

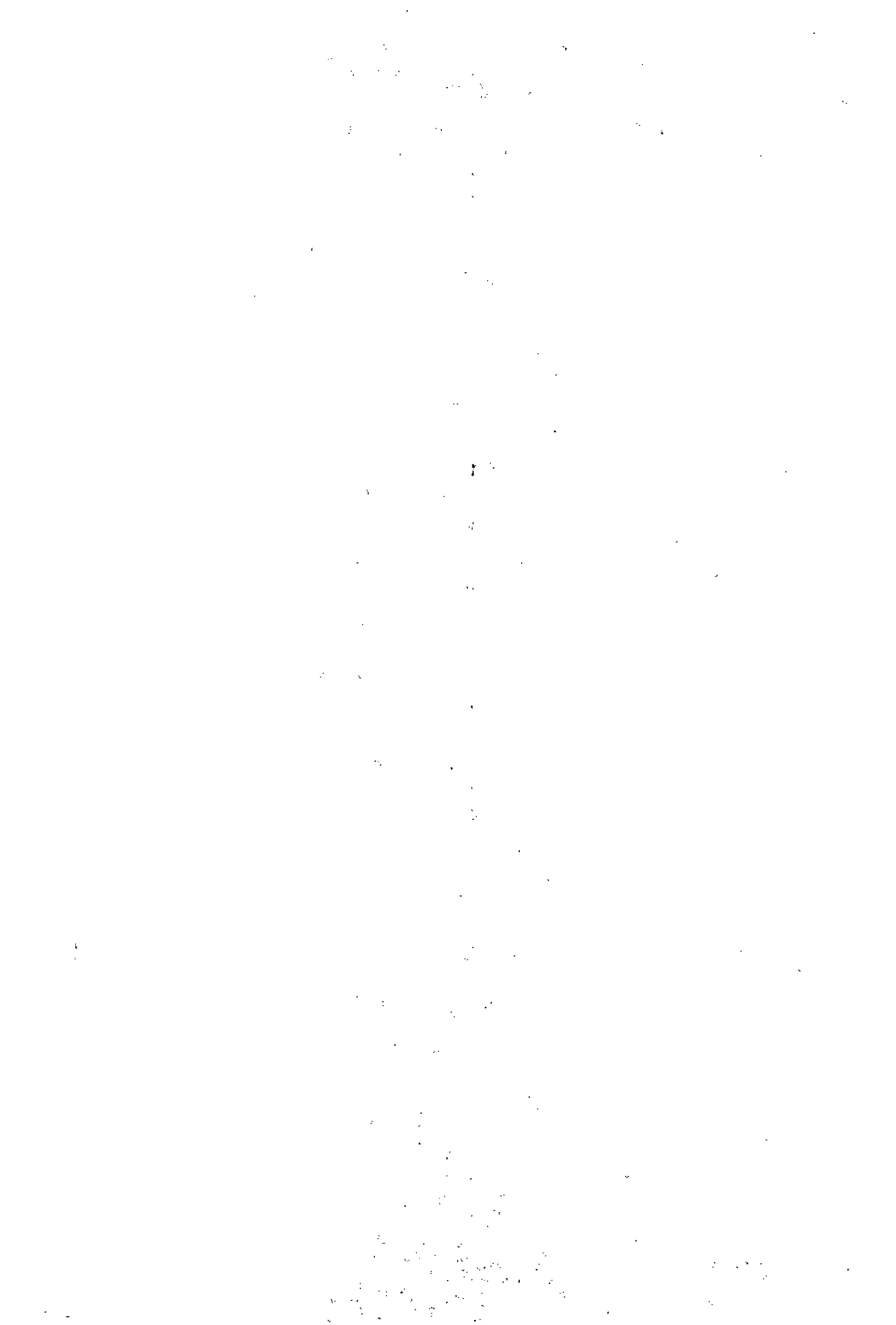
Brasil y Chile

Una mirada hacia América Latina



Ricardo Bielshowsky • Carlos Huneeus
Alfredo Costa Filho • Bolivar Lamounier
Gelson Fonseca Jr. • Sonia Montecino
Ricardo Ffrench-Davis • Andrés Palma Irrarrázaval
Manuel Antonio Garretón • Affonso Romano de Sant' Anna
Wanderley Guilherme dos Santos • Joel Rufino dos Santos
Maria Helena G. de Castro • Agustin Squella
Clarisa Hardy • Osvaldo Sunkel
Martín Hopenhayn • Maria Herminia T. de Almeida

BRASIL Y CHILE



Brasil y Chile

Una mirada hacia América Latina
y sus perspectivas

Coordinación y edición: Rose Cave

Patrocinantes:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Embajada de Brasil en Santiago

Auspiciador: Fundación Ford

BRASIL Y CHILE. UNA MIRADA
HACIA AMÉRICA LATINA Y SUS PERSPECTIVAS
Primera edición: mayo de 2006

© Instituto de Estudios Internacionales | Embajada de Brasil, 2006

PRODUCCIÓN EDITORIAL:

RIL® editores
Alfárez Real 1464
750-0960, Providencia
Santiago de Chile
Tel. (56-2) 2238100 - Fax 2254269
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Composición e impresión: RIL® editores
Diseño de portada: Cristián Silva Labra
Diagramación: Juan Carlos Navarrete T.

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 956-284-490-0

Derechos reservados.

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación, <i>Gelson Fonseca Jr.</i>	9
Prólogo, <i>Manuel Antonio Garretón y Carlos Huneeus</i>	11

ÁMBITO ECONÓMICO

El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005 <i>Ricardo Bielshowsky y Carlos Mussi</i>	15
Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados <i>Oswaldo Sunkel</i>	63
Debate del ámbito económico	99

ÁMBITO CULTURAL

Brasil-Chile, ayer y hoy <i>Affonso Romano de Sant' Anna</i>	107
Identidades de género: fisuras y amalgamas en el imaginario cultural chileno (1960 a 1990) <i>Sonia Montecino Aguirre</i>	119
El principal problema de cultura en Brasil <i>Joel Rufino dos Santos</i>	129
Nuestra diversidad por descubrir <i>Agustín Squella</i>	141
Debate del ámbito cultural	157

ÁMBITO POLÍTICO

Brasil y Chile: las grandes transformaciones inacabadas <i>Wanderley Guilherme dos Santos</i>	161
Reflexiones sobre la democratización política chilena <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	167

La construcción de la democracia en Brasil: promesas y problemas <i>Bolívar Lamounier</i>	189
El desarrollo de la democracia en Chile: logros y limitaciones de un presidencialismo consociativo <i>Carlos Huneeus</i>	195
Debate del ámbito político	213

ÁMBITO SOCIAL

Brasil: las políticas para la pobreza <i>María Herminia Tavares de Almeida</i>	219
Políticas sociales en Chile. Balance de quince años de democracia y desafíos del futuro próximo <i>Clarisa Hardy</i>	233
Política social en Brasil: continuidades y cambios <i>Maria Helena Guimarães de Castro</i>	253
Promesas y desafíos de la evolución de las políticas sociales en Chile <i>Andrés Palma Irarrázaval</i>	265
Debate del ámbito social	279

CONCLUSIONES

Conclusiones <i>Martín Hopenhayn</i>	285
---	-----

PRESENTACIÓN

LA EMBAJADA DE BRASIL TUVO EL AGRADO de organizar, en conjunto con la UNESCO, la CEPAL, FLACSO, y el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, así como con el auspicio de la Fundación Ford, el Seminario «Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina». El seminario tuvo lugar en la sede de la CEPAL y contó con la presencia de intelectuales brasileños de prestigio, que retomaron el diálogo con colegas chilenos.

Deseo agradecer en primer lugar a las instituciones que trabajaron en el proyecto. Fue una asociación muy provechosa. El sentido del seminario fue construido a partir de un diálogo abierto y franco, que permitió definir focos claros de discusión. Subrayo la participación siempre creativa de Manuel Antonio Garretón y Carlos Huneeus, que con sabiduría y sentido común hicieron una gran contribución al formato final de los trabajos. El apoyo y el entusiasmo de Ana Luiza Machado, Directora de la Oficina de la UNESCO en Santiago, también fueron fundamentales para la consecución del proyecto. Asimismo, fueron indispensables los aportes de Alicia Bárcena, Jeannette Irigoín, Claudio Fuentes, Gerardo Mendoza, Hugo Guzmán, David Álvarez y Rose Cave. También menciono la colaboración, por parte de la Embajada, de la Consejera María Luisa Escorel y del Secretario Eduardo Cançado Oliveira, y por parte de la UNESCO, de Ana María Corvalán, cuya dedicación fue esencial para el éxito de la iniciativa. Y, ciertamente, agradezco a los participantes chilenos y brasileños que presentaron, todos ellos, exposiciones de primerísima calidad.

¿Por qué el seminario? Desde que llegué a Santiago, a principios del 2003, una de mis preocupaciones fue tratar de estimular los contactos entre los mundos universitarios de Brasil y Chile. Noté que se había diluido la intimidad académica que existió en los años 60, época en que muchos brasileños en el exilio fueron acogidos por instituciones chilenas e internacionales con sede en Santiago, y que junto con sus colegas desarrollaron aquí un diálogo sobre sus percepciones y su análisis de lo que era América Latina, y de sus modos de integración al sistema internacional. Ahora, cuando es otra la realidad internacional, las instituciones del proceso de integración son más fuertes y más consistentes que las que existían en los años 60, pero tal vez las posibilidades de «pensar juntos» el destino de nuestros países y de nuestro continente no hayan encontrado el apoyo suficiente. Hay un desfase entre los tiempos de la integración en el plano de la economía y de las instituciones gubernamentales y el de la reflexión sobre lo que somos como naciones y como región.

Es evidente que la cooperación entre Universidades continúa y es fértil en varios campos. Pero, en Chile, aún se estudia poco la realidad brasileña y, en el área de las ciencias sociales, la investigación es muy limitada. Y lo mismo vale para Brasil. La integración, para ser completa, debe propiciar formas de reflexión conjunta de

modelos que permitan comparar experiencias, identificar puntos de contacto, revelar diferencias, encontrar posibilidades de aprendizaje común. Este proceso debe recibir la necesaria contribución del pensador en ciencias sociales.

En este sentido, el seminario fue un primer ensayo para señalar la atención a esas posibilidades. Brasileños y chilenos, todos intelectuales eminentes, pudieron conversar sobre cuestiones políticas, sociales, culturales y económicas que afectan a nuestros países y creo que salieron enriquecidos con el diálogo. Y, tal vez una de las conclusiones principales del seminario sea que el esfuerzo merece continuidad. El espacio para que brasileños y chilenos «piensen juntos» es muy amplio y los beneficios intelectuales están a la vista.

Para la Embajada, la experiencia fue gratificante y el sentimiento que queda es que sembramos una semilla en suelo fértil. Y una bella semilla, como podrá verse a partir de la lectura de los excelentes ensayos que este libro contiene.

Gelson Fonseca Jr.
Embajador de Brasil

PRÓLOGO

EL PRESENTE LIBRO REÚNE LOS TRABAJOS PRESENTADOS al seminario «Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina», realizado los días 11 y 12 de julio de 2005, por iniciativa de la Embajada de Brasil y con el patrocinio de la UNESCO, la CEPAL, la FLACSO y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Los académicos e intelectuales de ambos países que prepararon las ponencias tienen amplio conocimiento de los temas que les fueron encomendados y tuvieron presente la realidad recíproca, a fin de promover una discusión sobre los puntos de encuentro y las diferencias entre ellos. El programa del seminario apuntó a examinar cuestiones centrales del desarrollo económico, político y cultural de Brasil y Chile, sin perder de vista los contrastes con el resto de los países de América Latina.

Chile y Brasil han mantenido una estrecha relación política, económica y cultural. Cuando en 1964 se interrumpió la democracia en el Brasil, numerosos académicos e intelectuales miraron primero hacia Chile en busca de un lugar de libertad. Tuvieron la posibilidad de radicarse en nuestro país y de trabajar en instituciones como la Universidad de Chile, la CEPAL, el ICIRA y otras, realizando un trabajo intelectual de enorme importancia. La destacada labor académica de intelectuales de prestigio internacional tales como Celso Furtado, Fernando Enrique Cardozo y otros distinguidos profesionales y políticos brasileños está vinculada al trabajo académico que pudieron impulsar durante su exilio.

Numerosos jóvenes que debieron abandonar el Brasil en esos años decidieron continuar sus estudios universitarios en Chile y muchos de ellos iniciaron su carrera profesional en nuestro país, para regresar después al suyo cuando las condiciones políticas lo hicieron posible. La gran mayoría de ellos siguen vinculados a Chile y reconocen con gratitud los años que residieron entre nosotros.

Entretanto, la presencia de un elevado número de brasileños en nuestro país se produjo en un momento muy especial de nuestra historia reciente, cuando intelectuales y políticos se esforzaban por desarrollar visiones alternativas del desarrollo económico y social, que tuvieran presentes las singularidades del país. Su esfuerzo está íntimamente ligado al desarrollo político de Chile entre 1964 y el golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

Esta actividad intelectual se venía desarrollando desde hacía años en un estrecho diálogo entre economistas, sociólogos, cientistas políticos, juristas y políticos interesados en encontrar respuesta a los problemas del subdesarrollo que afectaban a nuestro país. Las diferencias que se observan en la historia política y cultural de Chile y Brasil se relacionan con aquellas que caracterizaron el proceso de surgimiento del Estado y la nación en uno y otro, con España y Portugal, respectivamente, como imperios coloniales, y una formación del Estado independiente en estos igualmente disímil, proceso durante el cual conflictos armados produjeron profun-

das heridas en el caso de la América hispana y un tránsito pacífico en el caso de Portugal. Sin embargo, ambos países enfrentaron los desafíos de consolidar un orden democrático y alcanzar el desarrollo económico y social en un contexto internacional que les planteó retos similares. El exilio de los intelectuales brasileños en Chile entre 1964 y 1973 fue una oportunidad en que esos intereses comunes se hicieron más visibles y en que se produjeron numerosas publicaciones de enorme importancia para comprender los problemas políticos y económicos de ambos países*.

Manuel Antonio Garretón
Departamento de Sociología
Universidad de Chile

Carlos Huneus
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

* El seminario, realizado en la sede de la CEPAL, fue una importante ocasión para reflexionar sobre los problemas comunes de nuestros países y sobre las tareas pendientes. Por esta razón, agradecemos a las instituciones que hicieron posible este encuentro: la UNESCO, la CEPAL, la FLACSO y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y muy especialmente al Embajador de Brasil, Gelson Fonseca Jr., quien con entusiasmo y energía contribuyó a definir el programa y a resolver los múltiples problemas que acarrea la organización de esta clase de encuentros.

Para aprovechar mejor el limitado tiempo disponible, el programa se estructuró en torno a cuatro ámbitos, que se examinaron en otras tantas sesiones y que fueron los siguientes: ámbito económico, ámbito cultural, ámbito político y ámbito social. En cada sesión realizaron exposiciones representantes de Brasil y Chile, que fueron seguidas de un debate en que intervinieron los distintos participantes en el seminario. La única sesión que se apartó de este esquema fue la relativa al ámbito de la economía, en la que además de las exposiciones y del debate participaron como comentaristas representantes de Brasil y Chile. La sesión en que se trató el tema de la economía fue moderado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CEPAL. En el tema cultural actuó como moderadora Ana Luiza Machado, Directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Moderó la sesión dedicada al ámbito político Martín Abregún, Representante de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur, mientras que Claudio Fuentes, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sirvió de moderador de la sesión en que se trató el ámbito social.

El libro ofrece los textos de las exposiciones sobre cada uno de los cuatro temas del seminario, en el orden señalado más arriba, seguidos de un breve resumen de los debates.

ÁMBITO ECONÓMICO



EL PENSAMIENTO DESARROLLISTA EN BRASIL: 1930-1964 Y ANOTACIONES SOBRE 1964-2005

■ Ricardo Bielschowsky y Carlos Mussi*

I. INTRODUCCIÓN

ESTE ARTÍCULO PRESENTA ELEMENTOS PARA la elaboración de una historia intelectual brasileña en el terreno del desarrollo económico de los últimos setenta y cinco años. El pensamiento sobre desarrollo económico se entiende aquí como aquel que se ocupa de los procesos de transformación económica resultantes de la inversión y el progreso técnico, que provocan reducción de la pobreza y a veces mejoran la distribución del ingreso. Nuestro tema central es la evolución del pensamiento desarrollista, entendido como aquel dedicado a proyectos de transformación que requieren intervención del Estado.

Contiene una síntesis de la evolución de las ideas desarrollistas entre 1930 y 1964, período sobre el cual disponemos de una investigación en profundidad. A partir de allí, se trata de un ensayo exploratorio que se limita a reflejar una selección preliminar de libros y artículos que nos parecieron correspondían a momentos de mayor relevancia en la trayectoria de las ideas sobre el desarrollo económico en Brasil, que tal vez omite textos importantes y no hace suficiente hincapié en temas relevantes¹. Como se sabe, una periodización adecuada es un instrumento indispensable para cualquier trabajo de historia, y el terreno de las ideas económicas brasileñas no es excepción. La identificación de una periodización para narrar la evolu-

* Este artículo fue encargado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, para ser presentado en el seminario « Brasil-Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas », Santiago de Chile, julio de 2005. Las ideas expresadas aquí son de responsabilidad exclusiva de los autores.

¹ Para el período hasta 1964 empleamos principalmente el trabajo de Bielschowsky (1988). Las otras referencias importantes sobre el pensamiento económico Brasileño son Magalhaes (1964 y 1981), Mantega (1984), Biderman, Cozac y Rego (1995), Mantega y Rego (1999), Loureiro (1997) y Bielschowsky y Mussi (2002). La recopilación de Loureiro es sobre 50 años de ciencia económica en Brasil y trae, entre otros artículos, uno de Bresser Pereira que presenta nueve interpretaciones sobre Brasil. Hay una serie de textos que presentan la obra de autores específicos, como son los casos del texto de Falangiello (1972) sobre Roberto Simonsen, de algunas decenas de trabajos sobre Celso Furtado (por ejemplo, la recopilación organizada por Iglesias, 1982, la recopilación organizada por Bresser Pereira, 2000, el texto de Suzigan sobre la industrialización en la visión de *Furtado*), varios trabajos sobre Ignácio Rangel (por ejemplo, la recopilación organizada por Mamigonian y Rego, 1998), algunos trabajos que tratan de las interpretaciones sobre asuntos sectoriales, como en el caso de la reforma agraria (de Carvalho, 1978).

ción del pensamiento económico brasileño se facilita debido a que el mismo fue fuertemente condicionado por la historia real, económica y política, pues, como es obvio, el pensamiento económico brasileño se ha forjado de acuerdo con un debate históricamente determinado casi en sus mínimos detalles.

