos políticos de América Latina: Cono sur*. Salamanca: Ediciones Universidad.

Harnecker, Marta (2002): *Sin Tierra. Construyendo Movimiento Social*. Madrid: Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (1994): *El sueño era posible: Los orígenes del Partido de los Trabajadores en Brasil*. Santiago: LOM Ediciones.

Kerecki, Márcio y dos Santos, Miguel (2009): “Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): Do milagre económico ao fim do sonho”. En *Revista Historiador*, 2 (Diciembre 2009), pp. 183-188.

Lage, Laira (2005): *La Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil: antecedentes, estructura, objetivos y resultados*. Asesoría Económica, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Mayo de 2005.

Lessa, Celia (2009): “Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”. En *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 52(1), pp. 53-83.

Loureiro, María Rita (1997): “Tecnocracia y política en el Brasil de hoy”. En *Nueva Sociedad*, 152 (Noviembre-Diciembre 1997), pp. 127-142.

Macarini, José Pedro (2005): “A política económica do governo Médici: 1970-1973”. En *Nova Economia*, Belo Horizonte, 15(3) (Septiembre-Diciembre de 2005), pp. 53-92.

Mantega, Guido (1997): “O Governo Geisel, o II PND e os Economistas”. *Relatório de Pesquisa N°3*, EAESP-FGV.

Marqués, Breno (2006). “El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST”. En *Revista NERA*, Presidente Prudente, 9 (Julio-Diciembre 2006), pp. 27-48.

Melo, Carlos R. y Fátima Anastasia (2005). “A reforma da previdencia em dois tempos”. En *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, 48(2), pp. 301-332.

Mendes, Afrânio y De Sousa, Renato (2005): “O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização”. En *Linhas Críticas*, Universidade de Brasília, 11 (20) (Enero-Junio de 2005), pp. 55-68,

MPS (2004): *Panorama da Previdência Social Brasileira*. Brasília: Ministerio da Previdência Social

Pio, Carlos (2001): “A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas”. En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 16(46) (Junio 2001), pp. 31-54.

Radermacher, Reiner y Waldeli Melleiro (2007): “El sindicalismo bajo el gobierno de Lula”. En *Nueva Sociedad*, 211 (Septiembre-October de 2007), pp. 124-143.

Rosa, Marcelo (2004). “As novas faces do sindicalismo rural brasileiro: A reforma agraria e as tradições sindicais na Zona da Mata de Pernambuco”. En *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 47(3), pp. 473-503.

Ruiz G., M<sup>a</sup> del Pilar (2000): *El efecto del congelamiento de depósitos sobre el sector real y monetario de la economía ecuatoriana en el período comprendido desde Marzo de 1999 a Marzo de 2000*. Tesis para optar al título de Economista con Mención en Gestión Empresarial, Especialización Finanzas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, Ecuador<sup>216</sup>.

Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999): *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*. CEPAL: División de Estadística y Proyecciones Económicas.

Sallum Jr., Brasílio (2008): “La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo”. En *Nueva Sociedad*, 217 (Septiembre-October de 2008), pp. 155-171.

\_\_\_\_\_ (2003): “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”. En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 18(52) (Junio 2003), pp. 35-55.

Samuels, David (2003): “A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002”. En *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 46(4), pp. 805-835.

---

<sup>216</sup> Si bien el centro del texto en cuestión corresponde a la experiencia ecuatoriana, la autora realiza una revisión de las principales experiencias de mecanismos de ajuste basados en el congelamiento de precios, salarios y depósitos experimentados en Argentina y Brasil desde los años 80', razón por la cual resulta una fuente pertinente para el presente trabajo.

Sangermano, Mariana (2005): “Los Planes Baker y Brady. Alternativas de solución a la crisis de la deuda de Argentina y países latinoamericanos”. En *Serie Documentos de Trabajo de la Fundación EGE*, Rosario, Noviembre 2005.

Silva, Carlos A. (1992): “Apogeu e Crise da Regulaco Estatal. Da Vigorosa Estatizao No Milagre”. En *Novos Estudos CEBRAP*, 34, pp. 215-227

Silva, Marcus (2009): “Sistema Único de Salud: La experiencia brasileña en la universalización del acceso a la salud”. En *Rev. Perú Med. Exp. Salud Pública*, 26(2), pp. 251-257.

Vieira, Patricia (2009): “El sindicalismo brasileño en disputa en los años 90: Origen, raíces sociales, y adhesión activa de la Fuerza Sindical al neoliberalismo”. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(3), Septiembre-Diciembre de 2009, pp. 57-80.

Villela, Aníbal (1997): *The Collor Plan and the Industrial and Foreign Trade Policy (PICE), 1990-92*. Institute of Applied Economic Research.

Werneck, Rogério (2008): “Evaluación de la Reforma Tributaria en Brasil”. En *Revista Trimestre Fiscal*, 84, pp. 41-70.

### **Bibliografía específica sobre Argentina**

Acosta, Irma (2008): “Capitalismo agrario y sojización en la pampa Argentina. Las razones del desalojo laboral”. En *Laboratorio*, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires, 22 (invierno 2008).

Araya, Eduardo, Diego Barría y Oscar Drouillas (2007): “El sindicalismo y el acceso al decisor en Argentina. La reforma previsional durante la década de 1990”. En *Revista Chilena de Administración Pública*, 9 (Junio de 2007).

Brenta, Noemi (2001): “La convertibilidad argentina y el Plan Real de Brasil: Concepción, implementación y resultados en los años ‘90”. En *Revista Ciclos*, IIHES-UBA, Buenos Aires, 12(23).

Cardozo, Nelson (2008): “Las reformas previsionales en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Brasil y Chile”. Documento presentado en el *Quinto Congreso Argentino de Administración Pública*, San Juan, Argentina, 27 a 29 de Mayo de 2009.

Da Silva, Sidney y Simone Diniz (2009): “Reforma previsional, sindicalismo y proceso de toma de decisiones en Argentina y en Brasil”. En Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Santa Fe, 12 (Junio de 2009).

Escribano, M<sup>a</sup> Carmen y Gabriela Fernández (2004). “El MERCOSUR: antecedentes de sus orígenes y proceso de formación”. Documento presentado en el VIII Seminario de la Federación de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP-España: “España, Unión Europea e Iberoamérica”, Madrid, 27 a 29 de Septiembre de 2004.

Gadano, Nicolás (2003): “Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal”. En Desarrollo Económico, 43(170) (Julio-Septiembre 2003).

Gogna, Mónica [Coord.] (2004): Las reformas en el sector salud en la Argentina y Chile. Oportunidades y obstáculos para la promoción de la salud sexual y reproductiva. Buenos Aires: CEDES, 2004.

Halperin, Tulio (1994): La larga agonía de la Argentina peronista. Buenos Aires: Ariel.

Kessler, Gabriel y Vicente Espinoza (2007): “Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Buenos Aires. Continuidades, rupturas y paradojas”. En Franco, Rolando, Arturo León y Raúl Atria [Ed.] (2007): Estratificación y movilidad social en América Latina. Santiago: LOM Ediciones.

Macedo Cintra, Marcos A. y Maryse Farhi (2002): “Contradicciones y límites del Plan de Convertibilidad”. En Nueva Sociedad, 179 (Mayo-Junio 2002)

Novick, Marta, Miguel Lengyel y Marianela Sarabia (2009): “De la vulnerabilidad laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina”. En Revista Internacional del Trabajo, 128(3).

Orlansky, Dora (1996): “Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público”. En Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Buenos Aires, 6 (Otoño 1996)

Oszlak, Óscar (2000). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, 24 a 27 de Octubre de 2000.

Palomino, Héctor (2000): “Los sindicatos en la Argentina contemporánea”. En Nueva Sociedad, 169 (Septiembre-Octubre 2000).

Portantiero, Juan Carlos (1997): “La transición entre la confrontación y el acuerdo”. En Nun, José y Juan Carlos Portantiero (Comps.) (1997): Ensayo sobre la transición democrática en la Argentina. Buenos Aires: Puntosur.

Peralta, Mónica (2007): La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rubinzal, Diego (2010): Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Ruiz G., M<sup>a</sup> del Pilar (2000). El efecto del congelamiento de depósitos sobre el sector real y monetario de la economía ecuatoriana en el período comprendido desde Marzo de 1999 a Marzo de 2000. Tesis para optar al título de Economista con Mención en Gestión Empresarial, Especialización Finanzas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, Ecuador.

Tafani, Roberto (1997): “Reforma al sector salud en Argentina”. En Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 53 (Julio de 1997).

Vinocur, Pablo y Leopoldo Halperin (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. En Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile, 85 (Abril de 2004)

Zeller, Norberto (2007): “Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003): sus etapas gubernamentales y las principales transformaciones”. En Greco, Mariano [Ed.]: Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003). Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007.

Zeller, Norberto y Rivkin, Ana (2003). “El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones”. En Serie 1: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Buenos Aires: INAP, 69.

### **Bibliografía específica sobre Chile**

Arenas, Alberto (2010): Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia. Santiago: OIT.

Arenas, Alberto y Julio Guzmán (2003): “Política fiscal y protección social en Chile”. En Revista de la CEPAL, 81 (Diciembre de 2003)

Campero, Guillermo (2003): “La relación entre el Gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada”. En *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 23(2).

Cañas, Enrique (1997): *Proceso político en Chile: 1973-1990*. Santiago: Andrés Bello.

Cifuentes, Luis, Juan Cuenca y René Salinas (1998): “En defensa de la universidad estatal chilena”. En *Ciencia al Día*, 1(1).

Drake, Paul (2003): “El movimiento obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación”. En *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 23(2).

Fazio, Hugo y Magaly Parada (2010): *Veinte años de política económica de la Concertación*. Santiago: LOM Ediciones.

Gogna, Mónica [Coord.] (2004): *Las reformas en el sector salud en la Argentina y Chile. Oportunidades y obstáculos para la promoción de la salud sexual y reproductiva*. Buenos Aires: CEDES.

Huneeus, Carlos (2000): *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.

\_\_\_\_\_ (1998): “Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los “ODEPLAN Boys” y los “Gremialistas” en el Chile de Pinochet”. En *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 19.

Jorratt, Michael (2009): “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”. En Serie *Macroeconomía del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 92 (Septiembre de 2009).

Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (2001): “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”. En Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara [Eds.] (2001): *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Levy, Daniel (1995): *La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica: Desafíos privados al predominio público*. México: FLACSO-CESU, Colección Problemas Educativos de México.

Maldonado, Marcial (2003): *La privatización de la educación en Chile*. Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina, 2003.

Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2003): “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”. En Cox, Cristian [Ed.]: Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. Santiago: Editorial Universitaria, 2003.

\_\_\_\_\_ (2001): “La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000”. En Ffrench-Davis, Ricardo y Bárbara Stallings [Eds.] (2001): Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Santiago: CEPAL-LOM Ediciones.

\_\_\_\_\_ (1998): “Desempeño escolar y elección de colegios: La experiencia chilena”. En Serie Economía, Centro de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, 36 (Junio de 1998).

Moguillansky, Graciela (2001): “Privatizaciones y su impacto en la inversión”. En Ffrench-Davis, Ricardo y Bárbara Stallings [Eds.] (2001): Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Santiago: CEPAL-LOM Ediciones, 2001.

Montero, Cecilia (1997): La revolución empresarial chilena. Santiago: CIEPLAN, Dolmen Ediciones.

Moraga, Fabio (2007): Muchachos casi silvestres: Historia de la FECH. Santiago: Universidad de Chile.

Reyes, Leonora y Rodrigo Cornejo (2008): “La cuestión docente en América Latina: el caso chileno”. En Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE.

Riesco, Manuel (2007): Se derrumba un mito: Chile reforma sus privatizados sistemas de educación y salud. Santiago: Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA).

Rojas, Irene (2007): “Las reformas laborales al modelo normativo de negociación colectiva del Plan Laboral”. En Ius et Praxis, Talca, 13(2)

Ruiz-Tagle, Jaime (2007): “Hacia una reforma provisional solidaria: Propuestas alternativas”. En Revista Chilena de Administración Pública, 9.

Serván, M<sup>a</sup> José (2003): “La municipalización educativa en Chile, 1980-1989”. Documento presentado en el IV Simposio de la Asociación Española de Americanistas, Sigüenza, España, 2003.

Stallings, Bárbara (2001): “Las reformas estructurales y el desempeño socioeconómico”. En Ffrench-Davis, Ricardo y Bárbara Stallings [Eds.] (2001): *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago: CEPAL-LOM Ediciones.

Varas, Augusto (2010): “Del éxito al fracaso concertacionista. El gobierno de Michelle Bachelet y la derrota electoral de 2010”. En Quiroga, Yesko y Jaime Ensignia [Eds.] (2010): *Chile en la Concertación (1990-2010): Una mirada crítica, balance y perspectivas (Tomo II)*. Santiago: FES, 2010.

Vásquez, David (2006): “El sistema electoral binominal y las elecciones parlamentarias 1989-2005”. En Serie *Estudios*, Biblioteca del Congreso Nacional, 1 (Marzo de 2006)

Velasco, Andrés, Alberto Arenas, Jorge Rodríguez, Michael Jorratt y Cristóbal Gamboni (2010): “El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: Resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009”. En *Serie Estudios de Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 15 (Febrero de 2010)

Vergara, Rodrigo (1996): “Privatización de la banca: La experiencia chilena”. En *Estudios Públicos*, 63 (Invierno 1996).

Waissbluth, Mario (2005): “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro (Del Balance del Terror al Consenso Promisorio)”. En Serie *Gestión*, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, 76 (Diciembre de 2005)

## ANEXOS

**Cuadro 1- Reformas económicas relevantes en perspectiva comparada**

Transformaciones económicas	Chile	Argentina	Brasil
<i>Apertura comercial</i>	Curso sostenido de rebaja de aranceles (desde 97% promedio a 1973), con excepción del período 1983-1985. Arancel del 6% desde el 2003 en adelante.	Curso de disminución de barreras arancelarias desde 1985 (Plan Austral). Fijación de 14% común del Mercosur en 1994.	Aranceles elevados desde 1974 (II PND). Disminución de aranceles desde 1991. Fijación de 14% común del Mercosur en 1994.
<i>Apertura de la cuenta de capitales</i>	- Desregulación sostenida desde 1975, liberación de barreras de entrada a capitales extranjeros, reducción de encaje bancario. - Nuevos incentivos en los años 90', y eliminación de encaje en los 2000.	- Desregulación desde 1989, profundizada con la Convertibilidad. - Intentos de atracción de capitales y repactación de deudas entre 1999 y 2001. - No se introducen regulaciones significativas desde 2001.	- Desregulación moderada desde 1990, persiste hasta 1995 preferencia constitucional a capitales nacionales. - Incorporación restringida de capital extranjero en el sector bancario (20%)
<i>Política cambiaria</i>	- Tipo de cambio fijo entre 1979 y 1982 (\$39) - Proceso de devaluación desde 1982. Liberalización cambiaria, y ausencia de política de dólar alto desde los 2000.	- Devaluación y congelamiento del tipo de cambio en 1985 (Plan Austral) - Paridad peso-dólar entre 1991 y 2002. - Devaluación y mantención de política de dólar alto desde 2003.	- Congelamiento del tipo de cambio en 1986 (Plan Cruzado). - Liberalización en 1991 - Paridad real-dólar entre 1994 y 1999 - Devaluación y política de dólar alto desde 1999.
<i>Privatización de empresas estatales</i>	- Desde 1975 privatizaciones de empresas públicas y banca estatal, adquiridas por grupos económicos locales. - Desde 1985 privatizaciones de empresas de servicios básicos, adquiridas por grupos económicos locales en alianza con capitales extranjeros. En los 90' pasa a predominar el capital extranjero. - Modelo de "concesiones" desde los 90' sustituye inversión directa en infraestructura.	- Desde 1989 privatizaciones de empresas productivas, de servicios, y banca estatal, adquiridas principalmente por capitales extranjeros. - Reestatizaciones selectivas desde el año 2003 en adelante (era kirchnerista) - Inversión directa en infraestructura como mecanismo de respuesta al desempleo en los 90'	- Desde 1990 privatizaciones de empresas productivas. Desde 1994 empresas de servicios. Todas adquiridas principalmente por capitales nacionales. - Continuidad en privatizaciones desde el 2002, se suman algunos bancos estaduales - Aumento de la inversión directa en infraestructura desde el 2002

**Cuadro 2 - Reformas sociales y transformaciones políticas relevantes en perspectiva comparada**

<b>Ámbito de reformas</b>	<b>Chile</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<i>Reformas laborales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco establecido en 1979, flexibilización laboral, afiliación sindical voluntaria, negociación restringida a la empresa.</li> <li>- Reformas en 1990 y 2001 corrigen normas sobre negociación colectiva y estabilidad laboral, sin alterar las bases de 1979.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco establecido en 1991, flexibilización laboral, afiliación sindical voluntaria, fin de la negociación nacional.</li> <li>- Reformas en 1998 eliminan contratos más regresivos.</li> <li>- Reforma frustrada el 2000 que ampliaba períodos de prueba y validaba convenios micro por sobre convenio nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sindicatos prohibidos desde 1978, actúan de facto hasta 2007.</li> <li>- Legalización de centrales e impuesto sindical obligatorio a todos los trabajadores el 2007.</li> <li>- Tendencia a mayor formalización de relaciones laborales desde el 2003.</li> </ul>
<i>Sistema previsional</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación de régimen de capitalización individual único en 1981.</li> <li>- Reforma de 2008 introduce pilar solidario no contributivo que garantice una pensión mínima al régimen de capitalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación de régimen de capitalización individual en 1994, coexistente con sistema público.</li> <li>- Desde el 2005 reformas tendientes a la reestatización, concretada el 2008.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento de dos sistemas de reparto (para trabajadores públicos y para el resto) junto a régimen de capitalización voluntario.</li> <li>- Reformas en 1998 y 2003 orientadas a disminuir beneficios del sistema para trabajadores públicos.</li> </ul>
<i>Educación</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Municipalización” de la educación escolar pública y establecimiento de un sector “particular-subvencionado” desde 1981.</li> <li>- Autofinanciamiento de educación superior pública y apertura al sector privado.</li> <li>- Financiamiento estudiantil dirigido a todo tipo de institución de educación superior. (AFI 1981, CAE 2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia de educación escolar pública a las provincias en 1993.</li> <li>- Consagración del principio de gratuidad de la enseñanza (Ley Federal de Educación de 1993).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento a provisión directa de educación escolar pública (FUNDEB de 1996, FUNDEF de 2007).</li> <li>- Programa de financiamiento estudiantil dirigido a todo tipo de institución de educación superior (PROUNI, 2004).</li> </ul>
<i>Salud</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Municipalización” de la atención primaria de salud en 1980.</li> <li>- Creación de sistema privado de financiamiento de salud (ISAPRES) en 1981.</li> <li>- Aportes indiferenciados por tipo de institución (pública/privada) a través del Plan AUGE en 2004.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia de salud pública a las provincias en los 90’.</li> <li>- Autofinanciamiento (“Hospital de autogestión”) y aportes indiferenciados por tipo de institución a través del Programa Médico Obligatorio (PMO) en 1995.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primacía del sector público, creación en 1988 del Sistema Único de Salud (SUS), que cubre al 80% de la población.</li> </ul>
<b>Ámbito de reformas</b>	<b>Chile</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<i>Bicoalicionismo</i>	Sistema electoral binominal, “política de los acuerdos”.	Tradición histórica de bipartidismo. Elección directa de senadores desde 1994.	Bipartidismo forzado en dictadura, verticalización en 1997.
<i>Instancias de decisión no-electiva</i>	Quórum contramayoritarios, autonomía del Banco Central, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional, desvinculación recaudaciones tributarias.	Autonomía del Banco Central, Uso constante de Decretos de Necesidad y Urgencia (desde Menem en adelante), Validez de tratados internacionales por sobre leyes nacionales	Autonomización Banco Central, Supremo Tribunal Federal, Decretos con Fuerza de Ley (Collor)
<i>Reformas a la administración pública</i>	Estatuto Administrativo. “Modernización del Estado” con Lagos: flexibilización. Disminución constante y sostenida del empleo público.	Reformas del Estado con Menem: flexibilización y disminución empleo público. Primer convenio colectivo del sector público en 1999, introduce negociación colectiva pero aumenta flexibilización.	Régimen jurídico único de trabajadores públicos, hasta 1998: flexibilización. Disminución empleo público con Collor y Cardoso, aumento con Lula.