La periodización que aquí utilizamos para describir el movimiento de las ideas sobre el desarrollo económico de Brasil consiste en tres grandes fases, a su vez compuestas de subperíodos. Las dos primeras fases pertenecen a lo que podríamos denominar «era desarrollista», que se extiende aproximadamente de 1930 a 1980. En esos cincuenta años, el pensamiento desarrollista describió dos ciclos, uno que se prolonga hasta 1964 —el «ciclo original»— y otro que comprende desde allí hasta 1980 —el «ciclo desarrollista en el régimen autoritario»—. El medio siglo corresponde al período de rápida industrialización y urbanización mediante el fuerte crecimiento del PIB (promedio anual de 6,5%), en que la continuidad de la expansión fue manifiesta: entre 1932 y 1980 hubo solo dos períodos semi-recesivos (1939 a 1942 y 1963 a 1966) y la inversión se elevó sistemáticamente desde un nivel promedio cercano al 15 % del PIB en los años 1950 a alrededor de 23% del PIB en los años 1970.

La tercera fase se inicia aproximadamente en 1980 y se extiende hasta hoy. Se trata de la «era de la inestabilidad inhibidora», que se caracteriza por un bajo crecimiento (promedio de 2,7% al año), una tasa anual promedio de inversión que se redujo a cerca de 28% del producto interno bruto en los años 1980 y a alrededor de 16% en el período 1990-2004 (a precios de 1980) y una fuerte inestabilidad macroeconómica, relativamente paralizante del pensamiento sobre crecimiento y desarrollo. En este período predominó el debate sobre las «restricciones al crecimiento»: inflación, endeudamiento externo, deuda pública, tasas de interés, etc. Se discutieron e introdujeron reformas neoliberales, y hubo algunos intentos por formular proyectos de transformación, cuya base ha demostrado ser tan efímera como la del propio crecimiento.

La sección 2 sintetiza la evolución del pensamiento desarrollista hasta 1964, y las secciones 3 y 4 presentan anotaciones sobre el desarrollismo en los períodos 1964-1980 y 1980-2005, respectivamente. Analizamos el significado histórico de la continuidad y de la ruptura de los ejes temáticos entre los períodos y subperíodos, e identificamos las principales corrientes de pensamiento económico y sus momentos analíticos de mayor inspiración.

2. EL PRIMER CICLO IDEOLÓGICO DEL DESARROLLISMO (1930-64)²

EN LA FASE QUE COMPRENDE HASTA 1980, los postulados principales del «desarrollismo», ideología de transformación de la sociedad brasileña, fueron los siguientes: i) la industrialización integral es el camino para superar la pobreza y el subdesarrollo en Brasil; ii) no es posible lograr una industrialización eficiente me-

² Esta sección toma como base un estudio sobre la historia de la producción intelectual vinculada al proyecto de industrialización desde la década de los años 30 hasta 1964, publicado en forma de libro, y emplea libremente partes del artículo publicado en la revista de la CEPAL que sintetiza el libro (Bielschowsky, 1988 y 1991, respectivamente).

diante el juego espontáneo de las fuerzas del mercado, y por eso es necesario que el Estado planifique el proceso; iii) la planificación debe definir la expansión deseada de los sectores económicos y los instrumentos para promoverla; iv) el Estado debe, además, orientar la expansión, captando y orientando recursos financieros, proveyendo estímulos especiales y realizando inversiones directas en los sectores en que la iniciativa privada es insuficiente.

Con esa definición, en el período 1930-64 pueden identificarse cinco corrientes de pensamiento económico, que equivalen a tres variantes del desarrollismo (desarrollismo del sector privado, desarrollismo no «nacionalista» del sector público y desarrollismo «nacionalista» del sector público); la corriente neoliberal y la corriente socialista.

2.1. *El movimiento de las ideas*

Durante este período, el proceso de elaboración del proyecto desarrollista pasó, por cuatro subperíodos, que describen un ciclo ideológico: nacimiento (1930-1945), madurez (1945-1955), auge (1956-1960) y crisis (1961-1964).

En el período 1930-1945 hubo una primera y limitada toma de conciencia del proyecto por una pequeña élite de empresarios reunidos en entidades como la FIESP y la CNI y, sobre todo, por un pequeño núcleo de técnicos gubernamentales, civiles y militares, que formaban el cuadro técnico de las nuevas instituciones creadas por el Estado centralizador de Vargas, especialmente a partir de 1937. Los asuntos de alcance nacional que esos técnicos enfrentaban en sus gabinetes nos llevaron a pensar en los problemas de largo plazo de la economía y, con ellos, en la solución histórica de la industrialización.

Aparecieron, más o menos simultáneamente, cuatro elementos ideológicos fundamentales para el proyecto desarrollista, que superaron los límites de ideas industrialistas anteriores³, y que chocaron con la ideología liberal de la vocación agraria, previamente hegemónica: i) se tomó conciencia de que era viable crear un sector industrial integrado, capaz de producir internamente insumos de bienes de capital para la producción de bienes finales; ii) se tomó conciencia de que era necesario instituir mecanismos de centralización de los recursos financieros para hacer posible la acumulación industrial pretendida. A ello contribuyeron, por ejemplo, las discusiones sobre la viabilidad de grandes proyectos, tales como el de la pionera Compañía Siderúrgica Nacional; iii) se despertó parte de las élites empresariales y técnicas del país a la idea de que el Estado debe planificar la economía, apoyar la iniciativa privada en la industria y realizar inversiones en sectores estratégicos, y iv) surgieron formulaciones nacionalistas que ponían énfasis en los temas económicos, algo que hasta entonces prácticamente no se había manifestado en el país.

Entre 1945 y 1955 se produjo la etapa de madurez del desarrollismo, en dos sentidos: el avance en la difusión de las ideas desarrollistas en la literatura económica, y los avances en el contenido analítico de las propuestas. La madurez puede describirse en tres etapas: a) resistencia desarrollista a la ideología neoliberal en la

³ Sobre las ideas industrialistas anteriores a 1930, las principales referencias son Carone (1976), Dean (1971), Luz (1961), Leme (1987) y Lima (1975).

transición de postguerra (1945-1947); b) avances en un contexto histórico favorable (1948-1952), y c) reafirmación desarrollista frente a un resurgimiento neoliberal (1953-55).

La transición democrática en los primeros años de la postguerra trajo consigo una intensa movilización política e institucional en el país, con evidente influencia en su vida intelectual. El significado económico de superación de la guerra, la creación de partidos políticos, las elecciones presidenciales y de miembros de la Asamblea Constituyente, la elaboración de la Constitución, la organización de nuevas instituciones en la sociedad civil, fueron aspectos que contribuyeron a crear un clima de controversia sobre el futuro a mediano y largo plazos que hasta entonces no se había producido en el país. La ola de liberalismo político fue utilizada por opositores de Vargas— y por el nuevo gobierno del Presidente Dutra —como apoyo ideológico para, so pretexto de defender el liberalismo económico, destruir el aparato de intervención económica de continuidad del poder político del primero.

Fue un período «doctrinario por excelencia» en el cual la joven ideología desarrollista, en búsqueda de hegemonía para reorientar el «orden económico brasileño», creció en una confrontación sin vencedores con el liberalismo económico, alimentado por una creencia en la «normalización» del comercio internacional. La intensificación del debate y la multiplicación de los canales de expresión intelectual a mediados de los años 40 permiten considerar este período como un punto de inflexión en el ciclo ideológico desarrollista y, más precisamente, como el inicio de la madurez del pensamiento de esa corriente.

El segundo movimiento en esa madurez ocurre en el período 1948-1952. El pensamiento económico se diferenció del trienio inmediatamente anterior, por un lado, debido a que en su esencia no reflejó las recomposiciones y ajustes de la estructura de poder característicos de la transición de postguerra; y también, porque no reflejó con igual intensidad las incertidumbres, esperanzas y perplejidades vinculadas al problema básico de aquel trienio: funcionamiento de la economía en tiempos de paz. Por otro lado, se diferenció también del trienio inmediatamente posterior por la relativa estabilidad económica y política, que no tendrían los años 1953-1955⁴.

El contexto histórico contribuyó notablemente a la madurez del desarrollismo. Hubo crisis cambiaria en 1947, con reversión de las expectativas de normalización de los mecanismos de comercio internacional y aceptación de la inevitabilidad de intervención gubernamental en el comercio internacional. Además, se amplió la preocupación por la «reimplementación económica», título que se dio a la reposi-

⁴ En el período 1948-1952, efectivamente hubo muchos ejemplos de continuidad, comenzando por lo ocurrido en el ámbito económico y político. En lo que se refiere al primero, hubo fuerte crecimiento y relativa estabilidad monetaria y cambiaria, entre dos años de inestabilidad, y mejoró la relación de intercambio, lo cual permitió acomodar la creciente necesidad de importaciones. En el ámbito político, entró en vigencia un pacto conservador de poder establecido en 1947 (año de cambios en el liberalismo democrático de postguerra, con la proscripción del Partido Comunista y la represión política), entre el Partido Social Democrático (PSD) y la Unión Democrática Nacional (UDN), principal partido de oposición (Fiori, 1984). Vargas procuró respetar el pacto al inicio de su gobierno, y logró obtener cierta estabilidad política en 1951 y 1952. El populismo, que era su soporte político independiente de las élites conservadoras, solo favorecería la desestabilización a partir de 1953.

ción de bienes de capital. Esta preocupación se intensificó al reconocerse que era imposible utilizar las reservas externas acumuladas durante la guerra para importar bienes de capital; por las críticas a los Estados Unidos por el abandono de América Latina con el Plan Marshall; por las negociaciones en ese país sobre el trato especial a cambio del alineamiento político sin restricciones, y por el creciente temor a una tercera guerra mundial. El debate sobre la reimplementación terminó, por un lado, con grandes importaciones en 1951 y 1952, con la creación de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos (planificadora de grandes inversiones) en 1951 y del BNDE en 1952 y, por el otro, con la elección de Eisenhower, que representó una clara interrupción en las expectativas de obtener apoyo de los Estados Unidos para inversiones en el país.

El período también estuvo marcado por la campaña de nacionalización del petróleo. Por último, la ideología desarrollista originada en los años 1930 se fortaleció durante el gobierno Dutra, con un intenso proceso de crítica a su pasividad y liberalismo. Hasta cierto punto, el desarrollismo creciente del gobierno de Vargas fue resultado directo de las frustraciones que provocó el gobierno de Dutra a quienes defendían una política de industrialización para el país (Lessa, 1975).

En ese clima propicio, la literatura económica fue expresando gradualmente el relativo fortalecimiento de la visión desarrollista. A su derecha, en forma bastante tímida, los liberales presenciaban una evolución de hechos que contrariaban sus principios; trataban de explicar que el sistema internacional tendería a superar la «escasez de dólares» y a recuperar la «normalidad», y centraban su atención en el problema de la estabilidad monetaria. A su izquierda, los socialistas se distanciaban de la discusión nacional, como resultado de la represión que sufría el Partido Comunista⁵.

En ese período la literatura económica defendía ampliamente las ideas desarrollistas. Por ejemplo, la Confederación Nacional de la Industria y la Fundación Getúlio Vargas publicarían los textos inaugurales de la CEPAL, que contribuirían doblemente a la madurez del desarrollismo. Primero, porque dieron impulso a la ideología desarrollista: un organismo con el sello de las Naciones Unidas no solo afirmaba que en el continente tenía lugar un vigoroso proceso de industrialización, sino que lo consideraba una nueva etapa en la historia de la humanidad. Segundo, porque proporcionaron a los defensores de la planificación y del apoyo estatal a la industrialización toda una nueva argumentación, construida sobre bases analíticas muy superiores a las utilizadas hasta entonces. Volveremos sobre esto más adelante.

La tercera y última etapa de la madurez de la ideología desarrollista se produjo en el enfrentamiento con un resurgimiento neoliberal, ocurrido en el contexto de la inestabilidad que marcó el trienio 1953-1955. Se trataba, como tiende a reconocer la historiografía brasileña, de una crisis esencialmente política, que no significaba que la coyuntura económica careciese de elementos perturbadores. Una crisis cambiaría en 1953 y 1954 y, principalmente, la tendencia al aumento de la inflación en esos mismos años, reforzaron el clima general de inestabilidad política, y dieron argumentos eficaces a los opositores de Vargas.

⁵ La participación de los socialistas en la vida intelectual de ese período ocurrió, principalmente, por medio de la campaña por la nacionalización del petróleo, cuyo debate seguían a través de sus simpatizantes militares de la *Revista del Club Militar*.

El contexto era, pues, favorable a un contraataque liberal a las ideas desarrollistas, lo que de hecho sucedió. Los desarrollistas siguieron atentamente las incursiones liberales, y reaccionaron reafirmando sus principios fundamentales. De esa interesante disputa en el área de las ideas, tal vez lo más importante fue que destacó que en el país habían madurado mucho la formulación y la aceptación de la estrategia de industrialización. A diferencia de épocas anteriores, lo que se discutía no era la validez de una política económica de apoyo a la industrialización, sino la intensidad de la intervención estatal y el ritmo que se podía imprimir al desarrollo urbano-industrial. Ese debate se desdobló en discusiones sobre el grado de tolerancia admisible ante los desequilibrios monetarios y cambiarios, generados por el proceso que se estaba desarrollando y sobre la relación entre la intervención del Estado, la superación de los desequilibrios y la continuidad del desarrollo.

La palabra del líder del neoliberalismo, Eugenio Gudin, por ejemplo, tenía fuerza cuando proponía reducir la intervención estatal o lograr la estabilización monetaria, pero empezaba a ser anacrónica cuando insistía en sus críticas a las posibilidades de industrialización. La amenaza que ese tipo de discurso significaba para el proyecto desarrollista era cada vez menor. Además, las ideas contrarias al proyecto recibían respuesta inmediata, muchas veces reforzada por los mecanismos analíticos de la CEPAL. Los años 1953-1955 también pueden considerarse una fase avanzada en el proceso de madurez ideológica del proyecto desarrollista, debido a que en esa época se renovó y se amplió el cuadro de instituciones de producción intelectual, lo que significó un avance en la toma de conciencia sobre la importancia de la lucha política en el área intelectual⁶.

El auge del primer ciclo ideológico desarrollista se produjo durante el gobierno de Kubitschek (1956-1960), en que se combinó una relativa estabilidad política con un fuerte crecimiento económico e industrial, bajo la clara definición de una estrategia desarrollista. Ya en su campaña presidencial, en 1955, Kubitschek anunciaba que en su mandato haría «50 años en cinco». En los primeros días de gobierno creó el Consejo Nacional de Desarrollo, que formuló y acompañó la ejecución de lo que, junto con el PND II, se considera la pieza de planificación más importante de la historia del país, el Plan de Metas. En 1965 se había superado la situación de perplejidad e indefinición de los rumbos económicos que había afectado al país en los

⁶ Los neoliberales lograron completa hegemonía en la Fundación Getúlio Vargas con la salida de los desarrollistas del control de la revista *Coyuntura Económica*; además, controlaban las revistas del Consejo Nacional de Economía y de la Confederación Nacional de Comercio. Los desarrollistas de la tendencia no nacionalista –menos numerosos pero con activa participación intelectual– integraban la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, y tenían influencia también en el BNDE. Los desarrollistas nacionalistas crearon dos instituciones importantes: el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB) y el *Club de los Economistas*, este último formado inicialmente a partir de un núcleo del BNDE bajo el liderazgo de Celso Furtado (que se había trasladado de Santiago de Chile a Rio de Janeiro, para trabajar en la Comisión Mixta CEPAL-BNDE en un proyecto sobre planificación económica en Brasil). Los desarrollistas del sector privado –de menor importancia en esa fase– continuaban en la Confederación Nacional de la Industria, publicando el periódico *Estudios Económicos*; y, finalmente, los socialistas agrupados en el Partido Comunista Brasileño vuelven, a partir de la muerte de Vargas, a intensificar su participación en la vida intelectual del país (la importante *Revista Brasileira*, por ejemplo, apareció por primera vez en 1955).

años anteriores, como resultado de la crisis política. La ideología desarrollista se incorporaba, en ese momento, a la retórica oficial del gobierno.

La literatura económica expresa muy claramente la percepción de esos cambios por las élites intelectuales del país. El pensamiento económico desarrollista, que había madurado en los diez años anteriores, alcanzaba una fase de auge. En otras palabras:

- i) El proyecto de industrialización planificada se difundía plenamente en la literatura económica y, además, se imponía al neoliberalismo. Este, aunque trata-se de reaccionar, estaba debilitado por las circunstancias históricas, y a la defensiva. Lo que gradualmente pasaría a la ofensiva sería el pensamiento socialista, que en ese período, con la difusión de elementos tales como los relativos al nacionalismo y a los temas distributivos, que tendrían mucha importancia más adelante, contribuirían a la crisis transitoria del desarrollismo a inicios de los años sesenta;
- ii) La reflexión económica, que en los años anteriores había sido muy influenciada por el debate sobre la estabilización monetaria y el equilibrio de la balanza de pagos, se tornó fuertemente subordinada a la discusión sobre el problema del desarrollo económico. En resumen, en las discusiones de la época predominó la propuesta de profundizar la industrialización, planificándola, ampliando la infraestructura de bienes y servicios, garantizando las importaciones necesarias y evitando políticas antiinflacionarias recesivas.

Entre 1961 y el golpe militar de 1964 hubo gran inestabilidad política, singular movilización en pro de reformas sociales, grandes dificultades monetarias, financieras y cambiarias y, a partir de 1962 (particularmente en 1963), pronunciadas bajas de las tasas de expansión del producto y del empleo. Como reflejo de esa nueva coyuntura de mayor grado de politización de la sociedad y, no menos importante, de razonable consolidación de la industrialización y su ideología, que había dejado de tener el atractivo vanguardista, el pensamiento desarrollista entró en crisis.

Por algunos años, el optimismo anterior cedería lugar a un fuerte escepticismo, y el proyecto de industrialización pasaría a ser cuestionado a partir de evaluaciones sobre las dificultades para sostener el crecimiento brasileño y a dudas acerca del alcance social de sus beneficios, generalmente acompañadas de la idea de que había que realizar «reformas de base» para permitir la superación de la crisis. Los problemas de inflación, balanza de pagos y financiamiento del crecimiento ganarían amplio espacio en el debate, así como la definición de los beneficios sociales del proceso de crecimiento, en el que se incluían los temas distributivos y, en especial, la reforma agraria. Se iniciaba una amplia evaluación de la experiencia anterior y de las posibilidades de desarrollo futuro de la economía. Esta se procesaba mediante una interesante combinación entre el énfasis en los problemas de corto plazo, típico de la crisis coyuntural, y en el problema más general de introducir cambios básicos en el padrón de crecimiento, típico de la crisis estructural. Esta última se vio reforzada por un elemento ideológico que volvió a estar presente en el escenario brasileño: el nacionalismo que, al estimular el debate sobre la afirmación económica y política de la nación, contribuyó a incentivar la discusión sobre los cambios de rumbo de la economía brasileña.

El ensayo de un nuevo proyecto ganaba espacio en el escenario ideológico, estimulado por las campañas «reformistas» y subordinado a la noción de que dentro de las estructuras institucionales existentes, la continuidad del desarrollo sería problemática. Se pensaba que faltaba una ecuación financiera que permitiese un crecimiento sin profundos desequilibrios fiscales y monetarios, lo que exigía una reforma fiscal y financiera, y había razonable consenso en que el Estado brasileño no estaba suficientemente preparado para enfrentar las exigencias que imponía el país, lo que requería reformas en los ámbitos administrativo, fiscal-tributario y financiero. Para algunos, tendría que prepararse también para establecer límites a las actividades de las empresas extranjeras –que desde casi mediados de los años 50 se tornó en un nuevo «dato» de la realidad industrial brasileña– y poder tomarle el espacio a una serie de sectores. Y se afirmaba que sin la reforma de la estructura agraria y un cambio en la distribución del ingreso, el desarrollo industrial no lograría solucionar los problemas de desempleo y pobreza de la mayoría de la población y de amplias regiones del país; la recesión de 1963 acentuó el escepticismo, ayudando a socavar la perspectiva desarrollista tradicional. Además, al mismo tiempo en otros lugares de América Latina surgía la idea de que las reformas institucionales para mejorar la distribución no solo eran necesarias como cuestión de justicia social, sino también para recuperar la capacidad de crecimiento de las economías.

En síntesis, el problema que se planteaba en Brasil a inicios de los años 60 no consistía en proponer o impugnar estrategias industrializadoras, sino en definir cómo y hacia dónde debería caminar la economía industrial brasileña, que habría nacido con insuficiencias institucionales y distorsiones sociales.

Frente a esa redefinición temática, los economistas se reagruparon de acuerdo con consideraciones de orden político e ideológico que no se habían dado en el pasado. Por ejemplo, a la «derecha» del cuadro político, los neoliberales y los desarrollistas no nacionalistas –y en alguna medida también los desarrollistas del sector privado– pensaron y, a veces, trabajaron juntos. El mejor ejemplo de unión de ideas sería tal vez la «sociedad» entre Bulhões y Campos, ministros de Hacienda y de Planificación, respectivamente, en el primer gobierno militar (1964-1967). Por el contrario, el mejor ejemplo de separación fue quizás la desunión de las izquierdas brasileñas, que se distribuyeron en una multitud de tendencias y organizaciones.

2.2. Las corrientes de pensamiento y los momentos de mayor contribución analítica

Conforme lo señalado, las corrientes de pensamiento identificables a partir del concepto de «desarrollismo» son cinco: la neoliberal, tres corrientes desarrollistas y la socialista. El quinteto se presta para clasificar a la gran mayoría de los economistas e intelectuales que participaron en el debate económico brasileño en 1954-1964, con la excepción principal de Ignacio Rangel.

La corriente neoliberal (Eugenio Gudin, Daniel de Carvalho, Octavio Gouveia de Bulhões, Denio Nogueira, Alexandre Kafka) fue, conjuntamente con la desarrollista nacionalista, la expresión más importante del pensamiento económico hasta inicios de los años 60. La posición de los economistas neoliberales se caracterizaba por tres aspectos fundamentales: primero, eran partidarios de reducir la

intervención del Estado en la economía brasileña, contrarios a la estatización de la economía y defensores de la atracción de capitales extranjeros hacia la infraestructura⁷. Segundo, priorizaban políticas de equilibrio monetario y fiscal, aun en circunstancias de relativa estabilidad macroeconómica y tercero, no proponían medidas de apoyo al proyecto de industrialización, y muchos eran partidarios de la idea de la «vocación agraria» brasileña.

El líder de la corriente neoliberal fue Eugenio Gudín. Sus textos no solo atraían la atención de los economistas y políticos conservadores que buscaban argumentos que respaldasen sus propuestas, sino también de la intelectualidad desarrollista, obligada al ejercicio de crítica a sus provocativos análisis⁸. Es suyo el momento analítico más inspirado de la producción de la corriente neoliberal, texto que, curiosamente, dista de ser ortodoxo en su formulación. Gudín argumentó que la inserción externa brasileña por medio de la producción primaria producía aquí una «economía refleja», vulnerable a ciclos internacionales. Según él, había falta de elasticidad (de precio y de ingreso) de la demanda internacional de los principales productos de la pauta de exportación, incluso productos minerales, así como falta de elasticidad/precio de la oferta de los mismos por Brasil y demás países en desarrollo, condiciones que producían fuertes oscilaciones de los precios internacionales de los productos primarios. Como consecuencia de ello, y de la baja diversidad exportadora, Brasil sería vulnerable a ciclos, que se exacerban por el movimiento de capitales, que es procíclico. Subrayaba además que, dado el peso de Brasil en el comercio del café, una desvalorización cambiaria podría provocar un deterioro de la relación de intercambio y agudizar la crisis cambiaria.

Ante semejante análisis, la CEPAL concluiría que debía aplicarse una estrategia de industrialización. En 1944 Gudín llegó a apoyar a Prebisch, en Bretton Woods, en la propuesta de que se ejerciera un control permanente de volúmenes determinados de productos primarios en el mercado internacional, mediante reservas reguladoras (que en 1964 inspiró la creación de la UNCTAD por Prebisch) y en 1947, frente a la crisis cambiaria, llegó a defender el control de emergencia del tipo de cambio. Pero no fue más allá, y en el ámbito de las políticas de desarrollo se limitó a sugerir, esencialmente, políticas tales como asistencia técnica y crédito selectivo a la agricultura, educación, apoyo a la infraestructura (privada, con un mínimo de intervención estatal directa) y perfeccionamiento del sistema financiero.

Los rasgos comunes de las tres corrientes desarrollistas (sector privado, sector público no nacionalista y sector público nacionalista) eran, fundamentalmente, el

⁷ Página 12. Los neoliberales hacían algunas concesiones respecto de lo que sería una postura liberal pura frente al tema de la estatización. Por ejemplo, aceptaban que el gobierno tuviese alguna influencia en el comercio exterior del país, de manera de enfrentar los problemas resultantes de las características de la oferta y la demanda internacionales de productos primarios. Admitían aun el apoyo del gobierno a actividades vinculadas a la salud, a la educación y a la asistencia técnica a la agricultura, así como algún apoyo crediticio a actividades de infraestructura (de preferencia ejecutadas por empresas extranjeras, y nunca por empresas estatales).

⁸ Página 12. Su importancia en el pensamiento económico brasileño fue más allá de su influyente liderazgo conservador: fue pionero en lo que se refiere a la enseñanza de la teoría económica y a la legitimación de la profesión del economista en Brasil.

proyecto de establecer un capitalismo industrial moderno en el país y la convicción de que para ello había que planificar la economía y practicar diferentes formas de intervención gubernamental. Las semejanzas y diferencias pueden resumirse así:

- i) De acuerdo con su carrera profesional, los economistas desarrollistas tenían preocupaciones y lenguajes en cierto sentido diferentes. Los que actuaban en el sector privado defendían los intereses empresariales en forma distinta a los que trabajaban en el sector público;
- ii) En el sector público había dos posturas desarrollistas básicas respecto de la intervención estatal. Los economistas denominados «no nacionalistas» proponían soluciones privadas para proyectos industriales y de infraestructura, con utilización de capital extranjero o nacional, y admitían la intervención estatal directa únicamente en el último caso. Los nacionalistas, por el contrario, proponían la fuerte presencia estatal en los sectores de minería, transporte, energía, servicios públicos en general y algunas áreas de la industria básica. Entre los desarrollistas del sector privado, las posturas sobre el tema no eran uniformes, pues algunas se aproximaban a la primera y otros tenían una visión más nacionalista;
- iii) Las tres corrientes adoptaban criterios diferentes respecto del control de la inflación: la corriente no nacionalista se inclinaba por programas de austeridad monetaria y fiscal, mientras que las otras dos eran cautelosas al respecto, debido a los efectos de las inversiones en la producción corriente y además, se diferenciaban en el análisis del problema. En el sector privado, la gran preocupación era evitar la disminución del crédito, y no se adoptaba la interpretación estructuralista; los nacionalistas se preocupaban tanto de la reducción del crédito como de la reducción de la capacidad de gasto del Estado y en los años 1950 se inclinaron por una visión estructuralista de la inflación.

Las entidades representativas del empresariado, universidades y otras organizaciones reunían a economistas de la corriente desarrollista del sector privado (Roberto Simonsen, Nuno Figueiredo, Joao Paulo de Almeida Magalhaes, etc.) Sus ideas transmitían una doble preocupación: defender un proyecto de industrialización planificada y proteger los intereses del capital industrial privado. Como es obvio, el lugar de trabajo determinaba el lenguaje, la forma y el contenido de las propuestas.

Su momento de mayor creatividad fue, posiblemente, la participación del pionero del desarrollo, el industrial Roberto Simonsen, en la controversia con Eugenio Gudin, en 1944. El esfuerzo de Simonsen (1977) condujo al primer postulado sistemático de las propuestas desarrollistas. Su argumentación constituye un hito en la historia del desarrollismo en general, y un momento de fusión entre las perspectivas públicas y privadas de la problemática de la industrialización en el país.

La corriente que llamamos «desarrollista no nacionalista» aglutinó a los economistas que creían que el proyecto de industrialización podía favorecerse ampliamente con las inversiones extranjeras, y prefería minimizar la participación estatal directa. Se consolidó básicamente a principios de los años 1950, en torno al proyecto que durante el segundo gobierno de Vargas creó la Comisión Mixta Brasil-Esta-

dos Unidos (1950-1954) –encargada de estudiar 41 proyectos de inversión en infraestructura– y el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), fundado en 1952.

En ese proyecto, que tendría el apoyo de los desarrollistas nacionalistas, aparecían los principales nombres del desarrollismo no nacionalista: Horacio Lafer, Valentim Boucas, Ary Torres, Glycon de Paiva y, en etapa de formación ideológica para un posterior alineamiento y liderazgo, el hasta entonces nacionalista Roberto Campos. En el panorama político brasileño del período en estudio, Campos representa la «derecha» de la postura desarrollista. Por un lado, trabajó con el proyecto de industrialización del país, por ejemplo, como principal creador del Plan de Metas del Presidente Kubitschek y también como su principal ejecutor, en calidad de Secretario General y después Presidente del BNDE, entre 1956 y 1959; por el otro, defendió la idea de atraer capital extranjero, inclusive hacia los sectores de minería y energía, y atacó la solución estatal en casi todos los casos en que podía pensarse en una solución privada⁹.

Un momento de gran inspiración analítica de Campos fue la concepción de la planificación parcial o sectorial que rigió el Plan de Metas. La idea, más tarde elaborada teóricamente por Hirschman, era la siguiente: la estrategia ideal de intervención del gobierno sería concentrarse en los «puntos de estrangulamiento» del sistema industrial, con lo que estos se transformarían en «puntos de germinación y crecimiento», ya que automáticamente generarían estímulos de mercado para el sector privado en el resto de las actividades económicas –o sea, «desequilibrios» inductores de nuevas inversiones, «hacia delante» y «hacia atrás» de las respectivas cadenas productivas.

El grupo más numeroso fue el de los desarrollistas nacionalistas. En la inmediata postguerra, el desarrollismo nacionalista enfrentó al liberalismo del gobierno de Dutra mediante algunos núcleos de resistencia, entre ellos el Departamento Económico de la CNI, cuya dirección Roberto Simonsen confió a Rómulo de Almeida, y la Fundación Getúlio Vargas, donde el grupo de los neoliberales Gudin y Bulhoes solamente empezaría a tener hegemonía a partir de 1952, después de la salida de Richard Lewinsohn y Américo Barbosa de Oliveira. El segundo gobierno de Vargas dio a los nacionalistas nuevas condiciones de organización, a partir de la creación de instituciones como el BNDE y la Asesoría Económica del Presidente –donde se reunieron bajo el liderazgo de Rómulo de Almeida, hombres como Ignacio Rangel, Jesus Soares Pereira, Otholmy Strauch y, en sala paralela, Cleantho de Paiva Leite-. Otro encuentro importante de los desarrollistas nacionalistas tuvo lugar a mediados de los años 1950, cuando Celso Furtado y Américo de Oliveira crearon el Club de los Economistas, entidad que reunió a decenas de técnicos del gobierno federal y a algunos desarrollistas del sector privado.

Los nacionalistas se distinguieron de los demás desarrollistas por algunas características, entre las cuales sobresalen las siguientes: a) defensa del control por agentes nacionales –estatales y privados– de los centros de decisión sobre ahorro/

⁹ Al mismo tiempo divergía de la interpretación estructuralista de la inflación, además de que en sus escritos de este período no se alineó con la postura estrictamente monetarista del fenómeno, y también la importancia que daba a la adopción de políticas inflacionarias que podían tornarse recesivas hacia que sus opositores lo identificaran políticamente con la ortodoxia en esta área teórica y con el FMI.

inversión; b) defensa de la subordinación de la política monetaria a la política desarrollista; e) énfasis en la necesidad de generar autonomía financiera por la vía del desarrollo de las fuerzas productivas locales (industrialización, progreso técnico) y d) preocupación por los problemas sociales y regionales.

Celso Furtado se convirtió en líder de la corriente desarrollista nacionalista a partir de mediados de la década de 1950¹⁰. Fue el principal difusor en Brasil de la teoría estructuralista del subdesarrollo periférico, elaborada por Prebisch en la CEPAL, a la que se sumaría una serie de contribuciones analíticas que marcaron profundamente el pensamiento desarrollista brasileño. Por tratarse de las ideas analíticamente más inspiradas del período, indicamos a continuación los principales elementos de la teoría original de Prebisch y, a continuación agregamos las contribuciones de Furtado.

- a) La teoría estructuralista caracteriza a las economías periféricas por contraste con las «centrales». Las primeras tendrían: a) baja diversidad productiva y especialización en bienes primarios; b) fuerte heterogeneidad tecnológica y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos cercanos a la subsistencia y c) estructura institucional poco favorable a la acumulación. A partir de ese contraste, se examinan las relaciones «centro periferia» –donde la gran estrella analítica en un primerísimo momento, sería el deterioro de la relación de intercambio¹¹–.
- b) Del contraste se obtiene que la industrialización es la forma de superar la pobreza y de revertir la distancia creciente entre la periferia y el centro, pero es problemática porque involucra una serie de elementos adversos, a saber:

i) *Escasa diversidad*: es preciso realizar inversiones simultáneamente en muchos sectores, lo que torna el proceso muy exigente en materia de ahorro y de divisas; ii) *Especialización en bienes primarios*: la capacidad de generación de divisas es limitada, y la presión por obtenerlas es elevada; iii) *Heterogeneidad tecnológica*: la productividad promedio es baja y el excedente como proporción del ingreso es pequeño; iv) *Atraso institucional*: parte del excedente se desperdicia mediante inversiones improductivas y consumo superfluo. Como resultado de estas condiciones durante el proceso de crecimiento se producirán dos *tendencias perversas*, crecientes desequilibrios estructurales de la balanza de pagos e inflación provocada por factores estructurales¹². Como corolario, debido a que en las estructuras periféricas es altamente problemático que la industrialización se produzca en forma espontánea, es necesario planificarla.

- c) Furtado hizo cuatro contribuciones a la teoría estructuralista, las dos primeras en la segunda mitad de los años 50. Primero, incluyó la dimensión histórica en

¹⁰ Se puede decir que, con el fallecimiento de Simonsen, en 1947, el bastón de liderazgo se había pasado a Rômulo de Almeida y que, a mediados de 1950, cuando Almeida se retiró a Babia, sería asumido por Celso Furtado.

¹¹ Sobre el tema, léase el libro clásico de Octavio Rodríguez (1981), *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*.

¹² Los principales autores de la teoría estructuralista de la inflación son Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel y Aníbal Pinto. Roberto Campos escribió una conocida crítica (1961), (1967).

el criterio estructuralista (Formación Económica de Brasil, 1959), con lo cual construyó el método histórico estructural, que tuvo gran influencia en el pensamiento brasileño en las décadas siguientes. Segundo, agregó la posibilidad de que se produjera una tercera tendencia perversa, inherente al subdesarrollo brasileño, esto es, la permanencia del subempleo (Desarrollo y Subdesarrollo, 1961). En las economías subdesarrolladas la estructura ocupacional con oferta ilimitada de mano de obra se modificaría lentamente debido a que el progreso técnico, de elevado coeficiente de capital no se prestaría para absorber a los trabajadores que se desempeñan en la vasta economía de subsistencia. En consecuencia, el sistema tendería a la concentración del ingreso y a un creciente grado de injusticia social¹³.

Esta contribución sirvió de base a toda una posterior incursión en el tema de las relaciones entre crecimiento y distribución del ingreso por la vía de las relaciones entre perfiles de oferta y demanda de bienes y servicios. Volveremos sobre este tercer aporte de Furtado al estructuralismo¹⁴.

A la izquierda del desarrollismo se encontraba la corriente socialista. Su reflexión económica partía de la perspectiva de la revolución socialista, o de la transición al socialismo (Caio Prado Jr, Nelson Werneck Sodré, Aristóteles Moura, Moisés Vinhas, etc.). En su mayoría eran intelectuales asociados al partido comunista –y, al inicio de los años 60, también intelectuales disidentes del partido–. Tal como los desarrollistas nacionalistas, los socialistas defendían la estrategia de industrialización con fuerte intervención estatal –como vía de «desarrollo de las fuerzas productivas», en su lenguaje– así como de control del capital extranjero. Pero la perspectiva desde la cual hacían su análisis se subordinaba a la discusión de la etapa de la revolución socialista definida por el partido comunista brasileño¹⁵.

La discusión del proceso revolucionario tenía por matriz teórica el materialismo histórico. Como los desarrollistas, los socialistas entendían que la sociedad pasaba por una etapa de superación de la economía colonial exportadora y de transición

¹³ El análisis del subempleo se acompaña de otras dos ideas complementarias; a saber: el subdesarrollo debe ser entendido como una de las líneas históricas de proyección del capitalismo industrial céntrico a nivel global; que se materializa mediante empresas capitalistas modernas sobre estructuras arcaicas y forma economías híbridas, profundamente heterogéneas (esto estará en toda la discusión de la teoría de la dependencia, que se difundirá a lo largo de los años 60). La segunda idea consiste en que el subdesarrollo es un «proceso histórico autónomo» que tiende a perpetuarse, que no puede considerarse como una simple etapa de desarrollo por la cual pasan todos los países, so pena de subestimar la movilización social y la política necesaria para superarlo.