## **Principales reformas e hitos constituyentes en Brasil, 1964-2011**

### **1964**

- MARZO: Se produce el golpe de Estado en el cual es derrocado el presidente Joao Goulart, dándose inicio a la dictadura militar en Brasil.
- ABRIL: El Congreso nombra como Presidente, para completar el período de Goulart (hasta 1966) al mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco, uno de los líderes del golpe, y designado jefe del Estado mayor del ejército brasileño por el propio Goulart un año antes.
- ABRIL: Acto Institucional<sup>217</sup> N°1 (AI-1), suprime la elección popular directa del Presidente de la República, dotando de esta facultad exclusiva a la figura del “Colegio Electoral”; además, el AI-1 otorga al gobierno la potestad para conculcar derechos políticos por diez años por razones de “seguridad nacional”.
- JUNIO: Es creado un nuevo organismo de inteligencia, el Servicio Nacional de Informaciones (SNI)
- S/F: Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), centrado en la estabilidad de precios mediante una política monetaria restrictiva, reducir el déficit público, una política cambiaria orientada a atraer capitales externos, y reformas cambiarias y tributarias.
- NOVIEMBRE: Ley N° 4.504, crea el “Estatuto de la Tierra”, que pretende reglamentar el proceso de ocupación de la propiedad y establecer normas jurídicas para la reforma agraria.
- NOVIEMBRE: Comienza un proceso de represión e intervención a las principales organizaciones rurales existentes: las Ligas Campesinas, el Movimiento de Agricultores Sin Tierra (MASTER) y la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG)

### **1965**

- ENERO: El FMI ofrece créditos a Brasil por un valor de US\$ 125 millones.
- OCTUBRE: Es clausurada la Universidad de Brasilia, 15 profesores son detenidos y 210 renuncian en solidaridad.
- OCTUBRE: Se llevan a cabo elecciones para gobernadores y alcaldes. A pesar del AI-1, logran triunfar candidatos opositores no contemplados por este en los estados de Minas Gerais y de la Guanabara.
- OCTUBRE: AI-2, inmediatamente posterior a la elección. Declara la abolición de todos los partidos políticos, y fuerza a todos los representantes a agruparse en partidos políticos a escala federal. Se forman la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). El mandato de Castelo Branco se prorroga por un año.

### **1966**

---

<sup>217</sup> Decretos presidenciales con fuerza de ley, incluso supraconstitucional.

- FEBRERO: AI-3, establece la elección indirecta de los gobernadores, por medio de las legislaturas estatales.
- JUNIO: Es declarada ilegal la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), principal federación de estudiantes de educación superior.
- JULIO: Atentado fallido en Recife contra el mariscal Artur de Costa e Silva, ministro de guerra y candidato a sucesor de Castelo Branco. El atentado dejó varios muertos y heridos, y marca un endurecimiento de la represión por parte del régimen.
- NOVIEMBRE: Con el sistema indirecto establecido por el AI-3, se produce la elección legislativa para el nuevo Congreso, triunfando largamente la ARENA y obteniendo a través de aquella victoria prácticamente todos los gobiernos estatales.
- DICIEMBRE: AI-4, dota al Congreso de poder de Asamblea Constituyente, y es convocado a la votación y promulgación de la nueva Constitución, elaborada por la misma institución.

### **1967**

- ENERO: El Congreso aprueba la Constitución de 1967. Institucionaliza el régimen militar y legaliza herramientas como los Actos Institucionales y los Decretos Ley, además introduce una reforma fiscal que involucra masivas transferencias de recursos federales a los estados (FPE) y municipios (FPM).
- MARZO: Asume la presidencia Costa e Silva, nombrado por el Congreso. Junto con Costa e Silva, asumirá el Ministerio de Hacienda Antonio Delfim Netto.
- S/F: Un grupo liderado por un sindicalista de Pernambuco lograría vencer a los interventores de la CONTAG en la elección de su directiva.

### **1968**

- S/F: Programa Nacional de Desarrollo (PND). Fuerte aumento en las inversiones estatales directas, apuesta explícita hacia el sector exportador (especialmente la agroindustria), y políticas de ajuste de precios y salarios (“*arrocho salarial*”). Comienza el “milagro económico brasileño”.
- ABRIL: Huelga de obreros metalúrgicos en Contagem (Minas Gerais) y Osasco (São Paulo). A esto se suma en Junio una serie de paralizaciones espontáneas y breves en las grandes fábricas automovilísticas en el ABC Paulista.
- JUNIO: “Marcha de los cien mil” en Río de Janeiro, acompañada de manifestaciones estudiantiles en las principales ciudades.
- OCTUBRE: Se intenta realizar clandestinamente el XXX Congreso de la UNE en Ibiúna, São Paulo. El encuentro es clausurado, son detenidos mil delegados, y el directorio clandestino convoca a huelga nacional.
- DICIEMBRE: “Golpe interno” canalizado por el mismo Costa e Silva mediante el AI-5, que otorga al Presidente facultades como postergar o disolver las sesiones del Congreso,

continuar discrecionalmente la purga de políticos electos o no, implementar la censura de prensa y enviar intervenciones a los estados.

- DICIEMBRE: Ley Complementaria N° 40, reduce a un 5% el porcentaje de los impuestos que reciben el FPE y el FPM. Crea en paralelo un Fondo Especial, formado por el 2% de la recaudación de los mismos impuestos, dirigido a los estados más pobres.

## **1969**

- AGOSTO: Víctima de un accidente cerebro vascular, Costa e Silva abandona el gobierno. Asume interinamente una Junta Militar integrada por los jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, impidiendo la toma de posesión al Vicepresidente, el civil Pedro Aléixo.
- SEPTIEMBRE: AI-14, pone en vigor la pena de muerte para crímenes sindicados como subversivos o de “guerra revolucionaria”. El mismo mes, la Junta Militar firma la nueva Ley de Seguridad Nacional.
- OCTUBRE: Es proclamado Presidente el general y ex director del SIN, Emilio Garrastazú Medici. Se inicia la fase más represiva del régimen militar.

## **1970**

- S/F: Creación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Implementación del Programa de Integración Nacional (PIN) el primero de varios programas de estímulo a la agroindustria a nivel regional.
- S/F: Ley Complementaria N° 7, crea el Programa de Integración Social (PIS), contribución social de naturaleza tributaria a las personas jurídicas, con el objeto de financiar el seguro de desempleo y el abono a los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos.
- S/F: Ley Complementaria N°8, crea el Programa de Formación de Patrimonio de los Servidores Públicos (PASEP), de igual naturaleza que el PIS pero exclusivo para trabajadores del sector público. Posteriormente ambas contribuciones serían fusionadas.
- NOVIEMBRE: Elecciones senatoriales. Amplia victoria para la ARENA, obteniendo 19 escaños contra 3 del MDB. La elección destaca además por el alto porcentaje de votos nulos y blancos (31% en total).

## **1971**

- S/F: Creación del Fondo Nacional de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL), fondo de seguridad social para el campo cuyas actividades burocráticas fueron transferidas a los pocos sindicatos de trabajadores rurales existentes a la fecha.
- S/F: Desde el INCRA se impulsa el Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Norte y el Nordeste (PROTERRA).

## **1972**

- S/F: Se llevan a cabo elecciones de alcaldes y concejales, obteniendo el MDB la mayoría en 31 de los 100 mayores centros urbanos del país.
- S/F: El INCRA impulsa el Programa Especial para Vale do São Francisco (PROVALE)

### **1973**

- S/F: Primera crisis del petróleo, a finales de 1973, incide de manera decisiva en el término del “milagro brasileño”.

### **1974**

- ENERO: Elección presidencial en el Congreso. Por primera vez el opositor MDB presentaría un candidato (Ulysses Guimarães). Es electo por 600 votos contra 63 resultará electo el general y presidente de Petrobras durante el gobierno de Médici, Ernesto Geisel.
- NOVIEMBRE: Elección legislativa. Importante crecimiento del MDB (especialmente en las ciudades grandes), alcanza la mayoría en el Senado y conquista casi la mitad de los escaños en la Cámara Federal (160 diputados)..
- S/F: Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND). Estímulo a la producción de insumos básicos, bienes de capital, alimentos y energía; elevación de aranceles aduaneros a las importaciones, y apertura de líneas especiales de créditos blandos desde el BNDES.
- S/F: Nuevos programas de estímulo a la agroindustria desde el INCRA. El Programa de Polos Agropecuarios y Agromineros de la Amazonía (POLAMAZONIA), y el Programa de Desarrollo de Áreas Integradas del Nordeste (POLONORDESTE).
- S/F: Termina 1974 con un crecimiento de 9,7%, menor a los 13,6% alcanzados en el mejor momento del milagro brasileño. La inflación sube al 34,5%.

### **1975**

- S/F: Luiz Inácio “Lula” da Silva es electo Presidente del Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de São Bernardo.
- S/F: Disminuye el crecimiento a un 5,4% y la inflación a un 29%

### **1976**

- S/F: Se retoma proceso iniciado en 1967 de transferencias masivas de recursos fiscales a los estados y municipios. Recaudación transferida por intermedio del FPE, el FPM y el FE alcanza un 16% de los impuestos a la Renta y a los Productos Industriales, e inicia un camino de aumento progresivo, llegando a un 32% en 1985.
- S/F: Crecimiento en torno al 8%. Conflictos entre Hacienda y Planificación.

## 1977

- FEBRERO: El gobierno presenta un proyecto de reforma judicial que introducía una supervisión externa para las Cortes; sin embargo, el proyecto es rechazado por el Congreso.
- ABRIL: Geisel decreta receso del Congreso por 14 días. Se emite una serie de decretos conocida como “paquete de Abril”: destacan la creación de senadores designados por el Ejecutivo, establecimiento de elecciones indirectas para gobernadores, y limitación a los futuros candidatos a publicitar únicamente sus nombres y números de postulación.
- AGOSTO: El Ministerio de Planificación recorta el programa de inversiones de varios ministerios. Crecimiento es menor que los años anteriores (5,7%). Se mantiene la inversión en los programas de insumos básicos, bienes de capital y energía.
- OCTUBRE: Es destituido el Ministro de Guerra y candidato a la sucesión presidencial, Sylvio Frota, marcando un quiebre del Ejecutivo con la línea represiva más dura del Ejército.
- OCTUBRE: Surge el “Movimiento por la Reposición Salarial”, encabezado por Luiz Inácio “Lula” da Silva, y que demanda la recuperación de los niveles de salario de 1973.

## 1978

- ENERO: Se agrega a la legislación laboral un artículo específico determinando la prohibición de centrales sindicales.
- MAYO: Los obreros metalúrgicos de Scania en São Bernardo do Campo paralizan sus actividades. Las huelgas se extienden a todo el Estado de São Paulo
- JULIO: Abandono de un sector de delegados del Confederación Nacional de los Trabajadores de la Industria, promoviendo un sindicalismo autónomo del gobierno Federal.
- SEPTIEMBRE: Invasión por parte de 110 familias de una hacienda en la localidad riograndense de Macali, primera ocupación exitosa de tierra desde el golpe militar. Nuevas ocupaciones en 1978, en las haciendas Brillhante y Anonni.
- OCTUBRE: En el marco de su intento de apertura política, el gobierno de Geisel declara la anulación del AI-5 aprobado por Costa e Silva en 1968.
- OCTUBRE: Elecciones presidenciales en el Congreso. Triunfando el general, Director del SIN, y parte de la línea más aperturista del Ejército, João Figueiredo, con 355 votos sobre los 226 que obtendrá la candidatura del general opositor Euler Bentes Monteiro del MDB.
- S/F: Crecimiento del 5%, más modesto que el 5,7% del año anterior.

## 1979

- ENERO: Se produce la segunda crisis del petróleo, que marca el fracaso del II PND.
- MARZO: João Baptista Figueiredo asume la presidencia.

- MARZO: Se produce una huelga de más de 80.000 trabajadores metalúrgicos del ABC Paulista.
- MAYO: Se realiza el XXXI Congreso de la UNE, el llamado “Congreso de Reconstitución”, por primera vez sin intervención policial desde el golpe militar.
- JUNIO: Huelgas se extienden al resto del país. Se suman 250.000 funcionarios del Estado, 65.000 funcionarios públicos de São Paulo y Porto Alegre, 65.000 profesionales en Río de Janeiro y una serie de huelgas de trabajadores de la construcción civil en Belo Horizonte.
- AGOSTO: Ley de Amnistía General contra los condenados por crímenes “políticos o relacionados” entre 1961 y 1978, involucra además el levantamiento de la proscripción a los políticos purgados a través de los Actos Institucionales.
- OCTUBRE: Nueva Ley de Partidos Políticos que pone fin al bipartidismo, disolviéndose la ARENA y el MDB. El Partido Democrático y Social (PDS) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) asumen como sus respectivos sucesores, sin embargo se abre el espectro para la formación de nuevos partidos entre 1979 y 1980.
- OCTUBRE: Creación de la Secretaría de Control de Empresas Estatales (SEST).
- S/F: Nuevas ocupaciones de tierras, en los estados de Santa Catarina y Mato Grosso do Sul.

## **1980**

- FEBRERO: Constitución legal del Partido de los Trabajadores (PT), surgido a partir de gran parte de los sectores sindicales involucrados en las huelgas de los años 70', junto a sectores intelectuales y agrupaciones católicas vinculadas a la Teología de la Liberación.
- ABRIL: Conformación del Partido Laborista Brasileño (PTB), ala “derecha” del antiguo PTB varguista encabezada por Ivete Vargas, sobrina de Getulio Vargas.
- MAYO: Conformación del Partido Democrático Laborista (PDT), escisión del MDB que suma a los grupos “auténticos” del antiguo PTB varguista, encabezado por el ex diputado por Río Grande do Sul y cuñado de Vargas, Leonel Brizola.
- MAYO: Manifestación de más de 100.000 personas en São Bernardo, con la ciudad ocupada por la policía militar y tropas del Ejército.
- MAYO: Primer Encuentro Nacional de Trabajadores en oposición a la estructura sindical, organizado principalmente por agrupaciones paulistas, como la Oposición Sindical Metalúrgica de São Paulo, el Sindicato de Bancarios y de Cueros de São Paulo, los Metalúrgicos de São Bernardo, entre otras.
- NOVIEMBRE: A través de una Enmienda Constitucional, el Congreso revierte gran parte de las medidas instauradas en el “paquete de Abril” de 1977. Se restablecen las elecciones directas para gobernadores y se termina con los senadores designados.
- S/F: Huelga general de trabajadores de la caña (aproximadamente 250.000 trabajadores) en la zona de la Mata, en Pernambuco. También se produce una huelga de los empleados de la Fiat en el ABC. Ambas son duramente reprimidas.

- S/F: Nuevas ocupaciones de tierras, en los estados de São Paulo y Paraná. Comienza a gestarse además el campamento de Encruzilhada Natalino, en el Municipio de Ronda Alta en Río Grande do Sul, que llega a aglutinar más de 600 familias.

-

### **1981**

- JUNIO: El obispo católico Pedro Casaldáliga celebra una misa en el campamento de Encruzilhada Natalino, expresando su solidaridad con los acampados. La actividad convoca más de 6.000 personas y fue divulgada por todo el país.