¹⁴ Ver *Subdesarrollo y estagnación de América Latina* (Furtado, 1965). La cuarta contribución vendría más tarde, con un análisis del subdesarrollo como cierto «sistema de cultura» (material y no material): un sistema cultural «bloqueado» (Furtado, 1984).

¹⁵ En el problema de las inversiones estatales, por ejemplo, mientras los desarrollistas se proponían simplemente como forma de garantizar la industrialización, sin entrar en mayores consideraciones de naturaleza política, los socialistas veían el tema como parte de la discusión sobre la transición al socialismo, y dentro de la agenda política de la promoción de esa transición. Así fue en todos los temas económicos analizados: capital extranjero o estatización; inflación y balance de pagos; reforma agraria o cualquier otro tema de la economía política de la época.

hacia una economía industrial moderna. No obstante, iban más allá: la transición era vista como una etapa necesaria para la lucha por implantar el socialismo, que exigiría eliminar radicalmente dos contradicciones heredadas del período anterior: el monopolio de la tierra (contradicción interna) y el imperialismo (contradicción externa). El análisis económico de la corriente socialista, comprometido con las luchas políticas del partido comunista, tuvo como referencia y estímulo la pugna por la reforma agraria y por la eliminación del imperialismo, y todos los problemas básicos de la economía brasileña fueron tratados a partir de ese enfoque¹⁶.

La corriente socialista tuvo gran influencia en la introducción y difusión de una perspectiva histórica en el debate sobre la economía brasileña, mediante la contribución de intelectuales como Nelson Werneck Sodré y Caio Prado Jr, este último autor del trabajo clásico sobre la economía colonial brasileña. También influyó decisivamente en la introducción en el debate económico de los aspectos relacionados con las «relaciones de producción». Tal vez el momento más inspirado de la producción de esa corriente haya sido el análisis de Caio Prado Jr. sobre la cuestión agraria, en el cual señalaba que, a diferencia de lo postulado por el partido comunista brasileño, la agricultura brasileña no sería feudal, y sus relaciones de producción serían esencialmente capitalistas. El análisis de Caio Prado fue pionero ya que se realizó en 1946, mucho antes del auge de la discusión sobre estructura agraria y alianzas de clases de los años 60, cuando el propio Caio Prado volvería sobre el tema.

Antes de proseguir, cabe mencionar la contribución de Ignacio Rangel, el más creativo y original de los economistas del período. Rangel era un socialista que, desde el punto de vista de la «táctica política», se aproximaba a la corriente desarrollista nacionalista y desde aquel del análisis y de propuestas concretas de política económica, era un independiente. Construyó su propio cuadro analítico –la tesis de la «dualidad básica de la economía brasileña»– y examinó en ese contexto casi todos los temas centrales del debate económico del período. A su juicio, la forma de inserción de Brasil en la economía mundial, como periferia, exigía asimilar el materialismo histórico en forma crítica¹⁷.

¹⁶ La participación en el debate de varios temas esenciales fue relativamente limitada. Por ejemplo, entre los socialistas poco se analizó el tema cambiario y, cuando se realizó, se sometió a reflexión la relación entre la política cambiaria y la «sumisión a los intereses» del liberalismo y del imperialismo. Asimismo, la inflación fue tema secundario en el pensamiento de los autores socialistas, y su tratamiento se mantuvo por debajo del nivel analítico logrado en el debate entre estructuralistas y monetaristas, tal vez con la excepción de un trabajo de Guimarães (1963), que relaciona inflación con la estructura concentrada de la propiedad y de una política económica al servicio del gran capital.

¹⁷ Para trabajar con esa diferencia, Rangel dividió el concepto de «relaciones de producción» en «relaciones internas» y «relaciones externas». Con ello, el autor anunció la tesis de que la historia del país corresponde a una secuencia de etapas caracterizadas por la simultaneidad de las formas de producción, o sea, a una secuencia de «etapas de dualidades» (Rangel, 1953 y 1980).

3. ANOTACIONES SOBRE EL SEGUNDO CICLO IDEOLÓGICO DE DESARROLLISMO (1964-1980)¹⁸

3.1. Introducción

LA SECCIÓN ANTERIOR ESTÁ BASADA EN UN ESTUDIO en profundidad sobre lo que se escribió acerca del desarrollo económico entre 1930 y 1964. A partir de aquí, el texto pasa a ser un ensayo introductorio sobre el pensamiento desarrollista, una especie de mapa inicial para la futura investigación detallada¹⁹. En lo que se refiere al período comprendido hasta 1980, el mapa se compone de quince elementos.

- i. El primero es el reconocimiento de que los gobiernos del régimen iniciado en 1964 practicaron una política económica radicalmente desarrollista hasta 1980, buscando la continuidad de la formación de una amplia e integrada economía industrial por medio de planificación y fuerte intervención estatal.

En el terreno del pensamiento económico hubo marcada adhesión al proyecto. Durante gran parte del proceso de industrialización posterior a 1945, en la sociedad brasileña estuvo vigente un «acuerdo», el acuerdo de crecimiento del país (Castro, 1994). Pese a que en el país no existían los recursos políticos encontrados en otras experiencias de industrialización patrocinadas por Estados intervencionistas —como la amenaza de conflictos con otras naciones o la eliminación violenta de antiguas clases de propietarios y dirigentes— las condiciones estructurales e históricas a partir del colapso del modelo primario-exportador en los años 30 fueron tales que hicieron surgir gradualmente un consenso en torno a la conveniencia de colocar el crecimiento económico en lo alto de las prioridades de política económica. En búsqueda de su legitimación política, el régimen militar que se instaló en 1964 consolidó el acuerdo, mediante reformas y una política económica que privilegiaban una intensa acumulación de capital y crecimiento.

- ii. Los primeros años del régimen militar correspondieron a una etapa de madurez del nuevo ciclo ideológico desarrollista, que tuvo su origen durante la crisis de los años anteriores²⁰. Fue un período de reformas institucionales que forta-

¹⁸ El subtítulo del libro de Bielschowsky (1988) sobre el pensamiento económico brasileño del período 1930-1964 merece una observación: en lugar de «ciclo ideológico del desarrollismo» debería decirse «el primer ciclo ideológico del desarrollismo». El autor agradece a José Luis Fiori, que tiempo atrás le señaló el error.

¹⁹ Los dos tomos del libro sobre *Conversaciones con Economistas* son lectura indispensable para la comprensión del pensamiento económico brasileño desde los años 60 (Biderman, Cozac y Rego, 1995, y Mantega y Rego, 1997). Léase también la recopilación de Loureiro (1997).

²⁰ Al comienzo, el golpe militar provocó sospechas entre políticos e intelectuales respecto de los rumbos de las políticas de industrialización del país y la impresión de que podía debilitarse el soporte del Estado. La presencia de Octavio Gouveia de Bulhões y Roberto Campos en la conducción de la economía y los repetidos anuncios iniciales sobre la necesidad de dar prioridad a la estabilidad macroeconómica y abrir mayores espacios a la iniciativa privada reforzaban las sospechas. Pero muy pronto, las manifestaciones y prácticas desarrollistas del gobierno autoritario eliminarían tales dudas.

lecieron el Estado brasileño y de plena reafirmación del proyecto de industrialización. Poco a poco quedó en claro que el objetivo del gobierno era llevar el proyecto a sus últimas consecuencias, en términos de montaje de un parque industrial complejo, integrado y moderno. El gobierno autoritario manifestaba su opción por la «modernidad» y valoraba la planificación y la formación de una tecnocracia estatal eficiente. Los principales documentos del inicio del período —el PAEG y el Plan Decenal del gobierno Castello Branco, y el Plan Estratégico del Desarrollo, del gobierno Costa e Silva— corresponden a momentos de una inequívoca consolidación ideológica desarrollista²¹. Los gobiernos de Costa e Silva y de Médici confirmaron desde su inicio la postura inicial de Castello Branco, bajo la dirección de Delfim Netto en el Ministerio de Hacienda y de Helio Beltrão y después de Reis Velloso en el Ministerio de Planificación.

- iii. Posteriormente, se fortalecería y consolidaría el Estado desarrollista gracias a las reformas tributaria y financiera, a la revisión de las tarifas públicas y al crecimiento acelerado, promotores de fuerte absorción del excedente económico por el gobierno. Se crearon centenares de empresas estatales nuevas y las ya existentes aumentaron significativamente su nómina, al igual que las instituciones de regulación y de planificación. Los cuadros de tecnoburocracia estatal operacional y conceptualmente dedicada a promover el desarrollo económico se elevaron a varios millares de funcionarios; por su parte, los opositores al régimen militar, a menudo eran personas que realizaban conscientemente las más variadas tareas desarrollistas.
- iv. En el terreno ideológico, el desarrollismo fue hegemónico durante todo el período, acompañando y subsidiando el fortalecimiento del Estado desarrollista. Pero la corriente de los economistas que condujeron la política económica de los distintos gobiernos autoritarios, o que estuvieron cercanos a ellos (Octavio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Delfin Netto, Mario Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Carlos Langoni, Affonso Pastore, etc.) nunca llegó a dominar aisladamente el escenario intelectual. En el pensamiento económico del período compartieron la hegemonía, la visión gobiernista y la visión de intelectuales contrarios al régimen militar y a los efectos sociales que, según ellos, tendrían el autoritarismo y el «modelo» de crecimiento adoptado sobre la población en su conjunto. Entre otros, se destacaban en esa postura Celso Furtado, Ignácio Rangel, Maria da Conceição Tavares, José Serra, Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, Bresser Pereira, Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello, Edmar Bacha, Albert Fishlow, Pedro Malan y Paul Singer. En su mayoría, eran profesores e investigadores de los recién creados centros de postgrado y de instituciones de investigación tales como CEBRAP e IPEA. Este último acogía a una serie de intelectuales que, como técnicos de gobierno, ayudaban a elaborar los planes desarrollistas y, como intelectuales, discretamente elaboraban análisis críticos al modelo de desarrollo y a las políticas económicas del régimen militar.

²¹ La creación por Roberto Campos del EPEA, después IPEA, se caracterizó precisamente por esas intenciones.

En consecuencia, el estudio del pensamiento económico en el período 1964–1980 puede centrarse en la evolución de las ideas de las dos corrientes de pensadores desarrollistas, que pueden denominarse «gobiernista» y «crítica». Contribuyeron al debate otras dos corrientes, cuya presencia es relativamente menor: la socialista (Caio Prado Junior, Teotonio dos Santos, Rui Mauro Marini, Francisco de Oliveira), especialmente en los años 60, y la neoliberal (destacadamente Eugenio Gudín), cuya influencia, en disminución desde los años 50, comenzaría a recuperarse solo a fines de 1970.

- v. Como vimos en el capítulo anterior, respecto del período 1930-1964, el primer ciclo ideológico desarrollista consistió en un movimiento de «origen», «madurez», «auge» y «crisis» del pensamiento en defensa de la industrialización mediante planificación y dirección estatal. La denominación «crisis» en el contexto de inicios de los años 60 tiene una acepción muy particular, de crisis «transitoria»: en ese momento, el proyecto de industrialización ya estaba ideológicamente maduro y los ataques neoliberales al mismo no tenían mucha eficacia, pero se produjo todo un cuestionamiento sobre su futuro, en tres ámbitos: el de si era viable recuperar el crecimiento, que estimuló la reflexión sobre sus determinantes y su sustentación; el de la relaciones entre el proceso de industrialización y los problemas sociales que estaría provocando; y el de la contribución relativa del Estado, del capital extranjero y del capital privado nacional al proceso de desarrollo.

La evolución del pensamiento sobre el desarrollo económico a partir del golpe militar de 1964 representó un desdoblamiento de la reflexión de aquellos años en torno a esos tres temas. Los gobiernistas procuraban defender las políticas en curso; por su parte, los críticos se oponían a ellas y cuestionaban las posibilidades de continuidad del crecimiento, las consecuencias sociales del proceso de crecimiento en curso y, en algunos casos, la contribución del capital extranjero. Como telón de fondo ideológico de todo el debate estaban, sin duda, las inclinaciones político-ideológicas, respectivamente a favor y en contra del régimen militar.

- vi. Conviene esbozar el desarrollo de las ideas desarrollistas en el período con una periodicidad que tome como base la evolución de la discusión sobre el primero de los tres cuestionamientos antes mencionados, es decir, lo que se refiere a los determinantes y a la sustentabilidad de los procesos de inversión y de crecimiento. Con ese criterio, se puede afirmar que el segundo ciclo ideológico del desarrollismo pasó por tres fases, que efectivamente correspondieron a reacciones ligeramente posteriores a los acontecimientos en la economía real.

La primera comprende desde 1964 hasta fines de los años 60. Fue una fase de «maduración» del desarrollismo del régimen autoritario, y de la perspectiva desarrollista crítica. El período se inicia con escepticismo respecto de la capacidad de crecimiento de la economía, que desaparecería gradualmente ante el éxito de la política antiinflacionaria, de las reformas que fortalecieron la capacidad de financiamiento del crecimiento y, a partir de 1968, de la rápida expansión del ingreso y del empleo. La madurez de ese segundo ciclo desarrollista tendría lugar cuando los actores centrales del debate, gobiernistas y críticos, se convencieron de

que la economía se encontraba en un ciclo de expansión acelerada. La fase también incluyó los primeros pasos del debate sobre los beneficios sociales del proceso de crecimiento, que cristalizaría una profunda divergencia político-ideológica en el área desarrollista. La perspectiva crítica, políticamente contraria a la dictadura, comenzaba a evaluar la política económica del régimen autoritario como la adhesión a un capitalismo perverso, inclinado a defender los intereses de las grandes empresas extranjeras y nacionales y de una minoría de brasileños, en perjuicio de los intereses de la población en general, todo ello viabilizado por la represión de las clases trabajadoras del país y la «contención salarial».

La segunda fase comprende desde allí hasta mediados de los años 1970 y se caracteriza por el «auge» del desarrollismo gobiernista y la vigencia de la perspectiva crítica, a pesar del endurecimiento de la dictadura. Es la fase del llamado «milagro brasileño» –perverso, según la perspectiva de los críticos– con tasas de crecimiento superiores al 8% al año y fuerte aceleración de la inversión, en consonancia con el auge cíclico internacional. La naturaleza del crecimiento, su composición de capitales, su financiamiento y demás políticas de soporte, su relación con el control de la inflación y de la balanza de pagos y, sobre todo, sus implicaciones en términos de beneficios sociales y distribución del ingreso constituirían la agenda del debate económico del período.

Una vez plenamente instalado el auge expansionista, el tema del «modelo» de crecimiento, especialmente el de sus relaciones con la distribución del ingreso, se transformaría en el gran divisor de aguas entre el pensamiento desarrollista de gobierno y el de oposición. Por un lado, el gobierno exhibía cifras de crecimiento del ingreso y del empleo, argumentando que la expansión traía consigo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por otro, los críticos citaban estadísticas que demostraban concentración del ingreso en los años 70, cuando los participantes en el debate brasileño se percatarían gradualmente de que se estaban deteriorando las condiciones para que continuara la expansión acelerada.

La tercera fase corresponde a la segunda mitad de la década de 1970, en que la hegemonía del desarrollismo se mantuvo, pero se tornó más frágil debido a los cuestionamientos ocasionados por la inestabilidad internacional y las dificultades económicas y financieras surgidas tras el colapso del modelo de Bretton Woods y la primera crisis del petróleo. La hegemonía desarrollista se mantendría hasta comienzos de la década de 1980, cuando entró en crisis, pero las dificultades macroeconómicas internas y los cambios en el escenario ideológico internacional contribuyeron a su debilitamiento, ante crecientes dudas sobre las posibilidades de continuar la estrategia expansionista adoptada y se intensificaron después de la segunda crisis del petróleo y la escalada de los intereses estadounidenses.

3.2. *Los gobiernistas*

La lectura sistemática del pensamiento económico expresada en los textos oficiales de los gobiernos militares y en los artículos y libros escritos por los responsables de la dirección de su política económica muestra un profundo compromiso con el proyecto de llevar hasta las últimas consecuencias el proyecto de industrializa-

ción integral, mediante planificación e intensa intervención del Estado, directa e indirecta. Dos conjuntos de textos lo confirman: los seis planes de gobierno (PAEG, Decenal, PED, Metas y Bases, PND I y PND II), y varios libros de Roberto Campos y Mario Henrique Simonsen, escritos entre 1965 y 1975.

El PAEG es un plan de estabilización monetaria gradual elaborado por Bulhões y Campos, con el asesoramiento de Bulhões Pereira y Simonsen, orientado a conciliar la reducción de la inflación con la recuperación del crecimiento. Era una profesión de fe en la planificación –de la cual muchos años más tarde Campos se arrepentiría– y representaba una primera declaración de principios económicos del nuevo régimen, introduciendo algunos elementos de la nueva estrategia desarrollista. Incluía una primera discusión sobre reformas en varios ámbitos, que se sucederían rápidamente en los tres años siguientes, con innovaciones institucionales en los rubros monetario, fiscal, financiero, administrativo, y en el trato al capital extranjero.

La perspectiva desarrollista de largo plazo fue introducida por el Plan Decenal, coordinado por Roberto Campos y Reis Velloso. El Plan combinaba proyecciones y políticas macroeconómicas con planificación sectorial. Para el desarrollo industrial contemplaba la promoción de las exportaciones, la sustitución de importaciones, la «expansión del mercado interno» y la promoción de inversiones gubernamentales en infraestructura, que se consideraba realizadoras de economías externas y de «encadenamientos intersectoriales» con los sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios.

El Programa Estratégico de Desarrollo, PED, define como estrategia la aceleración y sustentación del desarrollo económico mediante la consolidación de las industrias básicas, la reorganización de las industrias tradicionales, el fortalecimiento de la infraestructura económica y social, el aumento de la productividad agrícola y la modernización del sistema de abastecimiento de 1967. Define la mecánica del proceso –bloques de sectores inversionistas prioritarios que forman un sistema de realimentación permanente, que incluye el aumento de la inversión pública– y las líneas de acción prioritarias. La comparación del documento con los dos anteriores permite observar algunas diferencias entre ellos. Da la impresión de que responde a críticas sobre las dificultades económicas de los años anteriores, como la contención salarial, la limitación del crédito, la eliminación de empresas nacionales y la existencia de capacidad ociosa. Muestra mayor preocupación por proteger a la industria y a las empresas nacionales, considera que no hay escasez de ahorro para generar las inversiones necesarias para el crecimiento –dispensando el aporte de financiamiento externo– y defiende la formación de un mercado de consumo masivo dirigido a industrias tradicionales. A pesar de ello, es un documento cuyos elementos de continuidad con los anteriores son más fuertes que los de ruptura, en lo que se refiere al tema central del estímulo estatal a la aceleración de las inversiones.