### **1982**

- ENERO: El Congreso establece la fórmula del “voto vinculado” (obligatoriedad de votar por el mismo partido para todos los cargos en disputa) para las elecciones directas para gobernadores, alcaldes, concejales, diputados estaduais, federales y senadores.
- NOVIEMBRE: Se producen las elecciones. Importante avance del PMDB. Importante avance del PMDB, logra varios de los principales gobiernos estaduais (como Minas Gerais y São Paulo) y obtendría un 42% de la votación de diputados, siendo superado escasamente por el PDS (49%), que no lograría la mayoría.
- S/F: Creación de la Contribución para el Fondo de Inversión Social (FINSOCIAL), cobrada sobre las ganancias de las empresas (De Oliveira y Fontenele e Silva, 2000)

### **1983**

- AGOSTO: Constitución formal de la Central Única de Trabajadores (CUT).
- SEPTIEMBRE: El Congreso Nacional rechaza, por primera vez desde 1968, un Decreto Ley del Ejecutivo, que modificaba la legislación salarial.
- SEPTIEMBRE: Fracasadas todas las tentativas de desarticulación del campamento Encruzilhada Natalino, el gobierno riograndense electo autoriza la compra de 870 hectáreas para el asentamiento definitivo de las familias en los municipios de Ronda Alta, Cruz Alta y Palmeira das Missões.
- S/F: Por iniciativa del PT comienza a llevarse a cabo una campaña popular por las elecciones directas a Presidente denominada “¡Direitas ja!”, en una política de frente único con otros partidos y organizaciones, principalmente el PMDB, el PDT, la CUT y la Comisión de Justicia y Paz.

### **1984**

- ENERO: Primer Encuentro Nacional de Trabajadores Sin Tierra. La fecha de esta actividad (20 al 22 de Enero) es considerada como fecha de fundación del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).
- ABRIL: Se vota en el Congreso Nacional la enmienda que permitiría restablecer las elecciones presidenciales directas. Alianza entre el PSD y PTB otorga mayoría al oficialismo para impedir su aprobación. El PMDB abandona la política de movilización callejera en torno a las elecciones directas e ingresa a la disputa por el Colegio Electoral.
- JUNIO: Escisión en el PDS, en particular desde el sector más aperturista, polarizado en torno a la instalación de la candidatura del empresario paulista Paulo Maluf por parte del sector gubernamental más duro. Conformación del Partido del Frente Liberal (PFL).
- JULIO: Articulación de una fórmula presidencial conjunta PMDB-PFL, proclamando como candidato al otrora diputado por el PSD de la derecha varguista, y para entonces gobernador de Minas Gerais, Tancredo Neves, acompañado por José Sarney (ex Presidente del PDS y uno de los rostros de la escisión) como Vicepresidente.

## **1985**

- ENERO: Elección presidencial en el Congreso. Triunfo de la fórmula Neves-Sarney en el Colegio Electoral, por 480 votos contra 180 del oficialista Paulo Maluf. Fin de los gobiernos militares en Brasil.
- ENERO: Primer Congreso del MST en Curitiba, estado de Paraná. El movimiento define una posición de no pacto con el nuevo gobierno democrático, y de llevar adelante una lucha de masas para presionar por la reforma agraria.
- MARZO: Neves cae víctima de una diverticulitis que finalmente le causa la muerte en Abril, sin llegar a asumir el mando.
- ABRIL: José Sarney asume la Presidencia.
- MAYO: Se funda la Unión Democrática Rural (UDR), organización de terratenientes opositores a la reforma agraria.
- MAYO: En paralelo a la realización del Congreso de la CONTAG con la presencia de Sarney, el MST lleva a cabo la mayor ola de ocupaciones de tierra en una sola región, con la toma de 18 haciendas en la zona Oeste del Estado de Santa Catarina.
- OCTUBRE: Se elabora el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), contemplado en el "Estatuto de la Tierra" pero jamás implementado. Creación el Ministerio Extraordinario para el Desarrollo y la Reforma Agraria (MIRAD).
- NOVIEMBRE: Elecciones municipales. Amplia victoria del PMDB, que obtiene 127 alcaldías, 19 de ellas capitales estaduais. Sin embargo, es derrotado en grandes centros urbanos como São Paulo (Fernando Henrique Cardoso pierde contra el ex presidente Jânio Quadros, por el PTB), Río de Janeiro y Porto Alegre (ambos a manos del PDT). Por primera vez el PT logra la alcaldía de una capital estadual (Fortaleza, estado de Ceará).

- **NOVIEMBRE:** Sarney y su par argentino Raúl Alfonsín suscriben el 30 de Noviembre la Declaración de Foz de Iguazú, primer antecedente de integración económica entre Brasil y Argentina que sentaría las bases de lo que en 1991 sería el Mercosur.

## **1986**

- **ENERO:** Eliminación del mecanismo de “cuenta movimiento”, a través del cual el Banco Central suplía de forma automática e ilimitada las necesidades de caja del Banco de Brasil decurrentes de la ejecución financiera del Tesoro Nacional.
- **FEBRERO:** Se lanza el “Plan Cruzado” conjunto de acciones orientadas a la contención de la inflación. Nueva moneda (cruzado), congelamiento de precios y salarios, desindexación de los reajustes salariales, emisión de títulos de deuda pública, entre otras medidas.
- **MARZO:** Se forma la Confederación General de Trabajadores (CGT), integrada por liderazgos ligados al comunismo y sindicalistas que ocupaban puestos de dirección en los sindicatos y federaciones de la estructura oficial.
- **MARZO:** Creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), como órgano central de los sistemas de administración financiera, contabilidad y auditoría.
- **MAYO:** Primer Encuentro Nacional de los Asentados en Cascavel, Paraná. Definición estratégica del MST de no limitar la disputa a la conquista de la tierra, sino además a la existencia de condiciones para trabajarla.
- **NOVIEMBRE:** Elecciones para gobernadores, senadores, diputados federales y estaduais. Amplia victoria del PMDB, obtiene 22 gobernadores de 23 posibles, y logra la mayoría absoluta en todas las votaciones restantes. “Lula” da Silva es electo diputado federal por São Paulo, y Fernando Collor de Mello gobernador por Alagoas.
- **NOVIEMBRE:** El día 21, 6 días después de las elecciones, se lanza el Plan Cruzado II. Se reindexa la economía, se liberan los precios de los productos y servicios del congelamiento, se aumentan los impuestos a bebidas y tabaco, aumenta la carga fiscal y las tarifas de los servicios públicos.
- **NOVIEMBRE:** El 27 se produce una violenta protesta contra el Plan Cruzado II en Brasilia: son destruidos 27 vehículos policiales y tres buses del Ejército.
- **S/F:** Se firma el “Programa para la integración Argentino-Brasileña”. Establecimiento de principios de tratamiento preferencial frente a otros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario, y protocolos sectoriales en ámbitos clave.
- **S/F:** Creación del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA).
- **S/F:** Luiz Antonio de Medeiros asume la presidencia del Sindicato de Metalúrgicos de São Paulo (SMSP) y de la Confederación Nacional de los Trabajadores Metalúrgicos (CNTM).

## **1987**

- **FEBRERO:** Se instala la Asamblea Nacional Constituyente.

- FEBRERO: El gobierno anuncia la suspensión del pago de los intereses de la deuda externa.
- MARZO: Se inicia la mayor huelga de bancarios de la historia brasileña: 750.000 funcionarios paralizan una semana en todo el país.
- JUNIO: “Plan Bresser”. Suspensión de la moratoria y reinicio de las negociaciones con el FMI. Además, entre otras medidas están la eliminación del subsidio al trigo, postergación de obras públicas, aumentos de impuestos y un nuevo congelamiento de precios y salarios, poniendo además fin al gatillo salarial.
- JUNIO: El MST, en conjunto a la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG) y la Central Única de Trabajadores (CUT), presenta un proyecto de reforma agraria firmado por 1.200.000 personas.
- JULIO: Se produce una marcha de más de 30.000 personas organizada por la UDR, en protesta contra la reforma agraria que será votada en la Asamblea Constituyente.
- JULIO: Se aprueba la Ley N° 7.614, que autoriza la realización de operaciones de crédito extraordinarias con los estados y municipios, a cuenta de riesgo del Tesoro Nacional, para atender compromisos de deuda y cubrir déficit relativo a gastos corrientes.
- OCTUBRE: El proyecto de reforma agraria es rechazado por el Congreso. La Asamblea Constituyente de 1988 solo ratificaría esta resolución.
- S/F: Se decreta la extinción del INCRA.

## **1988**

- JUNIO: Surgimiento del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB, conocido como los “*tucanos*”), formado al interior del Congreso, a partir de una escisión de dirigentes y parlamentarios del PMDB durante el proceso de trabajo de la Asamblea Constituyente.
- OCTUBRE: Es promulgada la nueva Constitución. Constituye un nuevo marco de reformas políticas, mecanismos de protección al capital nacional, vinculación de recaudaciones tributarias, cambios en la seguridad social (previsión y salud), en la administración presupuestaria y financiera, y en la administración pública.
- DICIEMBRE: Es asesinado el dirigente sindical agrario y uno de los fundadores del PT, Francisco Alves Mendes Filho (“Chico Mendes”).
- DICIEMBRE: Efectivos del Ejército y la Policía Militar invaden la Compañía Siderúrgica Nacional en Volta Redonda, para enfrentar una huelga, resultando 3 obreros asesinados.
- S/F: Se firma el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” entre Brasil y Argentina, orientado a la eliminación de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios.
- S/F: Elección plenaria en la CGT, se impone la corriente del “sindicalismo de resultados” por sobre el sector comunista ligados al PCdoB. Estos últimos rompen con la Central y funda la Corriente Sindical Clasista (CSC), que posteriormente ingresará en la CUT.

## **1989**

- ENERO: Se anuncia el “Plan Verano”. Creación de una nueva unidad monetaria (“*cruzado novo*”), reajuste los depósitos bancarios conforme a esta nueva moneda para así frenar el flujo de dinero devaluado dentro de la economía, y reemplazo de las OTN por nuevos títulos llamados Bonos del Tesoro Nacional (BTN), a razón de 6,17 OTN por cada BTN.
- FEBRERO: La CUT llama a huelga general contra el Plan Verano.
- MARZO: Se retira el decreto que extingue el INCRA, y se declara la extinción del MIRAD.
- NOVIEMBRE: Primera vuelta de las elecciones presidenciales. Pasan a segunda vuelta Fernando Collor de Mello (29%) y “Lula” da Silva (16%), este último muy levemente por sobre Leonel Brizola (15%)
- DICIEMBRE: Segunda vuelta de las elecciones presidenciales, triunfa Collor de Mello con un 53%, asume como segundo presidente de la Nueva República, y el más joven en la historia de Brasil.

## **1990**

- MARZO: Fernando Collor de Mello asume la presidencia.
- MARZO: Es anunciado el llamado “Plan Collor”. Retomar el cruzado como moneda nacional (cambio paritario con el cruzado novo), congelamiento de depósitos bancarios, creación del impuesto a las operaciones financieras, indexación de impuestos a la renta y a manufacturas, alzas en tarifas públicas, liberalización cambiaria, congelamiento general de precios y salarios, y reducción de cerca de 300.000 empleos estatales.
- MARZO: Escisión en la CUT, creación de “Fuerza Sindical”, central vinculada al “sindicalismo de resultados”, encabezada por el dirigente metalúrgico paulista Luiz Antonio de Medeiros, y fuertemente apoyada por el gobierno de Collor.
- ABRIL: Programa Nacional de Desestatización (PND), primer programa de privatización a gran escala, que abarcó a 18 compañías por alrededor de US\$4 billones, principalmente en los rubros metalúrgico, petroquímico y de fertilizantes.
- ABRIL: Política Industrial y de Comercio Exterior (PICE), programa de apertura de la economía al mercado internacional que involucró el descenso gradual de aranceles aduaneros y la implementación de mecanismos antimonopolio.
- ABRIL: Segundo Congreso Nacional del MST, marcado por la derrota de Lula y la ofensiva represiva contra el movimiento por parte del gobierno de Collor, y por la autonomía de las cooperativas sancionada en la recientemente aprobada Constitución. Surgen las primeras Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPAs).
- OCTUBRE: Elecciones para gobernadores, diputados, concejales y un tercio del Senado. El PMDB obtiene la primera mayoría parlamentaria, y el PT logra cupos en 24 estados del país y por primera vez obtiene un senador (por São Paulo). El PRN de Collor no consigue gobernadores y se constituye como una fuerza pequeña en el Congreso.

## 1991

- ENERO: Se anuncia el “Plan Collor II”, que introduce un mayor ajuste en los desembolsos de capital de las empresas públicas e incrementos en las tarifas públicas, y se anunció el pago desde Marzo de todos los activos financieros congelados el año anterior, a una tasa de interés de referencia, entre otras medidas<sup>218</sup>.
- MARZO: Junto a Argentina, Paraguay y Uruguay, se firma el Tratado de Asunción que da origen al Mercosur.

## 1992

- ENERO: El gobierno presenta una carta de intención al FMI para obtener un préstamo contingente por aproximadamente US\$2.000 millones, comprometiendo un severo ajuste en las cuentas fiscales a fin de lograr un superávit primario de 3% para 1992.
- MAYO: Comienza huelga del transporte en São Paulo, dura 9 días.
- MAYO: A partir de las CPAs centrales estaduais de Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Espírito Santo, se crea la Confederación de Cooperativas Agrícolas de Reforma Agraria de Brasil (CONCRAB).
- JUNIO: Huelga nacional de portuarios, contra la privatización. Paralizó por 7 días los quince puertos principales del país.
- JUNIO: En medio de una serie de denuncias sobre el esquema de corrupción en el gobierno Federal, se instala una Comisión Parlamentaria Investigadora contra Collor y su tesorero de campaña Paulo César Farías.
- JULIO: Con una manifestación ante el Congreso Nacional promovida por el “Movimiento Democrático contra la Impunidad”, comienza el llamado “movimiento Caras Pintadas”, amplia movilización social contra Collor al calor del escándalo de corrupción presidencial.
- AGOSTO: Masivas marchas estudiantiles convocadas por la UNE en São Paulo y Rio de Janeiro, el 16 marchas en todas las capitales de gente vestida de negro, y el 26 los metalúrgicos del ABC realizan concentraciones en São Bernardo.
- SEPTIEMBRE: Aprobada a fines de Agosto la acusación a Collor por la CPI, en Septiembre la Cámara Federal aprueba por amplia mayoría la autorización para que el Senado juzgue a Collor. Este se retira de la presidencia. Finalmente, el Senado votaría su inhabilidad para ejercer cargos públicos por 8 años, por 76 votos contra 3.
- OCTUBRE: Asume como presidente interino, y posteriormente como Jefe de Estado hasta el fin del período el entonces vicepresidente Itamar Franco.
- NOVIEMBRE: El gobierno negocia con el MST a través del ministro de Trabajo, Walter Borelli, en lo que sería la primera vez que el movimiento es reconocido como interlocutor político válido por parte de un gobierno Federal.

---

<sup>218</sup> Determinada por la tasa promedio de los certificados de depósito, buscando con ello reflejar la inflación futura en lugar de la pasada (Ruiz G, 2000)

- **NOVIEMBRE:** Elecciones municipales. Importante crecimiento del PSDB y el PT, este último conquista 55 alcaldías, entre ellas las de algunas capitales como Porto Alegre, Belo Horizonte y Goiânia. En el interior, sin embargo, el PMDB y el PFL consiguen mantener su fuerza tradicional.

### **1993**

- **ABRIL:** Se aprueba en plebiscito el régimen de Gobierno Presidencial, rechazando las propuestas de República Parlamentarista y Monarquía Constitucional. Alrededor de un 30% de los votantes no acudieron a las urnas o anularon su voto.
- **MAYO:** Fernando Henrique Cardoso, ministro de Relaciones Exteriores desde la asunción de Itamar Franco, asume el Ministerio de Hacienda.
- **DICIEMBRE:** Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Instituye el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), y la instauración del Beneficio de Prestación Continuada (BPC), bono consistente en una renta de salario mínimo para personas mayores de 65 o con discapacidad que impide la inserción en el mercado del trabajo.
- **S/F:** Programa de Acción Inmediata, primera etapa de lo que sería después el “Plan Real”. Se establece un patrón de valor (URV) cuyo valor en cruzeiros es diariamente alineado con la cotización del dólar por el Banco Central. y en función del cual se irán fijando los salarios, contratos, precios y tarifas. Además se establece un ajuste temporal (Fondo Social de Emergencia, FSE) compuesto por el 20% de toda la recaudación impositiva federal

### **1994**

- **ENERO:** Mediante la Enmienda Constitucional N°3, se crea el Impuesto Provisorio sobre Movimientos o Transmisión de Valores y de Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera (IPMF), que incide con una alícuota de 0,25% sobre retiros y transferencias entre cuentas bancarias. Rige hasta el 31 de Diciembre de 1994.
- **FEBRERO:** Se implanta el denominado “Plan Real”. Se instituye la URV como moneda (real) a una razón de 2.750 cruzeiros a 1 real, se fija paridad cambiaria con el dólar (sin congelarse por ley), nuevas privatizaciones, aumento en tasas de interés y la tasa de depósito obligatorio de los bancos, control y ajuste del gasto público, aumento de 5% en todos los impuestos federales, reducción gradual de tarifas de importación y facilidades para la prestación de servicios internacionales.
- **OCTUBRE:** Elecciones presidenciales. Como candidato de gobierno, y encabezando una coalición PSDB-PFL-PTB se presenta Fernando Henrique Cardoso, que logra imponerse en primera vuelta con un 54%.
- **DICIEMBRE:** Se firma el Protocolo de Ouro Preto, que establece al Mercosur como persona jurídica de Derecho Internacional y establece un arancel externo común para los países miembros.

- S/F: La CONTAG se afilia a la CUT, ampliando con ello la inserción de esta última en el sindicalismo rural.

## **1995**

- ENERO: Asume como Presidente de la República Fernando Henrique Cardoso.
- MARZO: Ley Complementaria N° 82, fija límite al gasto en personal a nivel federal, de los estados y los municipios, de un máximo de 60% de la recaudación corriente líquida.
- ABRIL: El gobierno envía al congreso la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 33) de reforma previsional.
- S/F: Se inicia Reforma del Estado, orientada a reducir cerca de 20.000 empleos en el aparato estatal.
- JULIO: Tercer Congreso Nacional del MST. Aprobación del programa agrario del movimiento, incorpora elementos no considerados en la concepción tradicional de reforma agraria, tales como acceso a educación y agroindustria.
- AGOSTO: Enmienda Constitucional N°6, deroga el artículo N° 171 que establece la figura de “empresa brasileña de capital nacional”, y modifica el artículo N° 178 para permitir derechos de explotación minera y de energía eléctrica a empresas constituidas bajo las leyes brasileñas, sin obligatoriedad de estar controladas por capitales nacionales.
- AGOSTO: “Masacre de Corumbiara”, expulsión de 500 familias de la Hacienda Santa Elina (en Corumbiara, Rondonia), por parte de la Policía Militar, terminando con diez campesinos muertos y numerosos heridos.
- S/F: Creación de un Consejo Nacional de Desestatización, órgano institucional que guíase la privatización del sector petroquímico y las transferencias de los servicios públicos al sector privado.
- S/F: Venta de 8 empresas públicas, por un precio global de US\$ 1.630 millones, siendo US\$ 1.000 en ingresos de la venta y US\$ 630 en deudas transferidas.
- S/F: Creación del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), medición bianual por muestreo realizada por el Ministerio de Educación para medir la calidad de la educación básica en el país.

## **1996**

- MARZO: Se inicia una tentativa de negociación del gobierno Federal con el MST, a través del a figura del agrónomo Francisco “Xico” Graziano, nombrado como presidente del INCRA.
- JULIO: Ley N° 9.317, que reduce en un 10% el Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ); y centraliza los tributos de las micro y pequeñas empresas en torno al SIMPLES (Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones), que va desde un 5% al 10% del ingreso bruto.
- JULIO: Fracasas las conversaciones Gobierno Federal-MST. El movimiento lleva a cabo una serie de ocupaciones de tierra en todo el país

- AGOSTO: Programa “Brasil en Acción”, 42 proyectos y programas de inversión definidos como para el desarrollo, que involucran un valor global de R\$ 79.000 millones y cuyo objetivo era asegurar la infraestructura física y humana para retomar las inversiones.
- SEPTIEMBRE: Ley Complementaria N° 87 (“Ley Kandir”), que reforma el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), orientada a estimular a los sectores productivos volcados a la exportación y favorecer el saldo en la balanza comercial.
- S/F: Se proroga el ajuste establecido antes del Plan Real, bajo el nombre de Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y los mismos montos (20% de todo impuesto federal)
- S/F: A finales de 1995 la privatización ascendió a activos por US\$ 19.520 millones (US\$14.960 millones en ingresos y US\$ 4.560 en deudas transferidas).
- S/F: Tras dos años exitosos, el Plan Real comienza a evidenciar problemas. Comienza a estancarse el ritmo de crecimiento y la economía pasa a depender cada vez más del financiamiento e

### **1997**

- ENERO: A través de la Enmienda Constitucional N° 12 es re-creado el IPMF bajo la forma de una contribución (CPMF), con la misma alícuota. Esta contribución es destinada inicialmente de manera exclusiva a servicios de salud, pasando también a utilizarse en previsión social y erradicación de la pobreza con la Enmienda Constitucional N° 21 en 1999.
- ABRIL: Se produce la primera gran marcha a Brasilia organizada por el MST, que lograría convocar a más de 2.000 trabajadores rurales sin tierra.
- MAYO: Privatización de “Vale do Rio Doce”, una de las principales compañías mineras del mundo. El control accionario es vendido al consorcio Brasil, liderado por la Compañía Siderúrgica Nacional.
- JUNIO: Enmienda Constitucional para permitir la reelección inmediata del Presidente, los gobernadores estatales y los alcaldes. Esto permite la postulación de Cardoso a la reelección en los comicios presidenciales de 1998.
- JULIO: Devaluación de la moneda local tailandesa (baht) frente a sobreextensión financiera obligada en parte por el sector inmobiliario. Estalla la “crisis asiática”.
- AGOSTO: Ley N° 9.478, pone fin al monopolio de la empresa petroquímica Petrobras sobre las actividades de exploración y producción, refinó, transporte, exportación e importación de hidrocarburos y sus derivados
- SEPTIEMBRE: Ley N° 9.504, instaura la “verticalización”, esto es, la obligación a los partidos políticos de reproducir en las elecciones estatales las mismas alianzas partidarias materializadas en la elección presidencial inmediatamente anterior.
- S/F: El gobierno federal disminuye a un 64% la inversión en proyectos de investigación y desarrollo de empresas.

### **1998**

- JUNIO: A través de la Enmienda Constitucional N°19 se revierten parte importante de los aspectos relativos a la administración pública consagrados en la Constitución de 1988.
- AGOSTO: El Banco Central sube la tasa de interés a un 49,75% anual. Las reservas caen en cerca de US\$ 20.000 millones.
- OCTUBRE: Con más del 53% de los votos, Cardoso es reelecto Presidente de la República en primera vuelta, superando nuevamente a Luiz Inácio “Lula” da Silva.
- OCTUBRE: Se anuncia un fuerte ajuste fiscal, acompañado de la liberación de restricciones al libre movimiento de capitales, ambos fruto de negociaciones con el FMI.
- DICIEMBRE: Es aprobada la Enmienda Constitucional N° 20 de reforma previsional. Introduce el criterio de “tiempo de servicio” en lugar del de contribución, cambia la edad mínima de jubilación en el sector público, fija un techo a la jubilación de los trabajadores privados (R\$1.200 a 1998), y elimina algunos regímenes previsionales especiales.
- S/F: Creación del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), prueba utilizada por el Ministerio de Educación como herramienta para evaluar la calidad de la educación media.

## **1999**

- ENERO: El Gobierno Federal anuncia la reducción de las contribuciones a los Estados y la exigencia de mayor equilibrio en sus cuentas. Los Estados de Minas Gerais y Río Grande do Sul declaran la moratoria de sus compromisos de deuda. Violenta fuga de capitales.
- ENERO: Se amplió la banda de flotación, en principio con un techo de 1,32 reales por dólar, devaluándose el real en un 9%. En la práctica no sería suficiente, el real sobrepasaría largamente los límites fijados.
- MARZO: Devaluación del real en torno al 85%. Finalmente, Brasil adoptará para su régimen cambiario un esquema de flotación pura, sin intervención del Banco Central.
- NOVIEMBRE: Ley 9.876, fija como valor de las jubilaciones privadas la multiplicación entre la media del 80% de los mejores salarios de contribución desde Julio de 1994, y el llamado “factor previsional” que depende de la edad y los años de contribución.

## **2000**

- FEBRERO: Enmienda Constitucional N° 26, confiere rango constitucional al derecho a la vivienda, equiparándolo a los demás derechos inicialmente reconocidos en el artículo 6° de la Constitución de 1988: educación, salud, trabajo, recreación, seguridad, seguridad social, protección de la maternidad e infancia, y asistencia a los desamparados..
- S/F: Ley Complementaria N° 101 (“Ley de Responsabilidad Fiscal”), institucionaliza el FSF con el nombre de DRU (20% de todo impuesto federal), impone el superávit como regla para estados y municipios, y obliga a que las finanzas federales, estatales o municipales sean presentadas y aprobadas por el “Tribunal de Cuentas”.
- S/F: El Gobierno Federal vende 180.609.768 de sus acciones ordinarias en Petrobras, reduciendo su participación en la compañía de un 84 a un 55,7%.

- S/F: La economía brasileña repunta dos años de estancamiento del PIB, creciendo a un 4.5%. La inflación se reduce desde 8.4% en 1999 a 5.3% en 2000. (CEPAL, 2001)

## **2001**

- DICIEMBRE: Ley N° 10.336, crea la Contribución por la Intervención en el Dominio Económico (CIDE), que incide sobre los productos importados y su comercialización (particularmente en los combustibles), y cuya recaudación debe ir al menos en una cuarta parte a proyectos de mantención y construcción vial.
- S/F: Crisis energética y contracción de la economía brasileña.
- S/F: El aumento de las tasas de interés y la devaluación de la moneda lleva a un aumento del déficit fiscal. La inflación subió a 7.7% y el PIB creció ligeramente. (CEPAL, 2001)
- S/F: Se implementa una red de programas de transferencias directas focalizadas en familias cuyo ingreso per cápita sea inferior a medio salario mínimo. Destacan el “Bolsa Escuela”, el “Bolsa Alimentación” y el “Auxilio Gas”.

## **2002**

- OCTUBRE: Primera vuelta de las elecciones presidenciales. Pasan a segunda vuelta “Lula” da Silva (46%) y el candidato oficialista (PSDB-PMDB) José Serra (23%).
- OCTUBRE: Segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Triunfa con el 61% la candidatura de “Lula” da Silva, acompañado del Senador por Minas Gerais y ex Vicepresidente de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), José Alencar.

## **2003**

- ENERO: Luiz Inácio “Lula” da Silva asume la presidencia.
- ENERO: Entra en vigencia el programa “Hambre Cero”, conjunto de propuestas cuyo eje articulador es la superación del hambre, que van desde programas de alimentación hasta políticas de empleo, previsión, ingreso y agricultura familiar.
- MARZO: Entra en vigencia el proyecto “Primer Empleo”. El gobierno ofrece préstamos de bajo interés a los jóvenes que quieren crear empresas, subsidia a las empresas que emplean a jóvenes (83% de un salario mínimo), y ofrece a estos últimos capacitación gratuita.
- JUNIO: Octavo Congreso Nacional de la CUT. División en torno a la propuesta de reforma previsual (PEC 41), marcándose un bloque oficialista y uno crecientemente opositor, del cual emergerán sucesivas escisiones en los años siguientes.
- AGOSTO: El gobierno crea el Foro Nacional del Trabajo (FNT), espacio de diálogo con las principales centrales empresariales y sindicales, con miras a generar propuestas consensuadas de reforma sindical y laboral.
- AGOSTO: El gobierno retira del Congreso la propuesta enviada por Cardoso de modificación del artículo 7° de la Constitución y el artículo 618° de la Consolidación de las

Leyes del Trabajo, que abría la posibilidad de reducir derechos garantizados por ley mediante negociaciones colectivas.

- SEPTIEMBRE: Reforma tributaria. Transformación de la COFINS en un impuesto no acumulativo, aumentando su tasa del 3% al 7,6%, aunque con excepciones por sectores. Otras medidas son la exención total y definitiva del ICMS a las exportaciones, exenciones a la carga tributaria para los bienes de capital a la industria manufacturera y la agroindustria, modificaciones al CIDE, y prórrogas hasta el 2007 del DRU y la CPMF.
- OCTUBRE: Enmienda Constitucional N° 41 de reforma previsional. La reforma apuntó a la eliminación de prerrogativas asociadas a los trabajadores públicos, equiparando su techo de pensiones, sus reglas de contribución y su forma de cálculo (salarios de contribución), además elimina el criterio de extender los reajustes salariales al sector público también a las jubilaciones (“paridad”), entre otras medidas.
- NOVIEMBRE: Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), compromiso gubernamental de otorgar tierras a 400.000 familias durante su mandato, involucrando 60.000 el primer año. Sin embargo, solamente 26.000 se beneficiarían de tierras durante el 2003.
- DICIEMBRE: Expulsión del PT de los 4 diputados que votaron en contra de la reforma previsional.

## **2004**

- ENERO: Ley N° 10.835 de Renta Básica de la Ciudadanía, que promete a todos los brasileños, sin ninguna distinción, y a extranjeros que vivan en el país hace más de cinco años, recibir por parte del Estado (a contar del año 2005) una suma suficiente para sus gastos esenciales, como alimentación, educación y salud<sup>219</sup>.
- ENERO: Ley N° 10.836, crea el programa “Bolsa Familia”, que unifica los antiguos programas de transferencia condicionada de rentas originados a fines del gobierno de Cardoso. Al año 2006 ha beneficiado a 45,6 millones de familias involucrando prestaciones por cerca de un 0,4% del PIB brasileño.
- MARZO: Formación de la Coordinación Nacional de Luchas (Conlutas), escisión de la CUT promovida por el “Movimiento de los Trabajadores al Socialismo” (MTS), tendencia ligada al sector del PT que rompe con el partido y crea el PSOL en Junio.
- MARZO: Es aprobado el informe del Foro Nacional del Trabajo, que en teoría sería la base para un proyecto consensuado de reforma sindical.
- JUNIO: Manifestación en Brasilia contra la reforma sindical, organizada por la Conlutas, logra convocar a cerca de 20.000 personas.
- JUNIO: Los cuatro diputados petistas expulsados por votar contra la reforma previsional, junto a un sector del Partido Socialista de los Trabajadores Unificado (PSTU) fundan el Partido Socialismo y Libertad (PSOL).

---

<sup>219</sup> Texto de la Ley de Renta Básica de la Ciudadanía:  
[http://www.nodo50.org/despago/not\\_prensa/opinion/renta\\_basica\\_de\\_ciudadania.htm](http://www.nodo50.org/despago/not_prensa/opinion/renta_basica_de_ciudadania.htm)

- SEPTIEMBRE: Programa Universidad Para Todos (PROUNI), que ofrece 265 mil becas de estudio en 1985 instituciones en todo Brasil, invirtiéndose además en la creación de 11 nuevas Universidades públicas federales.

## 2005

- MAYO: “Escándalo de las Mensualidades” (“*Mensalão*”), acusación de sobornos a varios diputados con el fin de conseguir sus votos para proyectos de interés del Gobierno. Numerosos personeros pierden sus cargos y algunos de estos son reestructurados.
- MAYO: Se lanza un Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC 369) de reforma sindical y un anteproyecto de Ley de Relaciones Sindicales (Radermacher y Melleiro, 2007). Encuentran rechazo empresarial y de los sectores sindicales más izquierdistas y los más conservadores. El gobierno finalmente desiste de los proyectos.
- MAYO: Se lleva a cabo una marcha de 300 kilómetros en dirección a Brasilia por parte del MST, que convoca alrededor de 12.000 personas<sup>220</sup>.
- JUNIO: 9º Congreso Nacional de la CUT. La corriente Alternativa Sindical Socialista (ASS), vinculada al PCB, rompe con la organización y crea una nueva central (“Intersindical”). Paralelo a lo anterior, el mismo mes se crea la Nueva Central Sindical de Trabajadores (NCST), que reúne al sector más conservador del sindicalismo.
- JULIO: Enmienda Constitucional N° 47. entre otras medidas restablece el sistema de paridad en el reajuste entre la remuneración de los jubilados y los funcionarios activos del sector público, introduce un mínimo de contribución de 25 años para jubilar en el sector público, y crea un régimen para trabajadores de baja renta y dueñas de casa.
- S/F: Privatización de los Bancos estaduais de Ceará y Maranhao, además de la Usina Hidroeléctrica de Jirau y la central Hidroeléctrica Santo Antonio.
- S/F: Lanzamiento de una serie de programas de microcréditos (Banco Popular de Brasil, “Sao Paulo Confía”, etc.), orientados a trabajadores rurales, personas de baja renta, cooperativas y trabajadores liberados del régimen de esclavitud.

## 2006

- FEBRERO: Aprobación de ley que pone a licitación 5 millones de kilómetros cuadrados de selva amazónica para su explotación. Contempla concesiones de hasta 40 años, fiscalizadas a través de auditorías de la gestión forestal cada tres años<sup>221</sup>.
- MARZO: El Supremo Tribunal Federal decide el fin de la verticalización para las elecciones de 2010.

<sup>220</sup> “Marcha del MST por reforma agraria y contra política económica llegó a Brasilia”, Prensa Latina, 16 de Mayo de 2005. <http://www.prensarural.org/brasil20050516.htm>

<sup>221</sup> “Lula aprueba una polémica ley que privatiza la selva amazónica”, Línea Capital, 3 de Marzo. <http://www.lineacapital.com.ar/?nota=71>

- MAYO: El gobierno intenta nuevamente avanzar con la reforma sindical, emitiendo dos decretos mediante los cuales crea el Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo, y legaliza las centrales sindicales. La propuesta sería rechazada por los líderes de las bancadas legislativas, obligando al gobierno a retroceder nuevamente.
- OCTUBRE: Elecciones presidenciales en Brasil. Es reelecto “Lula” da Silva en segunda vuelta con el 60%, por sobre la candidatura del gobernador paulista “*tucano*” Geraldo Alckmin (apoyada también por el PFL).

## **2007**

- ENERO: Bajo la denominación de Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB), se reforma el FUNDEF creado en 1996, ampliándose a educación infantil, media, y modalidades de educación de jóvenes y adultos.
- ENERO: Implementación del Programa de aceleración del Crecimiento (PAC), que prevé 503.900 millones de reales (US\$235.000 millones) en inversiones en obras públicas hasta 2010.
- JULIO: Creación de la Unión General de los Trabajadores (UGT), resultante de la fusión de tres centrales: la CGT (que se escinde de la CUT), la Social Democracia Sindical (SDS, intento de experiencia sindical vinculada al PSDB surgida en los 90’) y la Central Autónoma de los Trabajadores (CAT, organizada en los 90’ por sectores cristianos conservadores ligados a la Confederación Mundial del Trabajo)
- OCTUBRE: Se ceden derechos de exploración a Vale do Rio Doce de 720 km. de la ferrovía Norte-Sur entre Açailândia, Maranhão y Tocantins.; a cambio de un pago de R\$1,4 billones.
- OCTUBRE: Se lanza un programa de concesiones de 7 lotes de carreteras federales, por un total de 2.600 km.
- OCTUBRE: Ley N° 1.990 de Reforma Sindical, establece criterios para el reconocimiento oficial a las centrales sindicales, y fija una contribución sindical obligatoria equivalente al 3,3% del salario de cada trabajador, esté sindicalizado o no.
- DICIEMBRE: El Senado rechaza la propuesta de prórroga de la CPMF, eliminándose esta contribución.