El plan siguiente es el de «Metas y bases para acción del gobierno», más reticente a formular críticas como las enfrentadas años antes por el gobierno militar, lo que se comprueba, por ejemplo, cuando recomienda evitar «excesos redistributivistas que sacrifiquen la aceleración de la tasa de crecimiento nacional» (p. 6). El documento perfila la agenda de inversiones dirigidas a la agricultura, a la infraestructura y al «desarrollo de los rubros industriales prioritarios» e introduce énfasis en la formación de una base científica y tecnológica nacional.

El PND I es el primer Plan que asume plenamente el proyecto de expansión acelerada. Enuncia como objetivos posicionar a Brasil en el espacio de una generación en la categoría de nación desarrollada, duplicar en diez años el ingreso per cápita mediante la promoción del incremento del PIB «estable en el orden de 9% al año, y expansión industrial sobre del 10%» (p. 13). Detalla la expansión deseada del «núcleo de expansión básica» (energía, transportes, comunicación, siderurgia, y materias primas industriales básicas) en que la responsabilidad de la inversión recae principalmente en la empresa gubernamental, y describe el «modelo económico de mercado», como aquel en que se destaca «la influencia creciente del gobierno en la gestión del sistema económico, con expansión de sus inversiones y de la capacidad de reglamentar» (p. 17).

El PND II representa una continuación del PND I en lo que se refiere a la coordinación estatal del proceso de inversión y crecimiento acelerados. Una importante innovación sería la reacción frente a la restricción energética provocada por la crisis del petróleo, que alteró la composición de las inversiones en infraestructura, con menos carreteras y más energía, y en la restricción de divisas, mediante el énfasis en el fortalecimiento de los bienes intermedios y de capital en lugar de los bienes de consumo. Incluso habría figurado en la historia económica brasileña como complemento natural del PND I, de no ser por las circunstancias excepcionales en que fue adoptado, de crisis mundial con efectos desestabilizadores en la macroeconomía brasileña. En estas circunstancias, el PND II se destaca por la osadía de la apuesta desarrollista en condiciones adversas.

Entre los cinco principales ministros del área económica de los gobiernos militares –Bulhões, Delfim, Reis Velloso, Campos y Simonsen– solo los dos últimos realizaron análisis sistemáticos sobre la economía brasileña en el período 1964-1980. Publicaron nada menos que seis libros en defensa de la política económica gubernamental, uno Campos, tres Simonsen, y dos ambos en conjunto, que reúnen artículos individuales²².

Leídos en su conjunto, los libros contienen una defensa pormenorizada de la política económica de los primeros gobiernos militares y del «modelo» de desarrollo adoptado: expansión rápida de la economía impulsada por inversiones en la industria y la infraestructura, orientada por el Estado y fortalecida por las empresas estatales y por el capital extranjero. El régimen autoritario garantizaría un clima de seguridad e incentivos a los inversionistas, proporcionándoles estabilidad política y una política salarial moderada, además de una política antiinflacionaria gradualista y de incentivos fiscales y financieros.

Son obras de ideólogos del desarrollo de los gobiernos militares que se ocuparon del área económica. En el caso de Campos, la función fue asumida especialmente en los primeros años del régimen²³. Su dedicación sería integral, como se deduce del

²² Campos (1968), Simonsen (1968, 1972, 1973), Campos y Simonsen (1974 y 1975).

²³ La mayoría de sus artículos posteriores, escritos en colaboración con Simonsen (1974 y 1975), tratan sobre asuntos internacionales. A esas alturas, la defensa de la ideología desarrollista de los gobiernos militares ya había sido asumida por Simonsen. A pesar de ello, al publicar en conjunto con Simonsen, Campos estaba evidentemente haciendo referencia a las posturas de su colega más joven.

siguiente pasaje de sus memorias, en que se refiere a sus obligaciones como planificador de la economía en los primeros días del gobierno Castello Branco:

la tarea era intimidante. Tuve momentos de pánico y depresión. Había que construir un ideario para la Revolución (...) Castello tenía conciencia de la importancia de crear un ideario positivo. Su obsesión era demostrar a Brasil, y al mundo, que la revolución de 1964 era una revolución modernizante y no un típico cuartelazo latinoamericano (Campos 1994, p. 573).

La característica principal de estas obras es que son profundamente desarrollistas. Lejos de la ortodoxia y del liberalismo económico, los textos son plenamente favorables a la planificación y a la expansión de las inversiones del sector público y de las empresas estatales, que Simonsen denomina de «cooperación pragmática» con las empresas privadas, nacionales y extranjeras. Destacan las reformas adoptadas en el período 1964-1967, como saneadoras de la economía y de las finanzas, y viabilizadoras del crecimiento acelerado posterior. Aquí y allá se leen algunas objeciones a opciones de política económica: los aranceles que gravan las importaciones de bienes de capital podrían ser algo menores para no perjudicar la competitividad exportadora, la administración de las empresas estatales podría perfeccionarse, etc. Pero esas objeciones aparecen de forma marginal en los textos y sin excepción están redactadas en forma cuidadosa. Evitaban, con éxito, que pudiesen figurar como críticas a los gobiernos desde 1964 –lo que correspondería a una involuntaria autocrítica de Campos a su actuación en el gobierno Castello Branco, fortalecedora del Estado brasileño– y evitaban chocar con las convicciones desarrollistas de las élites empresariales y de las fuerzas armadas, como, por ejemplo, el presidente Geisel, que en 1974 terminaría invitando a Simonsen al Ministerio de Hacienda.

La heterodoxia de Simonsen también aparece en el análisis de la lucha contra la inflación. El autor postula que el gradualismo es opción más adecuada que el tratamiento de choque, y se tornó viable en Brasil gracias a la correcta adopción de mecanismos institucionales tales como la corrección monetaria, las minidevaluaciones cambiarias y los controles de precios de los oligopolios. Al respecto, argumenta que hubiese preferido un gradualismo menos lento que el adoptado por Delfim Netto en el período 1968-1973, ya que el residuo inflacionario de 20 % sería excesivo. Pero la forma en que lo propone es, una vez más, cuidadosa, y siempre se acompaña de la admisión de que en el examen del asunto no podría descartarse el beneficio del crecimiento acelerado que la opción gradualista, efectivamente adoptada, venía viabilizando. Los libros tampoco enfatizan las divergencias de Campos y Simonsen con Delfim Netto y Helio Beltrão en lo que se refiere al tratamiento antiinflacionario del gobierno Castello Branco, es decir, con la visión de Delfim y Beltrão de que la inflación era de costos y no de demanda, y por ello la preocupación por la contención monetaria, más hacia el fin del gobierno Castello Branco, se estaría exagerando y sería perjudicial²⁴. En lo esencial, por lo tanto,

²⁴ Entre las escasas críticas, puede destacarse que Campos dirigió una supuesta interpretación contenida en el Plan Estratégico del Desarrollo, el PED, publicado en el gobierno Costa e Silva en 1967 bajo el control del ministro Helio Beltrão. El PED sustituyó al Plan Decenal que había sido coordinado por Campos. En un libro de 1967, Campos se queja de que la presentación del PED era injusta respecto del gobierno Castello Branco. Simonsen fue más allá, en

públicamente la intervención de Campos y Simonsen en los gobiernos del período solidarizaba con las demás autoridades económicas en torno a prácticamente todas las políticas adoptadas desde el inicio del régimen militar, sin grandes excepciones.

La polarización deseada –y puesta en práctica– era otra. Ambos autores, Campos y Simonsen, serían identificados, junto con Delfim Netto, como los principales adversarios en las áreas analítica e ideológica de los economistas de oposición al régimen militar. El enfrentamiento entre los dos campos ideológicos era abierto y, a veces, los ataques de ambos lados incluían generalizaciones irónicas y caricaturescas, en perjuicio de la precisión analítica y factual.

Entre las expresiones recurrentemente empleadas por Campos y Simonsen para atacar a sus adversarios, cabe señalar la idea de que los estructuralistas serían «irresponsables» en lo que se refiere a la lucha contra la inflación, que los economistas de oposición tendían a practicar un «nacionalismo estéril» por insistir en la oposición al capital extranjero y en la exportación de productos minerales, y que defendían un «distributivismo populista», en desmedro del «productivismo» que se requería y del aumento del ahorro y de la inversión, incompatibles con una redistribución apresurada del ingreso. Y agregaban –aludiendo implícitamente a una tesis de Celso Furtado, publicada en 1965, que tuvo alguna repercusión entre los opositoristas– que ese redistributivismo habría llevado a la interpretación estructuralista de que la economía estaría condenada al estancamiento en ausencia de una modificación en la distribución del ingreso, por falta de mercado interno y de consumo de masas, algo que, a juicio de ambos, los hechos estarían demostrando que era totalmente errado.

De acuerdo con Simonsen, la concentración del ingreso como fórmula de crecimiento sería una situación «natural» en fases como la que estaba viviendo Brasil: «la transición de una fase de estancamiento o semiestancamiento hacia una de crecimiento acelerado suele exigir sacrificios que naturalmente involucren cierto aumento de la concentración de ingresos, o en las manos de determinados individuos, o en poder del Estado» (1972, p. 59). Agrega que en esas fases se debe transferir recursos de los más propensos a consumir a los más propensos a ahorrar, y es necesario que el mercado establezca un premio para los que más se destacan en términos de capacidad técnica y empresarial. Afirma también que, aunque de forma desigual, en Brasil la «torta» estaría creciendo hacia todos los estratos de la población. El autor reconoce que la concentración era excesiva y argumenta que el reconocimiento de ello por el gobierno lo llevaba a adoptar una serie de medidas adecuadas, como la política educacional y la introducción de fuentes de ingreso individual, como el FGTS y el PIS, que funcionan como mecanismo de ahorro forzado para la acumulación patrimonial.

3.3. LOS CRÍTICOS

LA PRODUCCIÓN DE LOS ECONOMISTAS DE OPOSICIÓN a la política económica de los gobiernos militares y a los rumbos que tomaba el sistema socioeconómico brasileño fue intensa. El golpe militar interrumpió la trayectoria política de muchos

los libros *Brasil 2001* y *Brasil 2002* señaló como error del PED un precoz redistributivismo, de orientación estructuralista.

economistas, pero no su producción intelectual. Por el contrario, el tema de la interpretación del proceso histórico brasileño, iniciado en las décadas anteriores, desembocaría —a veces en circunstancias de exilio político— en abundantes formulaciones, frecuentemente apasionadas, y no es raro, con elevado poder analítico, acerca de las virtudes, límites y contradicciones del desarrollo económico del país.

El apego a la perspectiva histórica tuvo fuerte influencia en la evolución del pensamiento de los intelectuales de oposición al régimen autoritario en Brasil, y generó una cosecha de interpretaciones sobre la naturalza del capitalismo en Brasil («dependiente», «asociado», «de Estado», «dual», «heterogéneo», «tardío», «perverso», etc.). Fue destacada la presencia en estos escritos de dos tradiciones analíticas previamente activas en Brasil, ambas afiliadas a la perspectiva histórica.

La primera, a la cual retornaremos más adelante, fue la del método «histórico estructural», de origen cepalino, muy importante entre los desarrollistas críticos. Los analistas de esa tradición tendieron a organizar el pensamiento sobre el capitalismo brasileño en torno a la idea de «estilo» o «padrón» de crecimiento. La motivación central era el conocimiento de la dinámica de la economía brasileña, sus impulsos y contradicciones. Metodológicamente, tendían a incentivar las relaciones entre crecimiento, por un lado, y una serie de elementos tales como la distribución del ingreso y los perfiles de demanda, la composición de la oferta (sectores, heterogeneidad tecnológica), la composición de los agentes inversionistas (capital extranjero, estatal y privado nacional), la ecuación de financiamiento y la dirección del crecimiento (mercado interno versus externo), por el otro.

La otra tradición fue la del materialismo histórico, o la óptica marxista del movimiento de la historia por la lucha de clases, que pasó a tener como tema más importante, a partir de 1964, discordancias respecto de la interpretación del Partido Comunista brasileño de la etapa histórica que estaría viviendo la sociedad brasileña («nacional burguesa»). Se trataba de la reacción, que tuvo su auge en los años 60, de analistas de diferentes segmentos de la izquierda sobre el predominio relativo de esa interpretación en el terreno de las izquierdas, hasta 1964. Según esos analistas, en su mayoría sociólogos, al contrario de lo que el Partido proponía, la etapa no podría ser nacional-burguesa de alianza de clase entre la burguesía local y el proletariado contra supuestas trabas que el feudalismo en el campo y el imperialismo estarían imponiendo al desarrollo de las fuerzas productivas en el país, porque el campo no era feudal y porque la burguesía nacional estaba asociada al capital extranjero.

En el tema agrario, la obra más importante fue la Revolución Brasileña, de Caio Prado Jr. (1966), en que el autor reiteró la interpretación que mantenía desde la década de 1940 de que eventuales relaciones de producción «arcaicas», y con acentuada explotación de los campesinos, no eliminaba el hecho básico de que la agricultura brasileña funcionaba desde hacía mucho tiempo de acuerdo con una lógica perfectamente capitalista. Años más tarde, Francisco de Oliveira (1971) iría más allá y presentaría, en su *Crítica a la razón dualista* la idea de que no había contradicción entre los elementos precapitalistas de la formación social brasileña y la lógica de la acumulación capitalista en general: el ejército de reserva de mano de obra producida por la fracción más atrasada de la agricultura y por la población

urbana marginada garantizaba salarios bajos y elevada rentabilidad a las empresas capitalistas del país²⁵.

Ya en el plano de la relación con el capital extranjero, cuya abundante participación en la industria brasileña desde mediados de 1950 debilitó la vieja visión de que el imperialismo era antagónico a la industrialización local, los trabajos más importantes son los que se sitúan en el área de la llamada teoría de la dependencia, en dos versiones: la del «capitalismo asociado» (Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto) y la de la «super explotación imperialista», de André Gonder-Franck, Theotonio dos Santos y Rui Mauro Marini.

Los orígenes de la interpretación de la dependencia pueden remontarse a los trabajos de CEPAL desde los años 50 sobre las relaciones entre el centro y la periferia, especialmente los ensayos de Furtado (1961) en que señala que el subdesarrollo es una de las líneas históricas del capitalismo industrial céntrico a nivel global, que se logra mediante la acción de empresas multinacionales en estructuras arcaicas, formando «economías híbridas» y profundamente «heterogéneas». En la misma CEPAL, en Santiago de Chile, Fernando Henrique Cardoso proseguiría con su reflexión anterior²⁶, en oposición a la idea de existencia de una burguesía nacional en conflicto con el capital extranjero en Brasil, y se uniría a Enzo Faletto para redactar el clásico: *Dependencia y desarrollo en América Latina* [1967 (1970)]. El trabajo innova en el terreno metodológico al argumentar que los procesos históricos de los países de América Latina solo pueden entenderse correctamente cuando se analizan bajo el prisma del comportamiento de las clases sociales y de las estructuras de poder en su doble determinación, es decir, en su movimiento interno y en las relaciones que se establecen en esas estructuras y el poder económico y político de los países centrales, con los cuales cada país de la periferia se relaciona de forma más estrecha. Más concretamente, el trabajo evalúa que en la década de 1960, en América Latina, ya estaba plenamente establecida una alianza entre la burguesía local, las empresas multinacionales y las burocracias civiles y militares (p. 122–125)²⁷.

La interpretación políticamente más a la izquierda sobre la dependencia parte de las ideas del trotskista europeo André Gonder-Franck (1966), que visitó Brasil y Chile a mediados de los 60 y difundió el argumento de que en América Latina el capitalismo y el imperialismo son históricamente las causas básicas del subdesarrollo, y que la industrialización correspondió tan solo a una nueva modalidad de explotación secular a que estaba sometida la clase trabajadora en la región. El sistema capitalista mundial funciona basado en la formación y explotación de un conjunto de satélites y subsatélites, que se reproducen dentro de cada país y forman subsistemas de explotación relacionados con el sistema mundial. Rui Mauro Marini (1969) interpreta el cuadro como de superexplotación, con sueldos y condiciones

²⁵ El principal blanco analítico era la perspectiva cepalina en general, entendida por el autor como dualista y, en particular, la obra de Celso Furtado –a quien dígame de paso Chico de Oliveira siempre brindó homenaje por su importancia como intelectual y hombre público–.

²⁶ Nos referimos al texto *Empresario industrial y desarrollo económico*, de 1964.

²⁷ Es interesante señalar que en un texto de 1963, enriquecido en 1968, Bresser Pereira llama la atención hacia «hechos nuevos» ocurridos a partir de los años 50, entre ellos la entrada en masa de empresas multinacionales asociadas indirectamente con capitales locales que estarían rechazando la tesis de la etapa nacional burguesa.

de trabajos miserables, y de extracción por las empresas extranjeras que actúan en la periferia de la mayor parte de la plusvalía local, sea directamente, o a través de sus aliados, las burguesías locales. Los regímenes autoritarios vigentes en América Latina corresponderían a la fase política de la superexplotación. Esa también es la visión de Theotonio dos Santos (1967, 1970) para quien la dependencia tecnológica de la etapa de industrialización de postguerra, ejercida a través de empresas multinacionales, origina un subdesarrollo caracterizado por profundas desigualdades, y asociado a la superexplotación de la mano de obra relacionada con la transferencia del excedente local hacia los países imperialistas.

Esas interpretaciones, aun cuando muchas veces escapaban al deseo de algunos de sus autores, terminaron alimentando, conceptualmente, decisiones de lucha armada por parte de una serie de facciones de extrema izquierda, especialmente a partir del endurecimiento del régimen militar a fines de los años 60. El argumento de esas facciones era que en Brasil el capitalismo, aunque eventualmente dinámico, condenaba a la mayor parte de la población a la superexplotación y a la pobreza y requería un pasaje inmediato al socialismo. Terminaría en ese momento el auge del ciclo interpretativo en el área de las corrientes político-ideológicas del área socialista.

De forma estilizada, presentamos en lo que sigue el recorrido de las más importantes contribuciones de los desarrollistas críticos al conocimiento del funcionamiento de la economía brasileña en el período 1964-1980. Como se podrá verificar, en los análisis de esa corriente fue notable la presencia de la trilogía básica de la discusión sobre el crecimiento—su ritmo y autosustento, su relación con la distribución de ingreso y la composición de agentes inversionistas—.