## **2008**

- FEBRERO: “Escándalo de los cartones corporativos”, a partir de una serie de denuncias de uso irregular de los llamados “cartones corporativos” (mecanismo de financiamiento pequeño y de emergencia por parte del Gobierno Federal), que habría involucrado incluso a la hija del Presidente Lula, Lurian Cordeiro da Silva.

## **2009**

- MARZO: Programa “Mi casa, mi vida”, que consiste en un subsidio habitacional de mínimo R\$50,00 para familias cuyas remuneraciones no superen los R\$4.650,00. Plantea una inversión de R\$34 billones para la construcción de un millón de viviendas.
- JUNIO: La CPI conformada para resolver sobre el escándalo de los cartones corporativos resuelve favorablemente al gobierno, no pidiendo continuar la investigación.
- OCTUBRE: El MST ocupa una hacienda en Borebi (São Paulo), explotada por la transnacional Cutrale (dedicada a la producción de jugo de naranja), reclamando que el título de propiedad del terreno pertenece al Estado Federal.
- S/F: Creación del Sistema de Selección Unificada (SiSU), orientado a la utilización del ENEM como criterio universal de selección para el ingreso a la educación superior, buscando unificar las diferentes pruebas de las universidades federales. No ha cursado en la práctica.
- S/F: Planteándose como respuesta a la crisis económica internacional, se amplía el presupuesto del programa Bolsa-Familia, pasándose de US\$234 millones en 2009 a US\$565 millones para el 2010.

## **2010**

- MARZO: Anuncio de segunda versión del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC 2), que contempla inversiones por US\$518,716 para el período 2011-2014 y US\$341,663 para después del 2014, concentradas principalmente en el ámbito energético<sup>222</sup>.
- JUNIO: Con la presencia de 3.160 delegados, en la localidad paulista de Santos, se produce un Congreso destinado a unificar la Conlutas y la Intersindical en una sola Central. La iniciativa fracasa, retirándose Intersindical del Congreso.
- OCTUBRE: Elecciones presidenciales en Brasil. Triunfando en segunda vuelta la candidatura de Dilma Rousseff, ex Ministra de Energía y Minería (2003-2005) y jefa de gabinete de Lula (2006 en adelante). Rousseff se impone con un 56% en segunda vuelta por sobre José Serra del PSDB.

## **Principales reformas e hitos constituyentes en Argentina, 1983-2011**

### **1983**

- OCTUBRE: Primeras elecciones presidenciales post-autoritarias. Se impone con el 52% la fórmula radical Raúl Alfonsín-Víctor Hipólito Martínez por sobre los peronistas Ítalo Lúder-Deolindo Bittel.
- DICIEMBRE: Decretos 157/83 y 158/83, ordenan el enjuiciamiento de los dirigentes del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Montoneros, y el procesamiento de las tres juntas militares que gobernaron el país durante el “Proceso”.

<sup>222</sup> “Brasil pone en marcha un ostentoso programa”, Suite101.net, 31 de Marzo de 2010. <http://www.suite101.net/content/brasil-pone-en-marcha-ostentoso-programa-a13589>

- DICIEMBRE: Creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), anulación de autoamnistía dictada en los últimos meses de dictadura.
- DICIEMBRE: El Gobierno envía proyecto de reforma sindical (“Ley Mucci”), que apunta a debilitar a las actuales conducciones de los grandes sindicatos.

## 1984

- ENERO: Anuncio de primer plan económico del gobierno radical. Se incrementan los salarios en el 12% y se promete ajuste salarial de acuerdo a la inflación, además de controles parciales de precios, reducción de tasas de interés y encaje bancario, protección arancelaria y mayores créditos para la pequeña y mediana empresa nacional.
- FEBRERO: Masiva movilización hacia la plaza del Congreso convocada por diferentes sectores del sindicalismo articulados en contra de la “ley Mucci”. El proyecto fracasa y posibilita reunificación de la CGT.
- JUNIO: Creación del “Grupo de Cartagena”, orientado a promover una negociación conjunta ante los acreedores internacionales. México y Brasil deciden negociar de manera bilateral, por lo que la iniciativa no prospera.
- JULIO: Programa de ajuste acordado con el FMI, énfasis en reducción del déficit fiscal y el control de la inflación, subordinando la política salarial a estos objetivos.
- S/F: Comienzo del Programa Alimentario Nacional (PAN)

## 1985

- FEBRERO: La inflación alcanza el 1.500%. Es desplazado el Ministro de Economía Bernardo Grinspún, asumiendo en su reemplazo Juan Sourrouille.
- MARZO: Medidas preparatorias para el “Plan Austral”, orientadas a incrementar el tipo de cambio y las tarifas públicas, constituyendo un colchón que protegiese estas variables de cualquier cambio violento de precios una vez anunciado el Plan.
- JUNIO: Se anuncia el Plan Austral. Entre otras medidas, el plan creaba una nueva moneda (el austral) equivalente a 1.000 unidades del antiguo peso, y producía una devaluación del 15%, seguida de un congelamiento del tipo de cambio, de la mayoría de los precios y de los salarios, desindexándose además estos últimos.
- NOVIEMBRE: Elecciones legislativas. Representan un importante triunfo para el radicalismo, que mantendrá la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados<sup>223</sup> al obtener el 43%, por sobre el 34% del PJ.
- NOVIEMBRE: Los presidentes de Argentina y Brasil suscriben la Declaración de Foz de Iguazú, primer antecedente de integración económica entre ambos países que sentaría las bases de lo que en 1991 sería el Mercosur.

---

<sup>223</sup> Sólo se renovaba la Cámara de Diputados en la elección de 1985.

- DICIEMBRE: Se dictan las sentencias de los juicios a las Juntas militares iniciados el año 1983. Se condena a los generales Videla y Massera a cadena perpetua, Viola a 17 años de prisión, Lambruschini a 8 años, y Agosti a 4.

## **1986**

- ENERO: La inflación retoma una tendencia ascendente, a lo que se suma una gran caída en los precios de los productos argentinos de exportación (40% en el período), que repercute en un incremento del déficit fiscal y una caída de las reservas.
- FEBRERO: Flexibilización del congelamiento: aumento de precios y salarios en las empresas públicas, devaluación cambiaria acompañada de un sistema de microdevaluación periódica (“crawling peg”), entre otras medidas.
- DICIEMBRE: Ley 23.492 de Punto Final, estableció la paralización de los procesos judiciales en curso contra los imputados como autores del delito de desaparición forzada de personas.
- NOVIEMBRE: Congreso Normalizador de la CGT, hito que marca la reunificación de la central obrera a partir de los sectores articulados en primera instancia contra el proyecto de reforma sindical. Saúl Ubaldini es electo como Secretario General.
- S/F: Se firma el “Programa para la integración Argentino-Brasileña”. Establecimiento de principios de tratamiento preferencial frente a otros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario, y protocolos sectoriales en ámbitos clave.

## **1987**

- ENERO: Se intensifica la disminución de la protección arancelaria, se imponen recortes más estrictos al sistema de redescuentos del Banco Central (BCRA), y aumenta la presión impositiva. Además es anunciada la aceleración de la venta de acciones de múltiples empresas estatales al sector privado.
- ABRIL: Alzamiento militar del sector nacionalista (“carapintadas”) encabezado por el coronel Aldo Rico. El gobierno negocia lo que acaba siendo la Ley de Obediencia Debida.
- ABRIL: En un intento de incorporar a los sindicatos más “conciliadores” y con menos inserción peronista, se nombrará a Carlos Alderete (Secretario General del sindicato Luz y Fuerza) como Ministro del Trabajo.
- MAYO: Se establece un aumento en los salarios y precios del sector público, mientras que los del sector privado permanecerían bajo control aunque con una política más flexible.
- JUNIO: Ley de Obediencia Debida, exime a los militares por debajo del rango de coronel de toda responsabilidad en los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el régimen autoritario.
- SEPTIEMBRE: Elecciones legislativas. Fuerte derrota del radicalismo, que obtendría un 37% contra un 41% del PJ, además de perder prácticamente todas las gobernaciones (salvo Córdoba y Río Negro).

## 1988

- ENERO: Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, que establece el reparto automático del 32% de la recaudación nacional entre las provincias, bajo criterios porcentuales orientados a compensar a las provincias pequeñas.
- ABRIL: El gobierno argentino se declara unilateralmente en moratoria en el pago de los intereses de la deuda externa.
- AGOSTO: Se implementa el “Plan Primavera”, concertación explícita de precios entre el Gobierno y los sectores más concentrados de la industria. Establecimiento de dos bandas cambiarias (una comercial y regulada, y otra financiera y libre), venta de dólares por parte del Banco Central para controlar el valor de la divisa y evitar la especulación cambiaria.
- S/F: Se firma el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” entre Brasil y Argentina, orientado a la eliminación de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios.

## 1989

- ENERO: Leyes del Seguro Nacional de Salud y de Obras Sociales: obras entregadas con condonación de deudas e incremento del aporte empresario del 6%.
- FEBRERO: Fuerte corrida sobre el dólar, obliga al BCRA a licitar US\$ 500 millones en una semana para impedir el alza de la divisa, haciendo inminente el agotamiento de sus reservas. Banco Mundial suspende la entrega de US\$ 550 millones comprometidos.
- MARZO: Estampida del dólar traen consigo un aumento del 7,9% en los precios de alimentos exportables. La UIA abandona el acuerdo de precios con el gobierno.
- ABRIL: Ley de Asociaciones Profesionales, que permite a los dirigentes ser reelectos en comicios y vuelve a consolidar el sistema del sindicato único por actividad a nivel nacional.
- MAYO: Elecciones presidenciales. Triunfo con el 48% de la fórmula peronista de Carlos Menem-Eduardo Duhalde por sobre los radicales Eduardo Angeloz-Juan Manuel Casella.
- JUNIO: Menem anuncia como su Ministro de Economía a Miguel Roig, ejecutivo de Bunge & Born. La conducción de la CGT comienza a tomar distancia del nuevo gobierno.
- JULIO: Renuncia Alfonsín, Menem asume adelantadamente la presidencia, pese a que constitucionalmente debía hacerlo en Diciembre.
- JULIO: “Plan BB”, de violentas alzas en las tarifas públicas y combustibles, y una fuerte devaluación del austral. Además se gesta acuerdo de precios por 90 días con un grupo de empresas, que involucra un préstamo de US\$2.500 millones del BCRA a estas.
- JULIO: A sólo 5 días de asumido oficialmente, fallece repentinamente Miguel Roig, siendo reemplazado por el también ejecutivo de Bunge & Born, Néstor Mario Rapanelli.
- AGOSTO: Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, que apunta a centrar los roles del Estado en sus actividades monopólicas, descentralizado funciones en los niveles de los estados

federales y buscando la subsidiariedad con el sector privado. Además suspende temporalmente la estabilidad de los funcionarios públicos en sus cargos.

- SEPTIEMBRE: Ley N° 23.697 de Emergencia Económica, que pone fin a los regímenes de promoción industrial y de exportación, a la compra de industria nacional por parte del Estado y a los beneficios fiscales a la empresa argentina.
- SEPTIEMBRE: Derogación de la Ley de Abastecimiento y del Decreto 2284/81. Eliminación de casi todas las barreras arancelarias y disolución de una serie de entes de regulación.
- SEPTIEMBRE: Paro de maquinistas y señaleros del gremio ferroviario.
- OCTUBRE: Hiperinflación sin precedentes en la historia argentina. La pobreza alcanza el record histórico de 47,3%. Se gesta un nuevo acuerdo de precios, esta vez con las principales 250 empresas del país.
- OCTUBRE: Quiebre de la CGT, en una central oficialista (CGT San Martín, encabezada por Guerino Andreoni) y el sector ubaldinista que rompe con el gobierno (CGT Azopardo)
- NOVIEMBRE: Paro general del gremio del transporte automotor de pasajeros.
- NOVIEMBRE: “Plan Bonex”, congelamiento de todos los depósitos a plazo fijo que superaban el millón de australes (involucró alrededor del 60% de la base monetaria), y su canje obligatorio por “Bonos de deuda externa” fijados a plazo a 1999.
- DICIEMBRE: Néstor Rapanelli renuncia, marcando el fin de la presencia de Bunge & Born en el gobierno. Su lugar será ocupado por Antonio Erman González.

## **1990**

- JUNIO: Sucesivas corridas bancarias. El BCRA primero vende dólares, y luego emite masivamente australes, sin resultados. Segunda hiperinflación, que llega al 2.314%.
- S/F: Continúa la reforma del Estado a través de una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia, tales como el 993 para promover jubilaciones anticipadas y bajar las cifras de funcionarios, el 1457 llamado “Ómnibus” para la aceleración de la reforma, o el 2476 de Racionalización del Estado (disposiciones relativas a la situación del personal), entre otros.
- S/F: Se privatiza la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), y Aerolíneas Argentinas, marcando el inicio de una acelerada privatización de empresas del Estado.
- S/F: Decretos de indulto complementario a las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Destaca el Decreto 2741/90, que anula las sentencias a los generales condenados en el “Juicio a las Juntas” en Diciembre de 1985.

## **1991**

- ENERO: Renuncia de Erman González, en medio de denuncias contra la especulación cambiaria por parte del sector exportador. Será reemplazado por Domingo Cavallo.
- MARZO: Junto a Argentina, Paraguay y Uruguay, se firma el Tratado de Asunción que da origen al Mercosur.

- ABRIL: Ante una inflación que a 1990 alcanzó el 2.314% y una deuda externa de US\$61.700 millones, se implementa el “Plan de Convertibilidad”. Paridad peso-dólar es fijada por ley (N° 23.928), y el CRA asume el compromiso de respaldar con reservas internacionales el 100% de la base monetaria.
- NOVIEMBRE: Decreto de Desregulación N° 2.284, que elimina la gran mayoría de las restricciones arancelarias, y acaba con la negociación salarial a nivel nacional.
- DICIEMBRE: Ley Nacional de Empleo (N° 24.013), que modificó el concepto de relación laboral ininterrumpida, introdujo cláusulas de productividad como método de ajuste salarial, e instituyó el primer seguro de desempleo.
- S/F: Comienza la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), privatización que terminaría de concretarse al ser vendida a la española Repsol en 1999.
- S/F: Se implementa el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que introduce en la regulación del empleo público (reclutamiento y carrera) elementos asociados a la lógica de gestión privada.
- S/F: También dentro de la Reforma del Estado, se realizan las transferencias y ventas de los bienes inmuebles estatales (Ley 24.156 y Decreto 1247/2000),

## **1992**

- SEPTIEMBRE: Reforma a la Carta Orgánica del BCRA, establece su autonomía respecto al Ejecutivo, suprime la garantía oficial de los depósitos y fija límites estrechos para que pueda comprar bonos públicos y prestarlos a los bancos comerciales.
- SEPTIEMBRE: Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público, reorganiza la administración financiera gubernamental y crea nuevos órganos de control.
- S/F: El gobierno presenta tres proyectos de reforma orientados a revertir algunas de las leyes aprobadas a fines de los años 80' que reposicionaron al actor sindical: Ley de Asociaciones Profesionales, de Convenciones Colectivas de Trabajo, y de Obras Sociales.
- S/F: Reunificación de la CGT a partir de la fusión de la CGT San Martín más elementos moderados descolgados de la CGT Azopardo.
- S/F: Comienza la articulación del “Congreso de los Trabajadores Argentinos”, desde la CGT Azopardo más otras formaciones sindicales a nivel provincial. Luego se cristalizaría en la formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)

## **1993**

- MARZO: Decreto N° 470 sobre Convenciones Colectivas de Trabajo, establece y estimula las negociaciones colectivas en el ámbito de la empresa, que hasta entonces por regla general se circunscribían al contexto superior de la rama de actividad.
- ABRIL: Ley Federal de Educación N° 24.195, transfirió a las provincias los establecimientos nacionales de enseñanza media y educación superior no universitaria.

- ABRIL: Decreto N° 578, modifica el esquema de financiamiento de la salud pública creando la figura del “Hospital de Autogestión”.
- NOVIEMBRE: Se produce el “Pacto de Olivos”, serie de acuerdos entre Menem y el radicalismo representado en Alfonsín, base de la reforma constitucional de 1994.
- DICIEMBRE: Surge el “Frente Grande”, originalmente una alianza electoral de agrupaciones políticas menores al radicalismo y el peronismo, a los cuales se suma un sector descolgado del radicalismo post-Pacto de Olivos.

## **1994**

- JULIO: “Marcha Federal”, protesta de más de 50.000 personas organizada por la CTA y apoyada por otros gremios y los principales partidos opositores (UCR y Frente Grande)
- AGOSTO: Aprobación de la Reforma Constitucional de 1994, principalmente reformas políticas y administrativas.
- OCTUBRE: Reforma previsional, dispone la coexistencia de un sistema público de reparto, y un régimen de capitalización individual a través de las llamadas AFJP, sistemas entre los cuales el trabajador debe optar.

## **1995**

- S/F: Fuerte y continua fuga de capitales como consecuencia de la “crisis del Tequila”. Desempleo y subempleo crecen violentamente hasta el 18,4% y 11,3% respectivamente para Mayo.
- MAYO: Elecciones presidenciales. Con el 50% es reelecto Menem (junto a su Ministro del Interior, Carlos Ruckauf), por sobre José Octavio Bordón-Carlos Álvarez del FREPASO (29%) y los radicales Horacio Massaccesi-Antonio Hernández (17%).
- AGOSTO: Decreto N° 292 de reducción de las contribuciones patronales.
- SEPTIEMBRE: Decreto N° 492 que crea el Programa Médico Obligatorio (PMO), conjunto de prestaciones obligatorias que actúa como base para un esquema de fusión de las obras sociales destinadas a salud, y para la asignación de recursos públicos en general.

## **1996**

- S/F: Se lanza el “Plan Trabajar”, programa de empleo transitorio en el marco de proyectos de infraestructura pública. En los primeros años el Plan llegó a cubrir cerca de 270.000 beneficiarios por año.
- S/F: Comienza a llevarse a cabo la Segunda Reforma del Estado. Establece una nueva reducción del personal permanente, y crea los “Consejos Federales” entre la Nación y las provincias e políticas específicas, entre otras medidas.

- S/F: Intervención del BCRA y el Banco Nación, mediante operaciones de redescuento e inyección de liquidez en el sistema por US\$3.500, ante la contracción en las reservas internacionales iniciada con la “crisis del Tequila”.

### **1997**

- OCTUBRE: Elecciones legislativas. Con un 36%, el peronismo es derrotado a manos de la Alianza (coalición FREPASO-UCR), que obtiene el 45%.
- S/F: Surge el llamado fenómeno piquetero. El año 1997 se producen 23 cortes de ruta en el Gran Buenos Aires y 54 en el resto del país.
- S/F: Comienza a agudizarse el fenómeno de “sojización” del agro iniciado en los años 70, con fuerte presencia de capitales transnacionales.

### **1998**

- SEPTIEMBRE: Leyes N° 25.013, que establece un régimen de reforma laboral, y 25.164, que crea el registro nacional de trabajadores rurales y empleadores. Ambas leyes implican retrotraer algunos aspectos de la reforma laboral de 1991.

### **1999**

- FEBRERO: Primer Convenio Colectivo del Sector Público, entre el Gobierno y la Unión de Personal Civil de la Nación. Introduce la negociación colectiva dentro del empleo público, pero cristaliza la equiparación de condiciones de los trabajadores estatales con los del sector privado.
- AGOSTO: Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, que busca combatir el déficit estableciendo metas numéricas para el sector público nacional. Ninguna de estas metas acabaría cumpliéndose.
- OCTUBRE: Elecciones presidenciales. Se impone con el 48% la fórmula de la Alianza, compuesta por el radical Fernando de la Rúa y el frepasista Carlos Álvarez, por sobre los peronistas Eduardo Duhalde-Ramón Ortega.
- DICIEMBRE: Se anuncia el llamado “impuestazo”. Incremento en los impuestos indirectos internos, la generalización del IVA y la disminución del mínimo no imponible (de US\$4.800 a US\$4.020).

### **2000**

- ENERO: Proyecto de Reforma Laboral, orientado a debilitar el poder de los sindicatos grandes en favor de los pequeños, y disminuir los costos salariales, rebajando los aportes patronales y estipulando la descentralización de las negociaciones salariales.

- FEBRERO: La CTA y un sector disidente de la CGT liderado por el dirigente camionero Hugo Moyano, convocan el primer paro general contra el proyecto de Reforma Laboral.
- MAYO: A pesar de la resistencia del peronismo y los principales sectores sindicales, la Reforma Laboral es aprobada luego de negociaciones con la CGT Oficial y el Congreso.
- JULIO: Nuevos ajustes vía Decretos de Necesidad y Urgencia, incluyen fuertes rebajas de salarios en el sector público y recortes en programas sociales como el Plan Trabajar.
- OCTUBRE: El gobierno es acusado de sobornar a senadores radicales y peronistas a fin de lograr la aprobación de la Reforma Laboral. Renuncia el Vicepresidente Carlos Álvarez, fracturándose definitivamente la Alianza UCR-FREPASO.
- NOVIEMBRE: El gobierno acuerda con el FMI el “Blindaje” financiero, compromiso del Fondo por un paquete de salvataje de 40.000 millones de dólares, que permitiría postergar pagos de capital e intereses a efectos de aliviar la situación financiera del Estado.
- S/F: Se buscan implementar medidas exigidas por el FMI: dejar sin efecto la prestación básica universal en las futuras jubilaciones y subir la edad jubilatoria de las mujeres, y congelar el gasto público por cinco años y las transferencias a las provincias por dos.
- S/F: Niveles históricos de pobreza (57,%%) e indigencia (17,5%) al término del año.

## **2001**

- ENERO: Investigación acerca del rol del presidente del BCRA, Pedro Pou, en casos de corrupción y lavado de dinero. Fuerte fuga de capitales ante la posible pérdida de autonomía del BCRA.
- MARZO: Renuncia Machinea al Ministerio de Economía. Asume Ricardo López Murphy, anunciando un ajuste por US\$2.000 millones, compuesto principalmente por recorte a las universidades públicas, despidos de empleados fiscales y venta de activos públicos.
- MARZO: Ante el fuerte rechazo de gran parte de los dirigentes de la Alianza y de distintas entidades gremiales, y quince días de movilizaciones, renuncia López Murphy el 20 de Marzo, apenas quince días después de asumido.
- ABRIL: Asume Domingo Cavallo en Economía. Intento de flexibilizar la convertibilidad y permitir una política monetaria más expansiva; además se anuncia un compromiso de “déficit cero”, a través de un nuevo recorte general de gastos en la administración.
- ABRIL: Son sometidos a revisión del Congreso los decretos de reforma previsional y de desregulación de las obras sociales, además se decreta el pago de las deudas del Estado al sistema de obras sociales.
- JULIO: Se celebra un Congreso Nacional de Piqueteros en el partido bonaerense de La Matanza. De esta jornada se derivaron dos cortes nacionales de ruta para el mismo mes.
- AGOSTO: Para enfrentar la falta de liquidez, el gobierno crea mediante el Decreto 1004/01 las “Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales” (Lecop). En los meses sucesivos se crean cuasimonedas paralelas en varias provincias del país.

- OCTUBRE: Elecciones legislativas. El peronismo mantuvo mayoría absoluta en el Senado y asume la primera mayoría en la Cámara de Diputados, por el fuerte descenso de la Alianza. Además, el voto nulo y blanco alcanza un inédito 20%.
- NOVIEMBRE: Se produce el “Megacanje”, oferta de postergación voluntaria de los vencimientos de deudas a cambio de un aumento en los intereses. La medida no logra contener la fuga de capitales y la recesión.
- DICIEMBRE: Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.570, conocido como el “corralito”, mediante el cual se restringe el retiro de fondos y se impone el control de cambios y de capitales, dejando cautivo el ahorro local. El FMI cancela el envío de US\$1.260 millones comprometidos, argumentando que Argentina incumplió el compromiso de déficit cero.
- DICIEMBRE: Comienzan los saqueos a supermercados y comercios, en Rosario, Mendoza y el conurbano de Buenos Aires; ya para el día 18 son una realidad en prácticamente todo el país, incluso en la Capital Federal.
- DICIEMBRE: En medio del caos social, el gobierno impuso el estado de sitio y busca un acuerdo de gobernabilidad con el peronismo. Fracasado este intento de acuerdo, De la Rúa renuncia a la Presidencia el 20 de Diciembre.
- DICIEMBRE: Del 20 al 23 asume el Presidente del Senado Ramón Puerta. Convoca a Asamblea Legislativa, luego de la cual renuncia por no contar con apoyo para gobernar hasta Marzo, postulando al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá apoyado por el “Frente Federal”, agrupación de provincias pequeñas al interior del peronismo.
- DICIEMBRE: Del 23 al 30 asume Rodríguez Saá bajo el acuerdo de convocar a elecciones para Marzo. Rodríguez Saá declara el default financiero, sin embargo pocos días después se descubre que pagó US\$ 150 millones al FMI, lo cual, sumado al descontento asociado a figuras de su gabinete vinculadas al círculo duro del menemismo, gatilló su salida.
- DICIEMBRE: 30 de Diciembre asume el Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño.

## **2002**

- ENERO: El 2 de Enero del 2002, finalmente la Asamblea Legislativa designa para completar el período al gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el peronista Eduardo Duhalde, quien asume en alianza con el radicalismo y un sector del FREPASO.
- ENERO: Comienza la devaluación del peso, estableciendo tipos de cambio múltiples: uno comercial de \$1,4 por dólar, y uno teóricamente libre pero regulado, que comenzó en \$1,7 pero pronto superaría la barrera de los \$2.
- ENERO: Se envía al Congreso el proyecto de Ley de Emergencia Pública y Régimen Cambiario. Se trataba de un intento por subvencionar a los pequeños ahorristas, pesificando las deudas con el sistema financiero inferiores a US\$100.000.
- FEBRERO: El corralito es declarado inconstitucional por la Corte Suprema.

- FEBRERO: Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, distinta a su proyecto original. Conocida como el “corralón”, esta ley marcará la derogación de la convertibilidad y la pesificación total de la economía.
- ABRIL: Renuncia el Ministro de Economía Jorge Remes Lenicov, siendo reemplazado por Roberto Lavagna.
- ABRIL: Creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), que fija una asignación única de \$150 pesos mensuales, independiente de la región del país donde resida la familia o el número de miembros que la compongan.
- MAYO: Es modificada la Ley de Quiebras, suspendiéndose por 180 días las ejecuciones judiciales y extrajudiciales por deudas impagas, y se establece un plazo de 90 días para que las entidades financieras reprogramen sus deudas con acuerdos particulares.
- MAYO: Es derogada la Ley de Subversión Económica de 1974, que establecía el concepto de “vaciamiento de empresa”.
- JUNIO: El gobierno concreta el lanzamiento de su primera oferta de canje voluntario de depósitos reprogramados por nuevos títulos públicos, transfiriendo así al Estado la deuda que los bancos mantenían con los ahorristas.
- JUNIO: “Masacre de Avellaneda”. Violenta represión a una protesta por parte de la Policía Bonaerense, termina con el fallecimiento de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Duhalde adelanta las elecciones y renuncia a postularse a la reelección.
- DICIEMBRE: Se anuncia el fin del corralito, liberándose los depósitos retenidos por cerca de \$21.000 millones. La medida es acompañada por controles cambiarios, prohibiéndose para toda persona natural o jurídica la compra de más de US\$100.000 dólares.

### **2003**

- ABRIL: Elección presidencial. Llegan a segunda vuelta dos fórmulas peronistas: Carlos Menem-Juan Carlos Romero (24%), y Néstor Kirchner-Daniel Scioli (22%). La segunda vuelta no se realiza ante la renuncia de la fórmula menemista.
- JUNIO: Se producen cambios en la Corte Suprema de Justicia. Destitución o renuncia de los seis jueces más reconocidos como involucrados en casos de corrupción desde el período de Menem.
- NOVIEMBRE: Reestatización del Correo Argentino.
- DICIEMBRE: El Congreso declara la nulidad de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. Algunos jueces y tribunales inferiores comienzan a reabrir casos referidos a crímenes de lesa humanidad indultados durante el período de Menem, lo que sería ratificado el año 2010 por la Corte Suprema.
- DICIEMBRE: El gobierno le devuelve la personería jurídica a la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte liderada por Hugo Moyano, que había sido retirada por el gobierno militar en 1978.

### **2004**

- JULIO: Se produce el Congreso de la CGT, en la cual se produjo su reunificación en torno a la elección de un nuevo Consejo Directivo liderado por Moyano.
- S/F: Comienza paulatina evolución, tanto en sectores tradicionalmente receptores de inversión extranjera como el agro, el sector automotriz y la hotelería, como algunos nuevos como los servicios transables y la minería.
- S/F: El año 2004 el PIB creció un 9%, manteniendo la tendencia del año anterior (8,85%) y su reversión respecto al 2002 (-10,8%). Asimismo, el nivel de pobreza para el año 2004 descendió al 40,2%.

## **2005**

- ENERO: Se anuncia el canje de la deuda en default por nuevos títulos, de los cuales más del 40% se emitirían en moneda local. Esto permitió reducir el stock de deuda pública en US\$ 67.328 millones.
- OCTUBRE: Elecciones legislativas. Hito importante en la configuración del kirchnerismo como fuerza política: el llamado “Frente para la Victoria” obtiene la mayoría en el Senado (14 de 24) y sería la primera mayoría en la Cámara de Diputados.
- NOVIEMBRE: Se produce el desplazamiento de Roberto Lavagna del Ministerio de Economía. Lo reemplazaría Felisa Miceli.
- DICIEMBRE: Es promulgado el Decreto N° 1599 que crea las “reservas de libre disponibilidad”, entendiéndose como tales a las reservas del Banco Central que exceden el 100% de la base monetaria. Utilizando este recurso normativo, el gobierno anuncia la cancelación anticipada de la totalidad de la deuda de US\$9.810 millones con el FMI.
- S/F: Se crea la Secretaría de Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía y encargada de la gestión de acuerdos de precios con las principales empresas.

## **2006**

- ENERO: Se producen fuertes protestas por parte de trabajadores petroleros en Santa Cruz en contra del impuesto a las ganancias. Dentro de las políticas contenidas en el “impuestazo” de 1999 había reducido el mínimo no imponible de este tributo, medida que hasta entonces no sería modificada por ningún ministerio de Economía hasta la fecha.
- MARZO: Es reestatizado el 84% del servicio de agua potable de todo el país, a través de la creación de la empresa estatal Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA)
- NOVIEMBRE: Las reservas internacionales subieron más de 30.000 millones de dólares, la desocupación bajó al 10% y la pobreza alcanzó el nivel del 33,5%.

## **2007**

- ENERO: Es desplazada la jefa de la dirección de Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Graciela Bevacqua. En su lugar asumirá Beatriz Paglieri, vinculada a la Secretaría de Comercio, generando acusaciones de intervención gubernamental en el INDEC y en particular un cambio en la metodología de cálculo de la inflación.
- JULIO: Involucrada en acusaciones de corrupción, renuncia la ministra de Economía Felisa Miceli. Es reemplazada por Miguel Peirano.
- OCTUBRE: Elección presidencial. Triunfa con el 45% la fórmula del “Frente para la Victoria”, compuesta por Cristina Fernández y Julio Cobos, Gobernador de Mendoza y quien lideraría un sector descolgado del radicalismo (los llamados “radicales K”).

## **2008**

- MARZO: Con el anuncio de la Resolución 125, que establecía un sistema de retenciones móviles a las exportaciones de soja, girasol, maíz, trigo, y sus derivados, se desata el llamado “conflicto del campo”.
- JUNIO: Luego de varias semanas de conflicto, el proyecto de retenciones es votado en el Congreso. Se produce un empate y la votación es definida por el Vicepresidente Cobos, quien rechazó el proyecto, ante lo cual el gobierno decidió dejar sin efecto la resolución.
- JULIO: Se aprueba el proyecto de reestatización las empresas Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas, además de otras relacionadas.
- NOVIEMBRE: Ley N°26.425 de reforma previsional, que pone fin al sistema de AFJP instaurado durante el período de Menem, dando origen a un sistema de reparto universal bajo el nombre de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
- DICIEMBRE: Se anuncian una serie de estímulos y créditos blandos orientados a impulsar el consumo interno y sostener el nivel de actividad y empleo. En el mismo sentido, se anuncia un Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010 que involucra obras por US\$31.000 millones.

## **2009**

- FEBRERO: Ley 26.476 que establece una amplia moratoria impositiva y previsional a la industria nacional, que permita regularizar las obligaciones tributarias y de seguridad social vencidas hasta el 31 de Diciembre de 2007.
- MARZO: Se anuncia la creación de un Fondo Federal Solidario conformado por el 30% de las sumas que el Estado nacional recaude en concepto de derechos de exportación de soja, para ser repartido entre las provincias conforme a la Ley de Coparticipación Federal.
- JUNIO: Elecciones Legislativas. Dura derrota del kirchnerismo en comparación a los comicios del 2005, quedando con un tercio de los cupos tanto en el Senado (donde tenía la mayoría) como en la Cámara de Diputados (donde bajó de 50 a 40 representantes).

- AGOSTO: Se retoma el Programa de Recuperación Productiva (Repro) implementado el año 2002, a partir del cual el gobierno solventa parcialmente el sueldo de los empleados privados, con un tope de \$600 mensual por un máximo de 12 meses, prohibiendo además reducciones de personal a las empresas que adscriban al programa.
- OCTUBRE: Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Reserva un tercio del espectro audiovisual para medios comunitarios, y establece un límite de posesión de medios restringido a 10 licencias (la ley anterior permitía 24), entre otras medidas.
- DICIEMBRE: El gobierno lanza un Decreto de Necesidad y Urgencia para la creación del “Fondo del Bicentenario”, un fondo de US\$6.569 millones creado con el excedente de reservas del BCRA, destinado al pago de los intereses de la deuda externa. El decreto es impugnado por el Congreso y frenado a través de medidas cautelares.

## **2010**

- FEBRERO: Ante el conflicto desatado por el “Fondo del Bicentenario”, es destituido el Presidente del Banco Central, Martín Redrado.
- MARZO: El gobierno lanza el Decreto de Necesidad y Urgencia que crea el “Fondo de Desendeudamiento Argentino” (FONDEA), compuesto por US\$4.382 millones de las reservas excedentes del Banco Central, y que traen como contraprestación la emisión de un título de deuda en dólares del Tesoro nacional a 10 años plazo.

## **Principales reformas e hitos constituyentes en Chile, 1973-2010**

### **1973**

- SEPTIEMBRE: Golpe de Estado en que es derrocado el Presidente Salvador Allende, dando inicio a la dictadura militar chilena.
- SEPTIEMBRE: Se conforma la Junta Militar de Gobierno, compuesta por los comandantes en Jefe de las cuatro ramas militares y policiales: Augusto Pinochet (Ejército), Gustavo Leigh (Fuerza Aérea), José Toribio Merino (Armada) y César Mendoza (Carabineros).
- OCTUBRE: Devaluación y unificación cambiaria.
- S/F: Eliminación de franquicias tributarias y arancelarias para las empresas públicas. Además, se prohíbe al Banco Central financiar directa o indirectamente al fisco, lo cual también incluye a las empresas del Estado.

### **1974**

- ENERO: Decreto Ley N° 249 (DL-249), establece la Escala Única de Sueldos (EUS) del personal público.
- JUNIO: Se oficializa la creación de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA)
- JULIO: Se promulga el DL-600, que establece el Estatuto de la Inversión Extranjera.