Los desarrollistas críticos lideraron la oposición al régimen militar en el terreno de la economía. A diferencia de los socialistas, transmitían, de manera general, la percepción de que el capitalismo brasileño tenía potencial para alcanzar un crecimiento socialmente más justo, o menos injusto, siempre que la sociedad pudiese contar con un ambiente democrático para elegir representantes y para ejercer presión sobre los gobiernos. Sus análisis apuntaban hacia la perversidad del modelo de crecimiento y hacia errores e inconsistencias de las políticas gubernamentales en varias áreas, como la conducción de la macroeconomía y la distribución del ingreso, pero también aceptaban de manera general los principios de la planificación y de la intervención del Estado en favor del fortalecimiento de las fuerzas productivas y del crecimiento sostenido²⁸.

A mediados de los años 60, dos textos representativos de la corriente histórico-estructural dieron inicio a toda una serie de reinterpretaciones sobre la dinámica y el «modelo» de crecimiento de la economía brasileña por los desarrollistas críticos: *Auge y declinación del reemplazo de las importaciones*, de María da Conceição Tavares, y *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, de Celso Furtado²⁹.

²⁸ Eventuales críticas a la utilización de instrumentos de intervención desarrollista no se oponían al principio de la intervención, pero sí a su calidad. Por ejemplo, Suzigan y otros (1974), evalúan los incentivos que estaba concediendo el Consejo de Desarrollo Industrial a finales de los años 60, y concluyen que estos habían sido poco selectivos, y que durante varios años habían perjudicado a la producción nacional de bienes de capital (por conceder exoneraciones fiscales a la importación de esos bienes).

²⁹ Entre los textos clásicos de la corriente desarrollista crítica de afiliación histórico-estructural redactados en los años 60 se encuentran también el libro-texto de Carlos Lessa y Antonio

En el primero de ellos, redactado en 1963, la autora analizó la situación en que se encontraba el país mediante una interpretación que procuraba comprender la dinámica de crecimiento previo, «sustitutiva de importaciones» y las razones de su debilitamiento. Según la autora, la declinación del proceso de reemplazo se debía a que los sectores que aún presentaban espacios significativos para proseguir con el proceso substituido (industrias mecánica, metalúrgica y química) tendrían escasa capacidad de estimular el crecimiento, debido a su elevado coeficiente de capital y a rendimientos decrecientes³⁰. En sus conclusiones, argumenta que el «problema estratégico» que se planteaba a la economía brasileña era el de «transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo, verdaderamente autónomo —en el sentido de no moverse más bajo el impulso de restricciones en la balanza de pagos— y que para ello la variable decisiva sería el monto y la composición de las inversiones gubernamentales. Agrega que el crecimiento previo habría generado o acelerado un conjunto de desequilibrios sectoriales, sociales y regionales, cuyo enfrentamiento suponía una profunda modificación del modelo de desarrollo económico vigente hasta entonces.

La otra obra de Furtado fue publicada en 1956. Conforme a lo antes señalado, ya a fines de los años 50 el autor diagnosticó que, debido a la densidad de capital que requiere el proceso de industrialización frente a la abundancia de mano de obra, en América Latina había una tendencia a la preservación de un amplio subempleo y a la concentración del ingreso. La idea de utilidades macroeconómicas decrecientes, empleada por María da Conceição Tavares para acabar con la declinación del proceso substitutivo, sería enfatizada y generalizada en el libro de Furtado de 1965. El autor concluyó que la tendencia al estancamiento que se observaba en América Latina obedecía a la caída de la tasa de utilidad resultante del incremento de la relación capital-producto. La caída habría sido provocada por un perfil de oferta de elevado coeficiente de capital y de escala que se estructuraba en función de un perfil de demanda constituido por un pequeño núcleo de consumidores de altos ingresos. Según Furtado, tal tendencia solo podría eliminarse mediante un proceso de desconcentración del ingreso que modificara el perfil de la demanda final y, en consecuencia, permitiera recomponer el perfil de la oferta hacia la producción de bienes de consumo popular, supuestamente mucho más intensivos en mano de obra³¹. Según Furtado, esa recomposición tendría las funciones de aumen-

Barros de Castro sobre la introducción a la economía (1975), el libro *Quince años de política económica*, de Carlos Lessa (1975), la recopilación de Barros de Castro (1971) denominada *Siete ensayos sobre la economía brasileña*.

³⁰ El argumento está calificado con la atenuante de que esos rendimientos decrecientes podrían contrarrestarse por la opción de capacidad ociosa, y por la posibilidad de que inversiones autónomas del Estado lleguen a expandirse de forma de elevar sustancialmente la tasa de acumulación de la economía.

³¹ Según Furtado, la historia latinoamericana sería muy diferente de aquella de los países centrales, donde el aumento de la productividad eleva los salarios reales, aumentando la demanda y provocando más crecimiento y más productividad, en un círculo acumulativo virtual. En resumen, en América Latina ocurre lo siguiente: a) la composición de la demanda hacia los sectores capitalistas modernos refleja las estructuras de propiedad y de ingreso concentradas, se asemeja a la composición de la demanda en los países centrales —de ingreso promedio muy superior— y predetermina la evolución de la composición de la oferta; b) la inversión

tar el empleo y los sueldos, ampliar el mercado interno, permitir ganancias de escala en la producción, y elevar la productividad del capital y la tasa de utilidades³².

En ese momento, en América Latina, María da Conceição Tavares –y, en la misma época, también Aníbal Pinto– iniciaba un largo debate sobre las relaciones entre los procesos de crecimiento y la distribución del ingreso –sobre «modelos» o «estilos» de crecimiento– que perdura hasta hoy. La formulación se basa en la idea de la adecuación entre perfiles de oferta de bienes y servicios, con creciente empleo de tecnologías importadas de países con disponibilidad de recursos diferentes de los nuestros, a perfiles de demanda que reflejaban abundante oferta de trabajo, bajos sueldos y concentración del ingreso.

La conclusión «estancacionista» de Furtado fue, a partir de 1967, desacreditada por los hechos, ya que en aquel momento se inició un vigoroso ciclo de crecimiento económico. Al contrario del estancamiento, y a pesar de la concentración del ingreso, lo que siguió fue un dinamismo económico sin precedentes. Eso ofuscó el brillo de la formulación analítica básica, relativa a la adecuación entre perfiles de oferta y de demanda de bienes y servicios –que, como argumentarían poco después María da Conceição Tavares y José Serra–, analíticamente no conduce a una conclusión estancacionista.

A partir de la reactivación de la economía brasileña en 1967, los desarrollistas críticos obviarían la hipótesis estancacionista. Hay registros orales narrados por Ignacio Pereira (1971, p. 214) en su libro *Desarrollo y crisis en Brasil* de que en 1968, en charla ofrecida en São Paulo, Antonio Barros de Castro expresó que, lamentablemente, la economía ganaba dinamismo precisamente mediante la concentración del ingreso³³. El propio Bresser (1970) relaciona el ciclo de expansión iniciado en 1967 con dicha concentración, que ampliaba la demanda hacia las industrias dinámicas de bienes de consumo durables. Entretanto, el primer texto que analiza cabalmente el proceso de crecimiento con concentración de la renta en Brasil es el *Más allá del estancamiento*, de María da Conceição Tavares y José Serra {1969 (1971)}. En el área de la economía fue, posiblemente, el texto de mayor impacto analítico, ideológico y político de todo el período de la dictadura militar.

Su contribución principal fue el argumento de que el crecimiento del período del llamado «milagro» se lograba en forma perversa, con concentración del ingreso, y que la perversidad era funcional para el estilo de crecimiento que se estaría produciendo, entre otras razones porque adecuaba el perfil de demanda al perfil de oferta instalado previamente. Por lo tanto, contrariamente a lo que postulaba la visión

proveniente de ahí consagra progresivamente un padrón tecnológico de elevado coeficiente de capital y economías de aumento de los sueldos; c) la tecnología adoptada y la elevación de escala significan creciente incremento de la relación capital/producto y motivan, dinámicamente, la concentración del ingreso; d) el modelo latinoamericano –y se refería, por supuesto, también a Brasil– llevaría a rendimientos decrecientes y al estancamiento.

³² Con Celso Furtado la expresión «desarrollo» pasa a entenderse como crecimiento orientado a la reducción de las desigualdades sociales.

³³ En el libro *Siete Ensayos Sobre la economía brasileña*, Castro llegó a enunciar la idea, sin desarrollarla de que «la industria gana impulso explorando a fondo las oportunidades abiertas por el poder adquisitivo de una minoría. (...) en la medida de lo posible deberá buscar una permanente diversificación de los productos, el que no encuentra enmarcado, y el poder adquisitivo de las masas» (1971, p. 144).

estancacionista, se posibilitó crecer concentrando el ingreso —e incluso que ello alimentaba un proceso de crecimiento acelerado.

El título del ensayo *Más allá del estancamiento* tiene el doble sentido de analizar la superación del cuadro recesivo de mediados de la década de 1960 y la superación de la interpretación estancacionista. Los autores formulan una objeción teórica a la interpretación, oponiéndose a la tesis de que existe una tendencia a la baja de las tasas de utilidad como consecuencia de la alta densidad de capital de los sectores orientados a la producción de bienes para las clases ricas. Argumentan que el progreso teórico eleva la productividad en forma compensatoria a la elevación de la relación capital-trabajo, que la variable determinante en la decisión de invertir es la tasa de utilidad esperada, que guardaría poca relación «ex-ante» con el coeficiente de capital.

A continuación, los autores interpretan los factores fundamentales que determinan el dinamismo de la economía brasileña, es decir, el «milagro perverso». La recesión de los años 60 se habría debido a la caída de la tasa de inversión después de concluido el Plan de Metas, a consecuencia de problemas relacionados con la estructura de la demanda y con el financiamiento. La compresión de los salarios y el aumento de la relación excedente-remuneraciones, y las reformas tributaria y del mercado de capitales fueron los elementos básicos de política económica que habrían dado lugar a la recuperación de la tasa de inversión pública y privada y a una fuerte expansión de la demanda de bienes durables, o sea, a las características fundamentales de la nueva etapa de crecimiento. La reforma financiera y la concentración del ingreso fortalecían la demanda de consumo de los estratos más ricos y medianos de la población, que tendrían una elevada elasticidad de ingreso en materia de bienes durables y servicios de alta complejidad, adecuando así el perfil de la demanda a la estructura productiva liderada por las empresas multinacionales. Al mismo tiempo, la concentración reflejaba el incremento de las utilidades, que estimulaba las inversiones privadas. Por su parte, la reforma tributaria acompañada del aumento de las tarifas de los bienes y servicios de las empresas estatales hacía posible la expansión de la inversión pública. En la nueva fase, se daba impulso a la inversión mediante la división del trabajo entre el Estado y el capital extranjero, que formaban un «núcleo solidario de expansión en los sectores estratégicos: petroquímica, minería, siderurgia, energía eléctrica, transportes y telecomunicaciones»³⁴. El proceso era inclusivo y difusor del progreso técnico en los sectores dinámicos, pero al mismo tiempo ampliaba la heterogeneidad estructural de la economía brasileña.

Poco después, Furtado (1973) publicaría su libro *Análisis del modelo brasileño*, en el que atribuía el dinamismo registrado desde 1967 al proceso concentrador, que incluía políticas de crédito y de ingresos que favorecían a las clases altas y medias y habría permitido ampliar la demanda de bienes de consumo complejos, consagrando el «modelo perverso».

³⁴ Al Estado cabría la responsabilidad más pesada de proveer insumos baratos, economías externas y demanda efectiva al capital extranjero, que se dedicaba a la expansión de la capacidad productiva en los segmentos más dinámicos, como las industrias química, de materiales de transporte y de material eléctrico.

Al mismo tiempo, a inicios de los años 70 se abrió un amplio debate sobre la distribución del ingreso en el país, que contribuyó a estimular la discusión sobre lo que se estaba llamando «modelo perverso» brasileño, en la línea de la contribución de María de Conceição Tavares y José Serra.

El detonador del debate fue la difusión, por un equipo de investigadores del IPEA dirigido por Albert Fishlow, de los resultados de los Censos de 1960 y 1970 con datos sobre la distribución personal del ingreso, que mostraba que durante la década de 1960 se produjo una fuerte concentración. El debate se desarrolló principalmente en torno a los cinco temas siguientes³⁵.

Primero, se discutió la precisión de los resultados presentados, que se confirmó cuando un trabajo encomendado por el ministro Delfim Netto al doctor Carlos Langoni (1973) reafirmó la tesis de la concentración personal del ingreso. Segundo, se discutió sobre el momento en que esta habría ocurrido, y tendió a concordar en que en el período anterior a 1956 no hubo síntomas claros de concentración, y en que buena parte de ella habría ocurrido entre 1956 y 1967, corroborando así la impresión generalizada de que en función de la distribución del ingreso, la fórmula de reajuste salarial del período Castelo Branco, la «contención salarial», habría sido altamente regresiva³⁶.

Tercero, se debatió el tema de la interpretación de las causas de la concentración del ingreso personal. El pedido gobiernista a Carlos Langoni incluiría la certificación de la teoría del «capital humano» como determinante de la distribución. El autor concluyó que, de hecho, la idea de que el principal factor responsable de la concentración había sido la fuerte demanda de mano de obra especializada y de que su mayor productividad explicaba la apertura del abanico salarial en los años 60 en favor de los trabajadores más calificados. La solución para el problema distributivo brasileño sería más educación y capacitación de la mano de obra.

La tesis fue criticada de dos maneras (Mala y Wells 1975) cuestionaron la validez de las conclusiones, ya que «calificación de la mano de obra» no aparecía en las regresiones del propio Langoni como elemento determinante con peso suficiente para justificar los argumentos presentados por el autor. Paralelamente, Edmar Bacha (1975) argumentó que la concentración del ingreso no reflejaba calificación de la mano de obra, sino la posición de los gerentes en la dirección de las empresas. Estos, por oposición a los trabajadores «reales», operan como socios en la lógica de generación de ganancias en las empresas (en funciones tales como las de planificación, alta administración, comando y control empresarial). El autor ofreció pruebas de que entre 1966 y 1972 se produjo un alza sustancial de las remuneraciones de los gerentes, superiores a las de los trabajadores, lo que los llevó a concluir que la apertura del abanico salarial se había debido esencialmente a la jerarquía funcional y no a la calificación de la mano de obra. Esta solo podría ser esencial para explicar las diferencias entre trabajadores «reales», pero no entre estos y los gerentes.

³⁵ La recopilación organizada por Tolipan y Tinelli (1975) reúne varios de los principales textos de los economistas «críticos» sobre el tema, redactados en la primera mitad de los años 70. Entre otros autores, cabe mencionar a Belluzo, Maria de Conceição Tavares, Albert Fishlow, Rodolfo Hofman, Edmar Bacha, John Wells y Pedro Malan.

³⁶ En esa época (1974), Fishlow publicó un importante artículo, contra la política salarial concentradora del ingreso aplicada por los gobiernos militares en los años 60.

Cuarto, el impulso de aportes como los de Racha y de María de Conceição y Serra, dio lugar a que se ampliara el debate sobre la concentración del ingreso desde el tema de la distribución personal a la de distribución «funcional». Cabe señalar que debido a que en Brasil los datos sobre la distribución personal no ponen de manifiesto las variaciones de la distribución entre utilidades retenidas por las empresas, impuestos e ingreso familiar, el fenómeno de la concentración personal es solo parte de una explicación más amplia sobre la cuestión de la distribución. De ahí la importancia del aporte de Racha: lo que en las estadísticas aparecía como concentración personal del ingreso en la cúspide de la estructura distributiva sería tan solo el indicio de una concentración funcional del ingreso, extremadamente perversa, entre remuneraciones y utilidades, ya que las remuneraciones de los gerentes son parte del «excedente.»

Un quinto elemento del debate era la relación entre crecimiento, distribución del ingreso y ahorro. Todo indica que parecía haber consenso entre gobiernistas y críticos de que la contención salarial y la alta rentabilidad estaban acelerando el proceso de acumulación de capital. Al parecer, la diferencia más importante entre las dos áreas era que para un gobiernista típico como Simonsen, la concentración era un sacrificio «natural» –y válido– en ciertas fases del desarrollo, como aquella por la cual atravesaba Brasil, mientras que para un desarrollista crítico se podía compatibilizar crecimiento con mejoramiento distributivo, siempre que se modificara la estrategia de desarrollo.

Dentro de los límites del presente ensayo, lamentablemente no fue posible recorrer toda la literatura de la época, en lo que se refiere a las percepciones acerca de la compatibilidad entre crecimiento acelerado y mejor distribución del ingreso, debido a las repercusiones de la distribución en la tasa de ahorro. El estudio más importante de la época sobre el tema fue probablemente la tesis de doctorado de Francisco Lopes (1974), que muestra que para mejorar la distribución en Brasil, hay que modificar la demanda de bienes cuya producción exige menos densidad de capital y, por lo tanto, menores tasas de ahorro e inversión para una misma tasa de crecimiento del producto.

La cuestión del ahorro dio origen a divergencias tanto entre gobiernistas como entre los economistas de la corriente crítica. Por el lado de los primeros, como ya se observó, el Plan Estratégico de Desarrollo enfrentó la discordancia de Simonsen al excluir el concurso de capitales externos para financiar las inversiones, con el argumento de que para aumentarlas era suficiente el ahorro interno.

Por el lado de los «críticos», el análisis de varios economistas, entre ellos Celso Furtado, destacaba las restricciones del ahorro en las economías en desarrollo, especialmente en condiciones de crecimiento acelerado, en que la economía podía confrontar los límites impuestos por su producto potencial. La solución sería una reducción relativa del ingreso y el consumo conspicuo de las minorías, en favor del consumo de masas, que exigiría baja densidad de capital, y de la creación de ahorro para inversión.

Para otros, como María da Conceição Tavares y los economistas de Campinas, de la línea keynesiana y kaleckiana, dentro de ciertos límites, incluso en países como Brasil la inversión era creadora de su propio ahorro, y las dificultades para aumentar la inversión se situaban en el plano de la composición y de los mecanis-

mos de financiamiento –naturaleza y alcance del mercado de capitales, capacidad de autofinanciamiento, presupuesto público, etc.–. La expansión del excedente, debido a un fuerte aumento de la productividad no acompañado de un incremento suficiente de las remuneraciones sino del aumento de las utilidades retenidas y de los impuestos, sería la base de la aceleración de la inversión en 1967.

Como ya se vio, la actuación de las multinacionales fue objeto de todo un conjunto de interpretaciones sobre la naturaleza del capitalismo en Brasil, tal como sucedió con las teorías de la dependencia. En el breve espacio del presente ensayo, no fue posible hacer una reseña amplia de la percepción de los economistas desarrollistas críticos acerca del tema del capital extranjero. Pero puede afirmarse que en la producción de esa corriente de pensamiento prevaleció una postura de contenido nacionalista.