- JULIO: Gran deterioro de los términos de intercambio, al mismo tiempo que ocurría el shock petrolero se derrumbó el precio del cobre.
- DICIEMBRE: Reforma Tributaria, que busca corregir los efectos inflacionarios creando la Unidad Tributaria Mensual (UTM), implantar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y eliminar los regímenes tributarios especiales.
- S/F: Comienza proceso de privatizaciones.
- S/F: Comienza proceso de liberalización de los precios y eliminación de subsidios.
- S/F: La CORFO procede a la devolución de las empresas intervenidas (325 en total) a sus antiguos dueños, por un valor libre neto de alrededor de US\$1.000 millones.
- S/F: A partir de la “Propuesta de Regiones” de ODEPLAN, se da inicio a la reforma político-administrativa que divide Chile en 13 regiones (una “Metropolitana”).

## 1975

- JUNIO: Decreto con Fuerza de Ley N° 341 (DFL-341) que crea la Zona Franca de Iquique (ZOFRI).
- JULIO: Se constituye el Frente Juvenil de Unidad Nacional
- SEPTIEMBRE: DL-1.123, reconvierte la moneda chilena al peso, a razón de un peso por 1.000 escudos (E°)<sup>224</sup>
- SEPTIEMBRE: DL-1.167, establece que sólo es posible vender derechos de explotación de un yacimiento por parte de CODELCO en caso que este no se encuentre actualmente en explotación por las empresas nacionalizadas o sus continuadoras legales.
- NOVIEMBRE: DL-1.263) de Administración Financiera del Estado, otorga al Ejecutivo el poder exclusivo de administración de las finanzas públicas.
- NOVIEMBRE: El General de la Fuerza Aérea y Ministro del Trabajo, Nicanor Díaz Estrada, presenta una primera propuesta de reforma previsional, que contemplaba un sistema mixto capitalización/reparto. La propuesta es rechazada.
- S/F: Creación del Programa de Empleo Mínimo (PEM) a cargo de las municipalidades.

## 1976

- ENERO: DL-1.350, fusiona todas las compañías mineras nacionalizadas en una sola empresa estatal, bajo el nombre de Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)
- SEPTIEMBRE: Es asesinado en Washington D.C. por agentes de la DINA el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa del gobierno de Allende, Orlando Letelier.
- OCTUBRE: Chile se retira del Pacto Andino (actual Comunidad Andina de Naciones), que había creado junto a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en Mayo de 1969.

---

<sup>224</sup> El Escudo había nacido en 1960, también en el contexto de una política antiinflacionaria por parte del gobierno de Jorge Alessandri, a razón de 1.000 pesos por un escudo.

- S/F: Ley N° 13.196, modifica la llamada “Ley Reservada del Cobre” de 1958, otorgando un 10% de las ventas brutas de CODELCO a las Fuerzas Armadas, con un piso de US\$90.000.000 (antes era un 15% sin piso mínimo).

### **1977**

- MARZO: La Junta decreta la disolución de los partidos políticos.
- MAYO: “Laudo Arbitral” solicitado en 1971 falla a favor de Chile en el conflicto respecto a la soberanía de las islas ubicadas al sur del Canal del Beagle (Picton, Nueva y Lennox). El gobierno argentino desconoce el fallo.
- JULIO: Se lleva a cabo el “Acto de Chacarillas”, organizado por el llamado Frente Juvenil de Unidad Nacional, en el cual Pinochet da un discurso en el que esboza las etapas del proceso de institucionalización del régimen.
- S/F: La Superintendencia de Bancos interviene el Banco de Osorno y La Unión, en lo que constituye la primera quiebra económica de significación durante el régimen militar.
- S/F: La DINA es disuelta, creándose en su reemplazo la Central Nacional de Informaciones (CNI) a cargo del general Odlanier Mena.

### **1978**

- ENERO: Plebiscito sobre apoyo o rechazo a la legitimidad del régimen ante la condena internacional por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Gana el “Sí” con un 75%.
- ABRIL: Es nombrado como Ministro del Interior el abogado Sergio Fernández, siendo el primer civil en ocupar dicho cargo desde el golpe de Estado.
- JUNIO: DL-2.200, deroga la “Ley de Inamovilidad” a los trabajadores, restablece la figura del desahucio contra indemnización, autoriza contratos de duración determinada, y establece tiempo de trabajo semanal de 48 horas.
- JULIO: Destitución de Gustavo Leigh de la Junta de Gobierno, reemplazo por Fernando Matthei.
- DICIEMBRE: José Piñera es nombrado Ministro del Trabajo, en el contexto de amenaza de un boicot comercial por parte de la AFL-CIO estadounidense.
- DICIEMBRE: El Vaticano ofrece su mediación respecto del “Conflicto del Beagle” el 22 de Diciembre, abortando con ello una invasión argentina a las islas presupuestada para aquel día que habría desencadenado el comienzo de la guerra entre Chile y Argentina.

### **1979**

- ENERO: Se unifica la edad de jubilación en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres.

- JUNIO: El Ministro de Hacienda, Sergio de Castro, anuncia la fijación del tipo de cambio, estableciéndolo en \$39 por dólar.
- JUNIO: Es anunciado el “Plan Laboral”, compuesto de cuatro Decretos Ley (2.756, 2.757, 2.758 y 2.759) que cambian por completo la legislación sindical y de negociación colectiva en Chile.
- S/F: En un congreso clandestino, se restablece la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh).

## **1980**

- AGOSTO: Se produce el “Caupolicanazo”, evento masivo que constituyó la primera manifestación opositora realizada durante el régimen militar.
- SEPTIEMBRE: Con un 67%, es aprobada en plebiscito la nueva Constitución Política de la República, entrando en vigor en un régimen transitorio el 11 de Marzo de 1981 y en forma plena el 11 de Marzo de 1990.
- NOVIEMBRE: DL-3.500 y DL-3.501 de Reforma Previsional, que sustituyen por completo el esquema colectivo de reparto por un sistema basado en la capitalización individual.
- S/F: Se da inicio al proceso de “municipalización” del sistema escolar público.

## **1981**

- ENERO: Reforma en educación superior mediante el DFL-1 (Ley General de Universidades) y DFL-4 (Ley de Financiamiento) del Ministerio de Educación, comienza proceso de privatización y autofinanciamiento.
- FEBRERO: DL-3.621, transforma a los Colegios Profesionales en asociaciones gremiales de derecho privado, estableciendo además que la afiliación a estos es voluntaria.
- MARZO: DFL-3 del Ministerio de Salud, creación del sistema privado de Instituciones de Salud Previsional (ISAPREs)
- ABRIL: Quiebra de la Compañía Refinera de Azúcar de Viña del Mar (CRAV).
- DICIEMBRE: Es aprobada la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, que crea el modelo de “concesiones” a privados en la minería y sienta las bases para su aplicación en otros ámbitos.
- S/F: Banco Central rescata a los depositantes de cuatro bancos y cuatro financieras liquidadas, a través de préstamos de urgencia canalizados por el propio instituto emisor.

## **1982**

- FEBRERO: Es asesinado por agentes de la CNI el sindicalista Radical y Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), Tucapel Jiménez.
- JUNIO: Es decretado el comienzo del proceso de devaluación del peso chileno, acabando así con el tipo de cambio fijo de \$39 por dólar establecido en 1979.

- AGOSTO: Se establece un tipo de cambio preferencial hasta Diciembre de 1986 para los deudores en dólares del sistema financiero, comenzó en cerca del 20% del tipo de cambio oficial y llegó a 40% en 1985.
- S/F: Es creado el Plan Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH), programa de empleos municipales complementario al PEM.
- S/F: Desindexación de los salarios para el sector privado.
- S/F: Déficit de cuenta corriente de US\$4.800 millones (Huneeus, 2000)

### **1983**

- ENERO: Intervención financiera, operación de rescate a la banca estimada en un costo de US\$7.000 millones.
- MAYO: Se desarrolla la Primera Jornada de Protesta Nacional contra el régimen militar, convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC) y a la cual adhirieron el conjunto de los grupos políticos de oposición.
- JUNIO: Segunda Jornada de Protesta Nacional. Creación del Comando Nacional de Trabajadores (CNT)
- JULIO: Tercera Jornada de Protesta Nacional
- AGOSTO: Creación de la “Alianza Democrática” (AD), compuesta por los partidos Radical (PR), Democracia Cristiana (PDC), Social Democracia (PSD), Unión Socialista Popular (USOPO) y Republicano, a los que se unirán el Partido Liberal y el sector renovado del Partido Socialista (PS-Núñez)
- AGOSTO: Cuarta Jornada de Protesta Nacional, convocada por la Alianza Democrática. Despliegue de 18.000 soldados termina con decenas de muertos y centenares de heridos.
- AGOSTO: Sergio Onofre Jarpa es nombrado Ministro del Interior, comienza intento de apertura política (“Primavera de Jarpa”).
- SEPTIEMBRE: Creación del “Movimiento Democrático Popular” (MDP), articulación de los principales sectores de izquierda de la oposición (Partido Comunista, PS-Almeyda y Movimiento de Izquierda Revolucionaria)
- SEPTIEMBRE: Fundación de la Unión Demócrata Independiente (UDI)
- SEPTIEMBRE: Es creada la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICOMCAR), organismo de contrainsurgencia paralelo a la CNI.
- DICIEMBRE: Con un apagón a nivel nacional, sale a la luz pública el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).

### **1984**

- ENERO: Ley N° 18.293 sobre reforma tributaria, introduce modificaciones al impuesto a la renta orientadas a generar condiciones preferenciales para la inversión de capital, a través de la creación del Fondo de Utilidades Tributables (FUT), entre otras medidas.
- ABRIL: Luis Escobar es nombrado Ministro de Hacienda.

- AGOSTO: El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del MDP. El movimiento pasa a funcionar de manera semiclandestina.
- NOVIEMBRE: Se firma el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina, que marca el término definitivo del Conflicto del Beagle.
- NOVIEMBRE: Declaración de estado de sitio, marca el fin de la apertura política.
- S/F: Eliminación del reajuste pactado de 10,6% a los pensionados. Costo del ajuste fiscal.

## 1985

- FEBRERO: Sergio Onofre Jarpa es desplazado del Ministerio del Interior, asumiendo Ricardo García en su reemplazo. El mismo mes sería reemplazado en Hacienda Luis Escobar, ingresando al gobierno el ingeniero Hernán Büchi.
- MARZO: Ocurre el “Caso Degollados”, secuestro y asesinato de tres miembros del PC por parte de agentes de la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICOMCAR).
- AGOSTO: A raíz del “Caso Degollados”, se produce la renuncia del General César Mendoza tanto a la institución como a la Junta de Gobierno. En su reemplazo sería nombrado el General Rodolfo Stange.
- AGOSTO: Sale a la luz pública el “Acuerdo Nacional”, convocado por el Arzobispo de Santiago. El acuerdo es desconocido por el régimen.
- DICIEMBRE: Ley N° 18.840, crea un Sistema de Reintegro a las exportaciones no tradicionales, equivalente al 3% del valor FOB<sup>225</sup> de cada exportación.
- S/F: Comienza proceso de reprivatización de empresas que pasaron a manos del Estado en la crisis de 1982-1983. Además, comienzan a privatizarse (o continúa su proceso, según el caso) las 27 principales empresas de servicios públicos aún a manos del Estado.

## 1986

- ENERO: A contar de este año, las AFP son autorizadas a invertir en instrumentos de oferta pública de empresas (bonos y acciones).
- ABRIL: Es asesinado Simón Yévenes, dirigente poblacional perteneciente a la UDI.
- JUNIO: Jornadas de Paro Nacional los días 2 y 3, convocadas por la Asamblea de la Civilidad. Dejan un saldo de 7 muertos.
- AGOSTO: La CNI descubre y desbarata una operación de internación clandestina de armas por parte del FPMR en la localidad de Carrizal Bajo.
- SEPTIEMBRE: Atentado fallido contra la vida de Augusto Pinochet por parte del FPMR. El régimen declara estado de sitio.
- NOVIEMBRE: Es promulgada la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575)

---

<sup>225</sup> Valor “Free On Board” del producto, es decir, sin considerar costos por concepto de transporte.

- **NOVIEMBRE:** Es promulgada la Ley General de Bancos (N° 18.576), que restringe los límites a los créditos otorgados a partes “relacionadas”, entre otras medidas.

### **1987**

- **MARZO:** Se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, manteniendo sin embargo la proscripción a los partidos de orientación marxista consagrada en el Artículo 8° de la Constitución
- **ABRIL:** Se funda Renovación Nacional (RN), con militantes provenientes del Movimiento de Unión Nacional, Unión Demócrata Independiente (UDI), Frente Nacional del Trabajo y antiguos militantes y partidarios del Partido Nacional y la Democracia Cristiana.
- **AGOSTO:** La Junta Militar proclama a Augusto Pinochet como candidato para el plebiscito contemplado en el itinerario constitucional, fijado para el 5 de Octubre de 1988.
- **DICIEMBRE:** Nace el Partido Por la Democracia (PPD), que logra captar rápidamente militantes y adherentes de prácticamente todo el arco opositor al régimen militar.

### **1988**

- **FEBRERO:** Trece partidos (los integrantes de la Alianza Democrática más otras formaciones) acuerdan llamar a votar “No” en el plebiscito, formando la “Concertación de Partidos por el No”.
- **MAYO:** Ley N° 18.708, establece reintegro de los gravámenes aduaneros respecto de todas las materias primas, artículos a media elaboración y/o partes o piezas nacionalizadas, incorporadas o consumidas en la producción de un bien exportado.
- **AGOSTO:** Se reconstituye la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), siendo electo como Presidente el dirigente textil demócratacristiano Manuel Bustos.
- **OCTUBRE:** Se lleva a cabo el plebiscito respecto a la continuidad de Augusto Pinochet por un nuevo mandato hasta 1997, imponiéndose la opción “No” con un 56%. El régimen reconoció el resultado y, conforme al régimen constitucional transitorio, se prorrogó el mandato de Pinochet hasta Marzo de 1990..
- **S/F:** Se redujo el IVA de un 20% a un 16%. También se rebajó a 0% la tasa del impuesto corporativo a las utilidades reinvertidas, manteniendo en 10% el de las utilidades repartidas.

### **1989**

- **JULIO:** Se somete a plebiscito un paquete de 54 reformas a la Constitución de 1980, consensuado entre el gobierno y los partidos articulados en la Concertación. Las reformas son aprobadas con un 91%.
- **SEPTIEMBRE:** Es promulgada la Ley N° 18.834 que crea el Estatuto Administrativo, que regula las relaciones laborales dentro del personal del Estado.

- OCTUBRE: Es promulgada la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central (N° 18.840), que consagra su autonomía y permite cualquier operación cambiaria que no se encuentre expresamente prohibida.
- DICIEMBRE: Elecciones presidenciales. Se impone en primera vuelta el candidato de la Concertación, Patricio Aylwin Azócar, superando con un 55% la candidatura oficialista del Ministro de Hacienda Hernán Büchi, y la del empresario Francisco Javier Errázuriz.
- DICIEMBRE: Elecciones parlamentarias. La Concertación obtiene mayoría absoluta en diputados (72 de 120) y senadores (22 de 38 electos, a los que se suman 9 designados), pero insuficiente para modificar leyes de quórum calificado.
- DICIEMBRE: Unificación del Partido Socialista (PS). Además de las facciones anteriormente separadas, concurren en el proceso el MAPU y la gran mayoría de la Izquierda Cristiana (partiendo por sus dos diputados y su Presidente, Luis Maira).

## **1990**

- MARZO: El día 7, es aprobada por la Junta de Gobierno y promulgada por Pinochet la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que regula el ámbito correspondiente a la “libertad de enseñanza” garantizada por la constitución.
- MARZO: El día 11 asume Patricio Aylwin la Presidencia. A comienzos de Abril comienza sus sesiones el Congreso Nacional, en una nueva sede ubicada en Valparaíso.
- ABRIL: Se constituye la “Comisión Rettig”, dedicada a investigar y documentar casos de asesinatos perpetrados por parte de agentes del Estado durante el régimen militar.
- JUNIO: Ley N° 18.985 de Reforma Tributaria, aumenta transitoriamente el IVA del 16% al 18% hasta fines de 1993, incrementa la tasa del impuesto al ingreso de las empresas de 10% a 15%, y modifica los tramos del impuesto a la renta personal, entre otras medidas
- JUNIO: Anuncio de la propuesta de integración económica y comercial por parte del gobierno estadounidense de George H. Bush, conocida como “Iniciativa para las Américas”.
- SEPTIEMBRE: Parada Militar, marcada por decisión del General Carlos Parera de no solicitar permiso protocolar a Aylwin para el comienzo del desfile.
- NOVIEMBRE: Ley N° 19.010 sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo.
- DICIEMBRE: Se desata escándalo de los “Pinocheques”. El Ejército se acuartela y la investigación es detenida.

## **1991**

- FEBRERO: La Comisión Rettig entrega su informe a Aylwin, documentando 2.279 denuncias de asesinatos por parte de agentes del Estado durante el régimen militar.
- FEBRERO: Ley N° 19.049 sobre centrales sindicales

- ABRIL: Es asesinado el fundador de la UDI y Senador por Santiago, Jaime Guzmán Errázuriz. La acción es atribuida a un comando del FPMR.
- JUNIO: Es promulgada la Ley N° 19.070 que reforma el Estatuto Docente, que regula los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional de los profesionales de la educación.
- JULIO: Ley N° 19.069 sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva
- OCTUBRE: Se somete al juicio de un tribunal internacional la disputa territorial de larga data entre Chile y Argentina por la “Laguna del Desierto”, fragmento del lago O’Higgins-San Martín ubicado en la Patagonia.
- S/F: Se aprueba proyecto para rebajar los aranceles aduaneros de 15% a 11%, y compensarlos vía aumentos en los impuestos específicos a la gasolina y al crédito.