Para los gobiernistas, el capital extranjero era parte de la solución para la falta de ahorro, y para el aporte de tecnología y capacidad empresarial. A juicio de buena parte de los críticos, las multinacionales eran grandes beneficiarias y defensoras del modelo de crecimiento vigente, porque lideraban los segmentos más dinámicos de la economía, dirigidos a los estratos de mayor ingreso de la población; además, su actuación confirmaba el modelo, porque esas empresas difundían tecnologías poco adecuadas a la constelación de recursos existentes en el país y eran vistas como portadoras del peligro de acentuar los problemas de balanza de pagos en épocas de crisis mediante la entrega de utilidades y de capitales.

3.4. Interpretaciones sobre la continuidad del crecimiento a partir de 1974

A PESAR DE LA CRISIS DEL PETRÓLEO Y DE LA CRISIS internacional, la decisión del presidente Geisel de seguir adelante con el proyecto de crecimiento acelerado por la vía del desarrollo industrial fue clara y se expresó en el PND II, de 1974. Después de eso, fue confirmada reiteradamente en varios discursos gubernamentales. Ya a fines de 1977 el ministro Reis Velloso diría que «la estrategia puesta en marcha está funcionando y ahora ya es posible prever que va a funcionar» (Velloso, 1977, p.9). Cuando en 1979, en medio del severo deterioro de la situación –segunda crisis del petróleo y violenta alza de los intereses internacionales– el ministro Simonsen optó por un ajuste, fue substituido por Delfim Netto, que mantuvo la política expansionista hasta el año siguiente.

El debate sobre la continuación del crecimiento en el período merece un estudio detenido. Nuestras breves anotaciones apuntan a distinguir tres tipos de interpretación sobre el tema, surgidos en el período.

La primera fue la tesis de la inevitabilidad de una reversión cíclica, cuya principal autora fue María da Conceição Tavares (1998) en dos trabajos, el primero presentado en 1974 y el segundo en 1978. La tesis fue parte de un esfuerzo de teorización realizado por la UNICAMP, en el cual junto con esos trabajos se destacó el texto *El capitalismo tardío* de Joao Manuel Cardozo de Mello (1982), concluido en 1975. Para ambos autores, era insuficiente la interpretación cepalina sobre los determinantes de la expansión en Brasil, y argumentaban que esta se centraba en las conmociones externas, en vez de investigar los factores endógenos

del proceso de acumulación de capital –generación, ubicación y realización de excedentes–.

A juicio de los autores, entre los años 1930 y mediados de 1950 el país había pasado por una «industrialización restringida», porque carecía de un sector de bienes de producción de alcances mínimamente relevantes. El capitalismo brasileño era «tardío»: al surgir la industria pesada, a partir de la década de 1950, se habían constituido las bases para una dinámica de la acumulación de capital similar a la que tiene lugar en los países capitalistas más desarrollados. Valiéndose de la teoría de los ciclos de Kalecki, María da Conceição Tavares afirma que a partir de allí se daban las condiciones para un movimiento cíclico, que la autora consideraba como un modo de funcionamiento propio de las economías capitalistas, cuya dinámica radica en las decisiones empresariales de inversión en sectores oligopolizados. En Brasil, las inversiones se producían, en forma concentrada en el tiempo, muy anterior a la demanda corriente, y considerando que pasaban a generar una significativa producción interna, sus oscilaciones repercutían fuertemente en toda la economía, dando lugar a oscilaciones cíclicas. En el texto de 1974, la autora argumenta que la recesión de los años 1960 habría correspondido a una fase de reversión provocada por la reducción de la demanda de bienes de capital debido al exceso de capacidad productiva. En el texto de 1978, argumenta que un proceso similar se estaría produciendo desde mediados de la década de 1970. La desaceleración que entonces se observaba era mayor, porque las inversiones estatales autónomas se estarían oponiendo a la tendencia cíclica³⁷.

La segunda fue la tesis de inevitabilidad de la desaceleración por insuficiencia de la capacidad productiva, expuesta por Pedro Malan y Regis Bonelli (1976) en un texto sobre los límites de lo posible. Los autores alertan sobre la necesidad de revisar algunas expectativas excesivamente optimistas del PND II para el resto de la década de 1970. En su opinión, el elevado déficit externo de 1974-1975 se habría debido no solo al alza de los precios del petróleo, sino también a la excesiva aceleración de la economía en los años anteriores, más allá del producto potencial. Esto equivalía a sugerir una motivación básica no conyuntural para el enfriamiento por el lado de la demanda, es decir, una confrontación con el límite superior del producto potencial por el lado de la oferta. Paralelamente, el cálculo del PND II sobre las necesidades de sustitución de importaciones a los efectos de obtener divisas sería exagerado, porque tomando en consideración la capacidad de la oferta interna se basaba en ritmos de crecimiento insostenibles. Los autores también se mostraron escépticos respecto de la posibilidad de sustituir bienes de capital, debido a las incertidumbres que podrían comprometer las decisiones del capital extranjero, cuya alternativa de generar ganancias podría estar volviéndose más atractiva.

El tercero de los tres criterios a los cuales nos referimos corresponde a un conjunto de textos centrados en el tema del debilitamiento del marco macroeconómico. La cuestión de los peligros que acarrea el endeudamiento externo no dejó de observarse ni siquiera antes de 1974. Hay textos de economistas críticos de ese período a quienes inquietaban las tendencias de las cuentas de capital, y del «déficit de

³⁷ De acuerdo con Carlos Lessa (1978), la acción del Estado correspondía a una actitud megalomaniaca del régimen autoritario, para la construcción de un «Brasil potencia».

divisas». Ejemplo de ello es el libro de Pereira (1974) que aborda la imposibilidad de evitar que se produzcan «niveles crecientes de endeudamiento». Por el lado gobiernista, varios textos minimizan la inquietud y abordan el mejoramiento de la capacidad de pago de Brasil en función del incremento de las exportaciones en el período 1967-1972. El argumento oficialista anterior a la crisis del petróleo era que el ahorro externo que permitía un crecimiento acelerado no comprometería el equilibrio de la balanza de pagos³⁸.

Tras la primera crisis del petróleo, la gravedad del endeudamiento externo y el deterioro de la macroeconomía externa adquirirían importancia, por razones obvias. Por ejemplo, Doellinger (1976) nos alerta hacia la idea de que se estaría trasladando peligrosamente hacia el futuro el problema del déficit de la balanza de pagos. Son, por cierto, muchos los análisis en esta dirección, así como también aquellos que se detenían en la relación entre el endeudamiento externo, la deuda interna y demás desequilibrios en el plano interno. Por ejemplo, en el texto escrito en 1978, Belluzzo y María da Conceição Tavares (1981) consideran ampliamente fracasado el intento, aunque gradualista, de estabilizar o controlar el proceso inflacionario, así como las políticas monetarias restrictivas elaboradas por el ministro Simonsen entre 1974 y 1979. Según los autores, el fracaso obedecía, por una parte, a la expansión del endeudamiento externo con su reflejo en la deuda interna y, por la otra, a la capacidad de autoexpansión que revelaba poseer el circuito financiero (p. 139). Era lo que en su tesis de profesora titular de Campinas, María da Conceição Tavares (1978) denominaría «ronda financiera».

Incluso sin haber realizado una reseña amplia, los autores del presente ensayo sospechan que, por más que se hayan señalado a la atención los peligros del endeudamiento, no se previó cabalmente la gravedad del cuadro que se produjo después del alza explosiva de los intereses en 1978-1979. Nuestra hipótesis es que a partir de entonces, buena parte de los autores empezarían a condenar la osadía desarrollista del gobierno Geisel, debido a que el deterioro de los resultados externos y sus repercusiones internas se vieron favorecidos por hechos que no habían previsto previamente.

Cabe señalar, por último, que en esa segunda mitad de los años 60 se inició todo un ciclo de estudios acerca del tamaño del Estado, y de críticas a su «peso excesivo» en la economía y en la vida privada en general, en que los economistas neoliberales retornarían gradualmente el espacio que habían perdido. Sin embargo, en ese momento el interés principal provino de los científicos políticos opuestos al régimen militar, que se dedicaron a evaluar las relaciones entre los intereses de los capitales en Brasil, la economía política del régimen militar y el proceso político de redemocratización gradualista en curso³⁹.

³⁸ Ver, por ejemplo, Paulo Lira (1970) y Simonsen, M H. (1972).

³⁹ Ver, por ejemplo, la recopilación de Carlos Estevam Martins (1997)

4. ANOTACIONES SOBRE LA ERA DE LA INESTABILIDAD MACROECONÓMICA INHIBIDORA (1980–2005)

4.1. *Introducción*

AL SER ENTREVISTADO EN 2001 PARA UN LIBRO sobre el pensamiento común en Brasil respecto de las políticas de crecimiento, Francisco Lopes se mostró sorprendido por el tema y dijo que correspondía a una generación que venía discutiendo hacía mucho sobre la inflación y la falta de crecimiento (Sochaczewski, 2002). Claro está, se refería a las circunstancias que se apoderaron del debate brasileño a partir de comienzos de los años 80, cuando se inició la actual era de inestabilidad macroeconómica que frenó el crecimiento e inhibió la reflexión sobre el desarrollo económico. En su lugar prosperó la reflexión sobre las restricciones al crecimiento.

Hubo momentos en que proyectos relativos a la transformación de largo plazo ganaron algún espacio en el pensamiento económico; además, la producción académica no evitó investigar temas preferidos de la tradición desarrollista, como la evolución de la estructura productiva, el progreso técnico y los cambios en la organización industrial. Pese a ello, el pensamiento desarrollista perdió la capacidad de influir que había tenido en las décadas anteriores. Fue el reflejo, en el plan ideológico, de la evolución económica. La alta inestabilidad macroeconómica y el debilitamiento de la máquina estatal dedicada a las tareas desarrollistas redujeron fuertemente el espacio para que prosperaran eventuales proyectos de transformación. Castigados por la larga crisis económica y fiscal, y por dificultades políticas, el Estado desarrollista y las energías de la administración pública se vieron debilitados por la inflación y el descontrol fiscal. El debate nacional fue absorbido en gran parte por los temas relacionados con las restricciones al crecimiento, es decir inflación, intereses, tipo de cambio, deuda y déficit del sector público, deuda externa y problemas de balanza de pagos.

Las breves notas que se ofrecen a continuación caracterizan la evolución del debate sobre las restricciones al crecimiento. A continuación, identifican los principales momentos de la reflexión sobre el desarrollo y comentan la perspectiva neoliberal, que prosperaría a partir de fines de los años 80.

4.2. *Las restricciones al crecimiento*

En los capítulos precedentes se prestó escasa atención a los temas macroeconómicos debido a que el presente texto se refiere a los proyectos de transformación a largo plazo, y a que los problemas macroeconómicos no llegaron a inhibir el debate sobre esas transformaciones en las décadas abarcadas en ellos, ni siquiera en los años 60. Una mirada retrospectiva amplia a la evolución del debate sobre la macroeconomía brasileña a partir de 1980 tendría que rescatar, por ejemplo, la forma en que se desarrollaron en los años 70 el debate sobre inflación, los temores relacionados con la falta de control del gasto fiscal, el creciente escepticismo respecto de la indexación como fórmula de controlar la inflación y los efectos del creciente endeudamiento externo en la salud macroeconómica. A pesar de ello, dado el limitado objetivo del ensayo, en las breves anotaciones que siguen nos

limitamos exclusivamente a examinar lo escrito sobre la macroeconomía a partir de 1980, y evitamos retroceder a los orígenes de las ideas discutidas.

La evolución de la problemática macroeconómica, posterior a la crisis de fines de 1970 indica la conveniencia de distinguir tres períodos en el pensamiento sobre estabilización y restricciones al crecimiento. Entre 1980 y 1985, los problemas de la deuda externa ocupan un lugar preponderante en el debate sobre inflación y ajuste; de ahí hasta 1994, los economistas centran la atención en la hiperinflación; y en el período posterior al Plan Real el tema central pasa a ser la relación entre, por un lado, la estabilidad de precios y, por el otro, la inestabilidad de las demás variables centrales, tales como el tipo de cambio, los intereses y la actividad económica, así como la evolución y efectos de la deuda tanto pública como externa.

La crisis mundial que se inicia a fines de la década de 1970 con el incremento de los intereses internacionales puso de manifiesto la restricción externa a la expansión de la economía brasileña. La pregunta inevitable pasó a ser cómo disminuir el costo del ajuste de la balanza de pagos en el crecimiento económico. El ajuste propuesto por el gobierno, mediante el control de las importaciones y la reducción del gasto público, señalaba que la sustancial recesión se debía a la caída del producto, algo inédito en la economía brasileña durante varias décadas. Como reacción, surgieron propuestas de política que minimizaban los efectos en los niveles de actividad, en oposición a un ajuste eventualmente más rápido de las cuentas externas. La agenda tenía como base principal revertir la baja del nivel de las inversiones del sector público, inclusive estatales, que se realizaban en nombre del ajuste externo. Cabe señalar que en ese período aún se ponía escaso énfasis en identificar el déficit fiscal y el endeudamiento público interno como factores que limitaban el crecimiento. La cuestión fiscal centraba la atención en el esfuerzo por consolidar las diferentes cuentas o presupuestos de gobierno, en la calidad de las posibles reducciones y en la recuperación de la carga tributaria.

A principios de los años 80, el debate sobre los costos del ajuste de la balanza de pagos también estuvo marcado por el escepticismo respecto de la capacidad de respuesta de las exportaciones brasileñas, producto de un prolongado desempeño insuficiente. En 1983 las exportaciones sorprendieron a todos con un significativo salto de nivel, provocando una discusión sobre las causas del fenómeno. Las explicaciones más frecuentes fueron la devaluación cambiaria, la reactivación de la economía estadounidense y la recesión; la más creativa correspondió a un estudio que identificó como causa fundamental las inversiones realizadas en el ámbito del PND II, que finalmente estarían dando frutos⁴⁰. El tema del endeudamiento volvería a resurgir periódicamente, por ejemplo en el debate sobre los Planes Baker y Brady, y sobre la moratoria de 1987, pero el lugar central lo ocuparía el tema de la inflación.

Ya al inicio de los años 80 incluso economistas ortodoxos comenzaron a reconocer las dificultades para ejecutar un plan de estabilización utilizando exclusivamente la política monetaria. Sin embargo los análisis ortodoxos centraron la atención en los aspectos de las fuentes de liquidez, especialmente la falta de control del pre-

⁴⁰ Antonio Barros de Castro y Francisco Eduardo Pires de Souza (1985), en *La economía brasileña en marcha forzada*, calculan la contribución de los proyectos de bienes intermedios, entre otros realizados dentro de los objetivos II PND, concluyendo que habrían posibilitado tanto el reemplazo de las importaciones como el aumento de las exportaciones.

supuesto monetario debido al mecanismo de asignación de créditos oficiales, en general basada en la tasa de interés del mercado.

Al mismo tiempo comienzan a surgir propuestas heterodoxas para la estabilización de los precios. Además, y tal como en el caso del ajuste externo, el tema de la estabilización involucraba sus efectos en el ingreso y el empleo. Primero, se reconocía la inflación como consecuencia de un conflicto distributivo agudizado por el ajuste de la economía. Al mismo tiempo, se cuestionaba la capacidad de atacar la inflación mediante acciones fiscales y se enfocaba hacia el impacto de la inflación en el deterioro de los ingresos tributarios, así como en el aumento de los costos financieros del endeudamiento público y en los subsidios al crédito. Y, tercero, crecía en importancia un diagnóstico de los años 70 de María da Conceição Tavares (1998a) acerca del impacto de la «ronda financiera» en el sentido de reducir la eficacia de la política monetaria y sus costos fiscales.

Y, como elemento de mayor relevancia, surgía el esfuerzo por analizar la inflación brasileña como un fenómeno «inercial», debido a la indexación generalizada de la economía, y «creciente», debido a perturbaciones que inevitablemente la hacían elevarse a estratos sucesivos, hasta alcanzar los tres dígitos a inicios de los años 80. En algunos momentos, la teoría inercial fue llamada «neoestructuralista», por excluir a la moneda como causa básica de la inflación y atribuirla a mecanismos institucionales. El análisis de la inflación inercial y la formulación de propuestas para atacarla se concentró en el Departamento de Economía de la PUC de Rio de Janeiro, especialmente en los trabajos de Francisco Lopes (1984) sobre el *shock* heterodoxo y de André Lara Rezende y Pérsio Arida sobre la moneda indexada (1984). Al mismo tiempo, surgieron importantes colaboraciones de Bresser Pereira y Nakano sobre el tema (1984)⁴¹.

El componente inercial fue enfrentado con las políticas del ingreso de los planes antiinflacionarios aplicados en la década de 1980. El congelamiento de los precios, la fijación del tipo de cambio y la revisión de los contratos y las remuneraciones fueron los mecanismos más utilizados, y se partía de la base de que con la generación de importantes superávits comerciales el tema externo estaba bajo control, y que el problema fiscal no influía en el déficit. El fracaso de esos intentos hizo que entre 1987 y 1994 la economía brasileña se mantuviera en condiciones de hiperinflación.

Como consecuencia de lo anterior, en el período se agregaron dos elementos nuevos al debate. Primero, aumentó la impresión de que habría que conjugar políticas de eliminación de la inercia con políticas de control monetario y fiscal; segundo, frente a la avalancha de demanda real a que daban lugar los diversos planes de estabilización, la excesiva liquidez de la deuda interna se abordó como un problema que era fundamental enfrentar, lo que a su vez reforzaba la discusión sobre el déficit público. Estos aspectos influyeron en el Plan Collor y su fracaso demostró la necesidad de perfeccionar el diagnóstico y las medidas de estabilización.

Entre las restricciones que debían superarse se generalizó la idea de que había que enfrentar adecuadamente el endeudamiento externo, argumentándose que la incertidumbre acerca de las corrientes de capitales hacia el país y acerca del

⁴¹ Sobre el tema, léase, Paulani, Leda Maria (1997).

financiamiento de la balanza de pagos provocaba turbulencias en torno a la evolución del tipo de cambio, al comportamiento de los exportadores y a la fuga de capitales. La otra restricción discutida fue el ajuste fiscal, tanto en lo relativo a su impacto recesivo en su fase inicial, como en el tema de un nuevo régimen fiscal. Continuaba el debate generado durante la elaboración de la Constitución de 1988, que redefinió varios principios fiscales, tanto en lo referente a la recaudación, como a transferencias y vinculaciones con los gobiernos subnacionales y con diversos sectores sociales.