## **1992**

- MAYO: Ley N° 19.137 sobre pertenencias mineras de CODELCO, elimina el impedimento establecido en 1976 para el traspaso de sus yacimientos de reserva a empresas transnacionales
- JUNIO: Elecciones municipales. Se produce una aplastante victoria de la Concertación, que obtiene casi un 80% de los alcaldes y un 57% de los concejales de todo el país. En particular, se consolida también la Democracia Cristiana como el partido más grande de Chile, obteniendo un 47% de los alcaldes y un 31% de los concejales.
- S/F: Finaliza el proceso de privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)

## **1993**

- MAYO: El Consejo de Defensa del Estado decide reactivar el caso “Pinocheques”. El ejército despliega tropas frente al palacio de La Moneda (“Boinazo”).
- SEPTIEMBRE: Ley N° 19.247 de Financiamiento Compartido, que permite a los sostenedores de colegios cobrar aranceles a las familias adicionales a la subvención estatal, y permite exenciones tributarias para las empresas que realicen donaciones educacionales.
- DICIEMBRE: Elecciones presidenciales. Triunfa con un 58% en primera vuelta la candidatura concertacionista del ingeniero civil DC (e hijo del ex Presidente Eduardo Frei Montalva), Eduardo Frei Ruiz-Tagle.
- DICIEMBRE: Elecciones parlamentarias, se renueva la Cámara de Diputados y 18 Senadores. La Concertación 70 diputados contra 50 de la Alianza, y ambos bloques obtienen 9 bancadas senatoriales.
- S/F: Nueva reforma tributaria, fija el impuesto a las empresas en 15%, el IVA en 18% hasta 1997, y reduce tasa marginal del impuesto a rentas personales a un 45%
- S/F: Año record en materia de inversión extranjera materializada: US\$2.638,8 millones, superiores en un 87,5% la cantidad registrada en 1992, ascendente a US\$1.432,1.

- S/F: Entrega del mineral El Abra a capitales transnacionales (Cyprus Minerals Corporation gringa, y Lac Minerals canadiense) por US\$404 millones más US\$151 millones que entregarían a la sociedad a constituirse para la explotación de El Abra.

## **1994**

- ENERO: Es promulgado el DFL N°1 del Ministerio del Trabajo que crea un nuevo Código del Trabajo a partir de las reformas en materia de contrato de trabajo y estabilidad laboral (Ley 19.010), conformación de centrales sindicales (Ley 19.049) y negociación colectiva (Ley 19.069)
- FEBRERO: Ley N° 19.287, reemplaza el Crédito Fiscal Universitario creado en 1981 (DFL-4) por un “Fondo Solidario de Crédito Universitario” para las Universidades del Consejo de Rectores.
- MARZO: Eduardo Frei Ruiz-Tagle asume la Presidencia.
- OCTUBRE: Se da a conocer el fallo del tribunal arbitral constituido en 1991 para resolver el litigio por la Laguna del Desierto. El fallo favorece a Argentina, siendo ratificado un año más tarde al rechazarse la solicitud de reconsideración realizada por el gobierno chileno.
- S/F: Aduciendo “razones de Estado”, Frei ordena al Consejo de Defensa del Estado no proseguir con la persecución penal a los responsables del escándalo de los “Pinocheques”, archivándose finalmente el caso.
- S/F: Chile ingresa como miembro al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)
- S/F: Por primera vez desde la nacionalización de la gran minería del cobre, las exportaciones de la minería privada también fueron mayores a las estatales, al completar ventas aproximadamente por US\$2.720 millones (contra US\$2.520 de la minería estatal).

## **1995**

- SEPTIEMBRE: Ley N° 19.410, introduce reformas al Estatuto Docente, que flexibilizan movilidad de profesores y directivos.
- DICIEMBRE: Por primera vez desde su concepción en 1981, el sistema previsional cierra el año con una rentabilidad negativa (-2,5%)

## **1996**

- JUNIO: Chile adhiere como país asociado al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a través de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile.
- OCTUBRE: Elecciones municipales. Si bien la Concertación se mantuvo como la principal fuerza política del país, experimentó un importante retroceso en la votación de alcaldes, obteniendo 197 alcaldías (69 menos que en 1992), contra 132 de la Alianza (muy superiores a las 62 obtenidas en la anterior elección).

- NOVIEMBRE: Chile suscribe un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá.
- DICIEMBRE: Es presentado el proyecto de Ley Marco de las Universidades Estatales.
- S/F: El grupo Telecom Italia adquiere el 20% de la propiedad de Entel, compartiendo el control con el grupo nacional Chilquinta. En Marzo del 2001 el grupo italiano adquiere más del 50% de la propiedad.

## **1997**

- ABRIL: El gobierno anuncia el cierre del yacimiento carbonífero de Lota. El anuncio desencadena una serie de protestas en la región y a lo largo del país.
- JULIO: Devaluación de la moneda local tailandesa (baht) frente a sobreextensión financiera obligada en parte por el sector inmobiliario. Estalla la “crisis asiática”.
- DICIEMBRE: Elecciones parlamentarias, renovación de la totalidad de la Cámara de Diputados y 20 Senadores. Retroceso concertacionista de 5% en ambas votaciones, y ampliación del voto nulo y blanco a un 17% sin precedentes.
- S/F: Se aprueba mantener el IVA definitivamente en 18%.

## **1998**

- MARZO: Augusto Pinochet deja la Comandancia en Jefe del Ejército, siendo reemplazado por el General Ricardo Izurieta. Asume al día siguiente como senador vitalicio.
- ABRIL: Chile suscribe un TLC con México.
- JUNIO: Chile firma un Acuerdo de Complementación Económica con Perú.
- OCTUBRE: Augusto Pinochet es detenido en Londres.
- S/F: Es derogada la posibilidad de rebajar hasta un 20% de la compra de acciones de primera emisión de la base imponible con un tope y por tiempo indefinido establecida en 1984. También se derogó por (cuatro años) el crédito sobre el impuesto a la renta de las empresas al que daban derecho las contribuciones de bienes raíces.
- S/F: Se aprueba una rebaja gradual de aranceles de 11% a 6% en un plazo de cinco años (un punto anual), la que se compensaría con un alza en impuestos específicos al tabaco, la gasolina y el crédito.

## **1999**

- MAYO: La compañía española ENDESA adquiere el 35% de ENERSIS, que sumado al 25% que poseía inicialmente la pone como controladora de la empresa matriz energética.
- OCTUBRE: Chile suscribe un TLC con Centroamérica.
- DICIEMBRE: Primera vuelta de las elecciones presidenciales. Virtual empate entre Ricardo Lagos (PPD) y Joaquín Lavín (UDI) pasan a segunda vuelta, mecanismo que se aplica por primera vez en la historia del país.

## **2000**

- ENERO: Segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Triunfa el candidato concertacionista Ricardo Lagos, con un 51%.
- MARZO: Lagos asume la Presidencia de la República.
- OCTUBRE: Elecciones municipales. La Concertación sigue como la principal fuerza política, y las proporciones de votación son similares a 1996. Sin embargo se produce casi un empate en cantidad de alcaldías (pasando de 197-132 de 1996, a 166-163 el 2000), ganando la Alianza alcaldías emblemáticas como Santiago o La Florida.
- DICIEMBRE: Los gobiernos de Chile y Estados Unidos anuncian la reanudación de las negociaciones formales para llegar a un TLC entre ambos países.

## **2001**

- ENERO: Se aprueba un aumento en el impuesto a la gasolina automotriz de 5,2 a 6 UTM.
- ABRIL: Se produce el “Mochilazo”, serie de masivas protestas de estudiantes secundarios que llegaron incluso a la paralización de cerca de 400 mil. El “pase escolar” del transporte público deja de ser controlado por los gremios de transportistas y pasa a manos del Estado.
- MAYO: Ley N° 19.728, establece un Seguro de Desempleo para trabajadores del sector formal regidos por el Código del Trabajo.
- NOVIEMBRE: “Caso Coimas”, que involucró al Subsecretario de Transportes, Patricio Tombolini, acusado de prácticas de cohecho en la concesión de autorizaciones de Plantas de Certificación Técnica de vehículos motorizados.
- OCTUBRE: Ley N° 19.759, introduce reformas al Código del Trabajo en materias de seguridad laboral, condiciones de trabajo y negociación, entre otras.
- DICIEMBRE: Elecciones parlamentarias, renovándose toda la Cámara de Diputados y 18 Senadores. Virtual empate Alianza-Concertación en ambas Cámaras. La DC deja de ser el partido más votado del país, perdiendo dicha condición a manos de la UDI.
- S/F: Se anuncia la regla del llamado “superávit estructural”, principio orientador de la política fiscal consistente en la generación de un superávit fiscal equivalente al 1% del PIB anual.

## **2002**

- ENERO: Se aprueba un aumento de 0,134% mensual con un máximo de 1,608% al impuesto al crédito.
- FEBRERO: Ley N° 19.795, introduce reforma al sistema previsional, que divide el fondo de pensión en cinco tipos de fondos (desde las letras A a la E) según la composición de sus instrumentos de inversión.
- MAYO: Chile suscribe un TLC con la Unión Europea.

- S/F: Tras la venta de su yacimiento “Disputada de Las Condes”, se desata escándalo de evasión de impuestos por más de US \$300 millones por parte de la compañía minera Exxon.

### **2003**

- ENERO: Caso “MOP-Gate”, asesorías encargadas a empresas externas que funcionaron como fachada para el pago de asignaciones suplementarias (“sobresueldos”) a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas dicha cartera.
- MARZO: Chile vota en contra de la invasión estadounidense a Irak en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (del cual era miembro no permanente).
- MAYO: Ley N° 19.876, establece la obligatoriedad de la educación secundaria y el deber del Estado de otorgar un sistema gratuito con tal objeto, hasta la edad de 21 años.
- JUNIO: Acuerdo Tripartito entre el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores y la Asociación Chilena de Municipalidades, que crea la “Evaluación Docente”.
- SEPTIEMBRE: Chile suscribe un TLC con Estados Unidos.
- SEPTIEMBRE: Se constituye la “Comisión Valech”, encargada de investigar y documentar casos de prisión política y tortura durante el régimen militar.
- DICIEMBRE: El precio del cobre alcanza el valor de US\$1 la libra, inaugurando desde entonces un sostenido curso al alza sin precedentes, sobrepasando los US\$2 en Diciembre del 2004, los US\$3 en mayo del 2006 y los US\$4 en 2008.

### **2004**

- MARZO: Chile suscribe un TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)
- SEPTIEMBRE: Ley N° 19.966, crea el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Plan AUGE) en salud.
- OCTUBRE: Elecciones municipales. Por primera vez se realizan de manera separada las votaciones de alcaldes y concejales. 203 alcaldías para la Concertación, 104 para la Alianza, 32 alcaldes fuera de pacto. Triunfo concertacionista también en concejales, donde además aparece la coalición “Juntos Podemos Más” con un 10%.
- AGOSTO: Es presentado al Congreso proyecto de modificación de la Ley de Concesiones Mineras que introduciría un “royalty” de un 3% sobre las ventas de las compañías. No obtiene los 4/7 necesarios para su aprobación en ninguna de las dos Cámaras.
- NOVIEMBRE: Chile es sede de la reunión anual de la APEC.
- S/F: “Conflicto del gas” con Bolivia. Crisis energética en Argentina, Bolivia pone como condición para venta de gas boliviano que ningún porcentaje de este se revenda a Chile. La situación revive la pugna a partir de la aspiración boliviana de salida al mar.

### **2005**

- MAYO: Ley N° 20.026, conocida como “Royalty II”, establece un impuesto específico de 4% sobre la actividad minera, garantizando invariabilidad por 15 años.
- JULIO: Ley N° 20.027 sobre financiamiento de estudios de educación superior, cuyo principal efecto fue la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE).
- JULIO: Se somete a plebiscito un paquete de 54 reformas a la Constitución de 1980, consensuado entre el gobierno y los partidos articulados en la Concertación. Las reformas son aprobadas con un 91%.
- AGOSTO: Promulgación de la Ley N° 20.050 que establece un paquete de 54 reformas a la Constitución: fin a senadores designados y vitalicios, recuperación de facultad presidencial de remoción de generales castrenses, reducción del mandato de 6 a 4 años, entre otras.
- OCTUBRE: Chile suscribe un TLC con China.
- NOVIEMBRE: Chile suscribe un TLC con Corea del Sur
- DICIEMBRE: Primera vuelta de las elecciones presidenciales. Pasa a segunda vuelta Michelle Bachelet (PS) con el 46%, junto a Sebastián Piñera (RN) con el 25% que superó por estrecho margen el 23% del otro candidato aliancista, Joaquín Lavín (UDI).
- DICIEMBRE: Elecciones parlamentarias, renovación de la totalidad de la Cámara de Diputados y 20 Senadores. Triunfo de la Concertación, ampliando su número de diputados (de 62 a 65), y conquistando la mayoría absoluta en el Senado (20 de 38, ya sin senadores designados).

## **2006**

- ENERO: Segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Triunfa la candidatura concertacionista de Michelle Bachelet, con un 53%.
- MARZO: Bachelet asume la Presidencia de la República.
- MARZO: Es decretada la gratuidad inmediata en el sistema de salud público para mayores de 60 años.
- MARZO: El gobierno busca conformar una comisión para elaborar una propuesta de reforma al sistema electoral binominal. Automarginación de los partidos de la Alianza.
- ABRIL: Comienza la “Revolución Pingüina”, una de las más grandes movilizaciones estudiantiles en la historia del país, cuyos principales ejes serán la derogación de la LOCE y la reversión de la municipalización de la educación escolar pública.
- JUNIO: Conformación del “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”
- AGOSTO: Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, que crea el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que unifica los recursos del superávit originado por los precios del cobre y el crecimiento por sobre las proyecciones del presupuesto estructural.
- SEPTIEMBRE: Chile vuelve en calidad de miembro asociado a la Comunidad Andina (ex Pacto Andino)

- SEPTIEMBRE: El gobierno da a conocer la “Agenda Pro Participación Ciudadana”, conjunto de iniciativas de democratización política entre los que destaca la incorporación de la Iniciativa Popular de Ley.
- S/F: Chile se transforma en acreedor neto

## **2007**

- MAYO: Se anuncia la reducción de la meta del superávit estructural al 0,5% del PIB a contar del año 2008.
- JULIO: Ley 20.210, amplía los porcentajes de los diferentes Fondos de Pensiones que se autoriza a las AFP a invertir en activos extranjeros
- S/F: Decisión de mantener el IVA de manera permanente en 19%.

## **2008**

- ENERO: El Estado chileno es demandado por Perú ante el Tribunal de La Haya a raíz de un diferendo de delimitación de las fronteras marítimas entre ambos países
- FEBRERO: “Caso Subvenciones”. Irregularidades en la entrega de subvenciones a sostenedores de establecimientos particular-subvencionados, fraude al fisco por más de \$300 millones de pesos chilenos.
- MARZO: Ley N° 20.255, establece la reforma previsional, crea un Sistema de Pensiones Solidarias no contributivo, compuesto por la Pensión Básica Solidaria (PBS) enfocada en personas sin acceso a previsión, y el Aporte Previsional Solidario (APS) dirigido a las personas con pensiones de montos inferiores al mínimo y aquellas personas entre 18 y 65 años que sufran de alguna discapacidad.
- ABRIL: Es destituida la Ministra de Educación, Yasna Provoste, al aprobarse la acusación constitucional formulada en su contra por parlamentarios de la Alianza a partir del caso Subvenciones.
- ABRIL: Nueva movilización estudiantil, principalmente en contra de la inminente aprobación de la Ley General de Educación (LGE) que debía reemplazar a la LOCE. La movilización además estuvo marcada por el riesgo de quiebra de las Universidades de Valparaíso, Tecnológica Metropolitana (UTEM), y la Universidad La República.
- ABRIL: Banco Central anuncia su intervención en el mercado cambiario, adquiriendo divisas a través de subastas competitivas por un monto de US\$8.000 millones entre el 14 de Abril y el 12 de Diciembre.
- AGOSTO: Luego de un record de US\$4,07 la libra en Julio, se inicia un curso descendente en los precios del cobre y los commodities en general, llegando a US\$1,393 en Diciembre.
- OCTUBRE: Elecciones municipales. La Concertación en dos listas obtiene 146 alcaldías contra 142 de la Alianza. El Juntos Podemos Más obtiene 7 alcaldías (4 PC, 1 PH, 2 independientes) a partir de un “pacto de omisión” con la Concertación.

## **2009**

- ENERO: Plan Fiscal de Emergencia, aumenta el gasto público en un 5% adicional al 5,7% que ya lo aumentaba la Ley de Presupuesto 2009.
- AGOSTO: Es promulgada la Ley General de Educación (N<sup>a</sup> 20.370), aprobada por acuerdo entre la Concertación y la Alianza en ambas cámaras, y que fija el marco normativo en materia de educación escolar en Chile, conservando las normas aún no derogadas (sobre educación superior) de la LOCE.
- OCTUBRE: Ley 20.392, establece modificaciones al Gobierno Corporativo de Codelco, estableciendo un directorio de nueve miembros, sólo tres de ellos electos directamente por el Presidente de la República.
- DICIEMBRE: Primera vuelta de la elección presidencial. Pasa a segunda vuelta Sebastián Piñera (RN), con un 44% muy lejano del 29% de su contendor Eduardo Frei (DC). Resaltó el 20% del descolgado PS Marco Enríquez-Ominami.
- DICIEMBRE: Elecciones parlamentarias. La Concertación pierde su mayoría en la Cámara de Diputados, manteniéndola en el Senado. El PC ingresa al parlamento con tres diputados, obtenidos mediante pacto de omisión con la Concertación.

## **2010**

- ENERO: Segunda vuelta de las elecciones presidenciales. El candidato aliancista, Sebastián Piñera, logra la victoria con un 52% de los sufragios.
- FEBRERO: Devastador terremoto en la zona centro-sur del país, asciende a un 8,8° en la Escala de Richter y dejó un saldo de 525 muertos identificados y 25 personas desaparecidas.
- MARZO: Sebastián Piñera asume la Presidencia de la República.