El Plan Real, de julio de 1994, empleó la «súper indexación» (URV), concebida diez años antes por Lara Resende y Pêrsio Arida. Se llegó a consenso sobre la importancia de conservar la estabilidad, pero la forma de hacerlo dio lugar a un acérrimo debate, especialmente en torno a la utilización del ancla cambiaria y a sus efectos en términos de una serie de variables, como el déficit público y externo, las deudas respectivas, la política monetaria y el crecimiento de la economía.

Las crisis externas de México, Asia y Rusia acentuaron la oposición al ancla cambiaria como base de la estabilización. Con la crisis de 1999 y la introducción del cambio flexible, la vigencia de las restricciones macroeconómicas salió de la política cambiaria y se desplazó hacia la política fiscal y hacia el tema del nuevo régimen fiscal. Al mismo tiempo, comenzó a discutirse el sistema de metas de inflación, tipos de interés y sus efectos en el crecimiento.

Con la generación de crecientes superávits fiscales primarios entre 1999 y 2005 y las dificultades para reducir sustancialmente el tipo de interés real, el debate sobre la reactivación del crecimiento siguió estando limitado por las restricciones fiscales y el elevado tipo de interés real⁴². En el debate sobre la macroeconomía pueden distinguirse dos grupos principales. Por una parte, están aquellos para quienes el meollo del asunto radica en la credibilidad frente a los agentes financieros, que recomiendan que se acentúe el ajuste fiscal y se reduzca la deuda pública como proporción del PIB, de manera de atraer financiamiento externo y disminuir la presión sobre los tipos de interés; por el otro, se encuentran aquellos que priorizan la consolidación de la balanza de pagos en cuenta corriente y para ello defienden un tipo de cambio más elevado y estable, con el argumento de que esto reduce la dependencia de los flujos externos de capital y permite al país aplicar una política de tipo de interés más independiente. Volveremos sobre este punto.

4.3. La reflexión sobre la transformación

Como ya se señaló, en la década de 1980 se desvaneció rápidamente la hegemonía asumida por la ideología desarrollista de las décadas anteriores. En su lugar se impuso la ausencia de proyectos y de políticas de inversión y crecimiento y, a partir de fines de la década, prosperaron las políticas de liberalización económica.

Escapa a las posibilidades del presente ensayo comprobar hasta qué punto los progresos concretos del proyecto neoliberal –apertura comercial y financiera, privatizaciones, desregulaciones, etc.– tuvieron como contrapartida la conquista de la hegemonía en el escenario ideológico brasileño. La hipótesis que a nuestro

⁴² Ver Bielschowsky y Mussi (2002).

juicio debería ser la tónica de un trabajo de investigación en esta área es que, a diferencia de otros países como Argentina y Perú en la primera mitad de los años 90, en Brasil la ideología neoliberal no llegó a implantarse de manera hegemónica como manera de construir futuro. La propia historia económica brasileña no habría descansado hasta que se difundiera un proyecto de esta naturaleza, al punto de lograr la hegemonía: hasta 1994 hubo hiperinflación, a pocos meses del lanzamiento del Plan Real este sufre los efectos de la crisis mexicana y antes de tres años la débil macroeconomía, con un tipo de cambio valorizado, se vería afectada por la crisis asiática.

La agenda neoliberal se cumplió gradualmente a lo largo del tiempo, avanzando en varios de sus elementos básicos, pero de forma descoordinada y con frecuencia sin contemplar detalles previamente. Por ejemplo, la apertura financiera se hizo sin alardes en 1992 y 1993 –algunos años después del inicio de la apertura comercial– mediante sutiles y silenciosas modificaciones a las normas del Banco Central. Opositores de los gobiernos de los años 1990 nos calificaron de neoliberales; entretanto, a pesar de la adopción de políticas que podrían considerarse afines a ese proyecto, destacándose entre ellas la privatización, no se observó por parte de ningún presidente, ni de la gran mayoría de sus colaboradores más destacados una defensa abierta y sistemática de un proyecto que mereciese ese título. Al parecer, el gobierno que dirigió el Plan Real adoptó un liberalismo «de resultados», favorable al programa de estabilización con valorización cambiaria –importaciones libres, financiadas mediante flujos financieros libres, atraídos por las privatizaciones– pero poco «ideologizado», tal vez porque a los principales líderes políticos del gobierno no les interesaba enfrentar importantes fracciones de su partido y de la sociedad brasileña, que no estaban de acuerdo con el proyecto neoliberal. Salvo excepciones, los documentos oficiales del gobierno, por ejemplo, los Proyectos Plurianuales, mostraban una visión de construcción del futuro para Brasil que no podría decirse sacada del ideario del Consenso de Washington. La postura programática y la conducta del gobierno Lula difieren aún más de este ideario.

De manera muy general, puede afirmarse que a partir de los años 80 en Brasil se formaron dos grupos de economistas contrapuestos: neoliberales y neodesarrollistas⁴³. A nuestro entender, la prudencia recomienda a los historiadores del pensamiento económico estudiar el tema a fondo y adoptar la hipótesis de que ninguno de los dos logró predominar en el debate brasileño, entre 1980 y nuestros días.

El primer grupo está constituido por economistas de edad madura que no cambiaron sus convicciones básicas desde los años setenta, y por otros más jóvenes que piensan como ellos, pese a que no vivieron el debate durante la experiencia intervencionista del largo ciclo de crecimiento de la postguerra. A su entender, las eventuales fallas del mercado deberían corregirse con más mercado y no con más Estado, y las fallas originarias de la intervención estatal en la regulación del mercado solían ser peores que las observadas a través del funcionamiento no siempre

⁴³ Entre los académicos del primer grupo se destacan los de la Fundación Getúlio Vargas, en Rio de Janeiro y, con adhesión progresiva a partir de fines de los años 80 de gran parte de los profesores de la PUC de Rio de Janeiro. En el segundo, sobresalen los equipos de académicos de la UNICAMP y de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. En el sector público se encuentran economistas de ambas tendencias.

perfecto del mercado. El neoliberalismo corresponde a una negación de la necesidad de diseñar y llevar a cabo proyectos, entregando al mercado un movimiento hacia la máxima «eficiencia». En este sentido, el crecimiento económico ocurre «naturalmente» cuando las reformas tienen por objeto evitar distorsiones de los precios y eliminar barreras a las inversiones rentables. Según Pérsio Arida, «el crecimiento es el resultado endógeno, por lo tanto, no es variable del control del gobierno»⁴⁴.

En el otro extremo está el grupo de economistas que seguía creyendo que, especialmente en los países subdesarrollados, el Estado tiene una serie de funciones económicas fundamentales que cumplir, además de la de una eficaz administración fiscal y macroeconómica para sostener el crecimiento y aumentar su eficiencia, a mediano y largo plazos. Reconocen que hay que adecuar las estrategias y las políticas a las nuevas circunstancias internas e internacionales —economía abierta, privatizada, sometida a las regulaciones de la OMC y con grandes dificultades fiscales— pero afirman que el progreso técnico, el incremento de la productividad y el crecimiento pueden verse favorecidos por la planificación y por políticas públicas de calidad, de corte «horizontal» y «sectorial». Identifican un gran conjunto de actividades que, en su opinión, pueden evolucionar eficientemente cuando se dejan a merced del mercado, como son la infraestructura, los segmentos industriales del ámbito tecnológico, o el fomento a las exportaciones, la investigación científica y tecnológica, la actuación de las pequeñas y medianas empresas, el mercado de financiamiento a largo plazo, etc. En la versión más radical y compleja de algunos economistas de este grupo, las ideas se organizan en torno al principio de que el Estado debe orientar y respaldar «estrategias» de crecimiento viables en Brasil, que permitan coordinar e impulsar las decisiones individuales de los agentes económicos⁴⁵.

Una eventual historia de las ideas neoliberales en Brasil a partir de 1980 probablemente tendrá que distinguir los años 80 del período posterior. La década de 1980 parece haber sido una etapa de «difusión» del neoliberalismo a través de la crítica a las dificultades con que tropezaba el país. Ellas obedecen a la supuesta ineficiencia y baja competitividad generada por la intervención estatal en las décadas anteriores —cierre de la economía, subsidios, regulación, estatización, etc.—. Habría que reducir el tamaño del Estado y oxigenar la economía y la competitividad, de tal modo de introducir la necesaria eficiencia en la asignación de los recursos sin perjudicar el progreso técnico y el crecimiento. En algunas de las formulaciones nace la idea de que había que romper la «confabulación» entre los dirigentes políticos y la clase empresarial, formada principalmente por «rentistas» que vivían de los beneficios del Estado brasileño a expensas de la miseria de la población.

⁴⁴ Citado en Sochazcewski, Antonio Claudio (2002, *op. cit.*, p. 41).

⁴⁵ De un extremo al otro del aspecto ideológico existen varios grados de radicalidad, donde encontramos economistas con posturas modernas, intermedias entre ambos. Son aquellas que teóricamente admiten la existencia de innumerables fallas en el mercado (capital, trabajo, comercio internacional, etc.) y creen que, teóricamente, ellas pueden corregirse mediante una buena intervención gubernamental, pero son cautelosos en diversa medida. La cautela obedece a que identifican una serie de pruebas acerca de las dificultades en implementar una buena intervención del Estado en la economía, asociada a las limitaciones tales como la debilidad fiscal y del mecanismo administrativo federal, el relativo derrumbe ocasionado por la escasez de los recursos fundamentales provocado por el nuevo orden internacional dirigido por las regulaciones de la OMC, etc.

El período posterior –desde fines de los años 80– sería más bien «afirmativo», y corresponde al período en que se fueron introduciendo gradualmente reformas liberadoras. En la década de 1990, cumplida la primera etapa básica de las reformas, fue cobrando impulso la propuesta de una segunda generación de reformas, asociada a la idea de que faltaba realizar algunos cambios institucionales esenciales, tales como la flexibilización del mercado de trabajo, la reforma de la asistencia social, la ley de quiebras el fortalecimiento de la capacidad de establecer garantías legales para el cumplimiento de los contratos⁴⁶.

Por cierto, la historia de la evolución de las ideas neoliberales debería incluir la visión de sus críticos, que no fueron pocos. Especialmente desde 1990, se intensificó la producción de textos neoliberales y de críticas a ellos, bajo el impulso de la adopción de políticas de liberalización y privatización. Además, fue un período en que se generalizó el debate sobre la «globalización», dando lugar a un sinnúmero de artículos y seminarios, en que se discutieron las tendencias mundiales y la manera en que Brasil las enfrentaría.

De acuerdo con la nueva perspectiva desarrollista, la reflexión sobre el futuro económico brasileño a mediano y largo plazo, según lo señalado, se vio muy perjudicada por la inestabilidad macroeconómica del período y por el hecho de que parte de sus energías fue absorbida por la crítica al proyecto neoliberal. A pesar de ello, es posible identificar algunos momentos cruciales de esta reflexión, que se resumen en los próximos párrafos.

La primera idea surgida desde la primera mitad de 1980 fue la expansión por la vía de las exportaciones. El impulso a esta idea provino del propio gobierno, y su símbolo parece haber sido el Proyecto Carajás. Aunque se hubiese acompañado de ingredientes neoliberales, la idea no necesariamente estaba comprometida con la ausencia o reducción del tamaño del Estado. Contenía la percepción de que las exportaciones serían una forma de enfrentar la crisis de la deuda por la vía del crecimiento, de que había tenido éxito en los «tigres asiáticos» intervencionistas, y de que además les había permitido mantener su autonomía financiera y seguir creciendo aun después de la crisis mexicana de 1982. La idea tuvo una vida relativamente corta y enfrentó un argumento muy caro a la tradición desarrollista brasileña: en un país con un amplio mercado como el Brasil –una «ballena», y no un «tigre»–, por importante que sea que las exportaciones crezcan rápidamente para eliminar las restricciones externas, ellas difícilmente pueden acelerar el crecimiento, que debe producirse por conducto del mercado interno.

Más o menos en el mismo período, los esfuerzos por concebir un nuevo proyecto desarrollista pasaron a incluirse en las reflexiones sobre la necesidad de concentrar los esfuerzos en los seguimientos intensivos, en el progreso técnico del nuevo paradigma tecnológico –eléctrico, electrónico, biotecnológico, nuevos materiales, ahorro de energía, etc.–. Esta variante «schumpeteriana» prosperó en el ambiente académico brasileño y en algunos grupos del Gobierno, logrando señalar a la atención la necesidad de preparar a Brasil para lo que parecía ser el futuro de la economía mundial. Con algunos ajustes, la idea sigue vigente hasta hoy en la producción

⁴⁶ Una recopilación recién publicada (Giambiagi, Reis y Urani, 2004) es lectura obligatoria para entender la perspectiva reformista en la línea de la segunda generación de reformas.

desarrollista brasileña, tal como puede observarse en la reciente propuesta del gobierno de Lula, que cede espacio creando la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial⁴⁷. Posiblemente su principal imperfección conceptual se relacione con la dificultad de explicar cómo las inversiones correspondientes a las políticas podrían acelerar el crecimiento de la economía, ya que en el caso brasileño son de reducido alcance.

Entre 1984 y 1989, en la dirección de planificación del BNDE, el tema de la inversión en tecnologías de punta figuró como una propuesta más amplia, de reorientación de la estrategia brasileña de desarrollo orientada a la «integración competitiva» en el mercado internacional (Mourao, 1994)⁴⁸. Para ello habría que promover el crecimiento, combinando por un lado la apertura comercial y las privatizaciones y, por el otro, aplicando políticas estatales activas de desarrollo tecnológico, de apoyo a la competitividad empresarial y de formación de la infraestructura económica. Se trataba de un producto híbrido compuesto de los elementos que serían absorbidos en la agenda de reestructuración neoliberal puesta en práctica desde fines de los 80, y de los elementos de una política económica poco afín con ese ideal, debido a que contemplaba una activa intervención estatal. Los textos destacaron la no-alineación con la visión de minimizar la responsabilidad estatal en el desarrollo y reconocieron que la estrategia de industrialización conducida por el Estado tenía grandes virtudes, pero a su juicio en los años 80 se había superado, por lo que defendían la necesidad de romper con una serie de modalidades de intervención estatal existente y reemplazarlas por otras nuevas. Por ejemplo, en vez de centrar la atención en el aumento de las inversiones con un enfoque sectorial, típico de la planificación brasileña del período de reemplazo de las importaciones, había que fortalecer la competitividad de las empresas, de tal manera de facilitar su inserción internacional y viabilizar su expansión por la doble vía del mercado interno y de las exportaciones⁴⁹.

En la década de 1990, la profunda preocupación por las bases productivas de la economía, daría lugar a la realización de importantes estudios sobre la reestructuración industrial a la sazón en curso, bajo el impacto de la apertura. Muchos de ellos incluyen numerosas recomendaciones de orientación desarrollista, que apuntan a las políticas industriales consideradas necesarias para aumentar la competitividad, de manera de minimizar los efectos negativos de la apertura y maximizar sus efectos potencialmente favorables⁵⁰. Entretanto, puede afirmarse que las recomendaciones no pretendían formular un nuevo proyecto para la transformación de Brasil, y que más bien se inclinaban a ser «defensivas», a permitir que la industria resistiera los efectos desfavorables de la liberalización comercial.

⁴⁷ Titulado *Política industrial, tecnológica y de comercio exterior*.

⁴⁸ Los principales responsables del trabajo fueron Julio Mourao y Luis Vellozo Lucas, superintendente de planificación y jefe del departamento de planificación del BNDE, respectivamente.

⁴⁹ Las ideas eran similares a las de Fernando Fajnzylber, que pocos años después inspiraría en la CEPAL (1990) la propuesta de transformación productiva con equidad, un compromiso gradual entre la liberalización y una estrategia de crecimiento con políticas públicas en el sector productivo y en el área social.

⁵⁰ La investigación más amplia, compuesta por casi cien estudios, fue coordinada por Coutinho y Ferraz (1994), y analizada por Ferraz, Haguenaer y Kupfer (1997).

En los años 90, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se fortaleció la idea de organizar el gasto federal en el campo de la infraestructura, mediante el concepto de «ejes nacionales de integración y desarrollo». A través de licitaciones realizadas por el BNDE, en el período 1991-1999 se movilizó a un gran número de universidades en apoyo a la elaboración de una cartera de inversiones públicas y privadas, que serían integradas al Plan Plurianual 2000-2003 (Gobierno federal, 2000). El concepto de planificación nacional a través de la lógica territorial era innovador, pero enfrentaba dificultades ya existentes en el intento de organizar un nuevo proyecto de desarrollo nacional basado en el presupuesto público federal, que tradicionalmente se estructuraba de acuerdo con las lógicas «nacionales», «sectoriales» y «ministeriales» de distribución de los recursos federales.

El siguiente Plan Plurianual (2004-2007) presentaría una estrategia originada en la tradición desarrollista «crítica» brasileña: la del desarrollo marcado por el mercado de consumo de las masas. Los episodios más importantes de la trayectoria de esa estrategia en el pensamiento desarrollista hasta los años 1970 son: i) En los años sesenta, Celso Furtado (1965) sostuvo que debía modificarse la estructura distributiva para provocar un cambio en el perfil de la demanda y reorientar la estructura productiva hacia un aumento en la densidad del empleo y de la mano de obra. Mientras no ocurriera esto, habría una tendencia a la concentración del ingreso y a la paralización por insuficiencia de la demanda y rendimientos decrecientes de escala; ii) Años después, María Conceição Tavares y José Serra (1972) sostuvieron que la concentración del ingreso era socialmente negativa pero funcional al crecimiento; iii) Varios economistas comenzaron a demostrar que una redistribución del ingreso generalmente implicaría un aumento de la demanda de bienes de los sectores modernos de la economía más que proporcional al incremento de los ingresos. La principal implicación analítica de estas indicaciones era que el mejoramiento de la distribución del ingreso no implicaría un cambio radical en la estructura productiva. En estas circunstancias, la cuestión de la adaptación del perfil de oferta a un perfil de demanda en que la concentración de ingreso fuera menor, recibía un nuevo ingrediente importante; d. Antonio Barros de Castro (1989) percibió el alcance de esta constatación y sostuvo que Brasil reunía condiciones para ingresar en una etapa de expansión «horizontal» de la estructura moderna ya existente, ampliando el acceso a bienes de consumo modernos a las clases más pobres. En Brasil, la estrategia de construcción del futuro debería basarse en la posibilidad de expansión de los segmentos modernos, que prometía grandes incrementos de la productividad gracias a las economías de escala.

El Partido de los Trabajadores aprovechó el proyecto documentado en la campaña electoral del 2002, y al año siguiente el gobierno de Lula lo incorporó como estrategia de desarrollo a largo plazo dentro del Plan Plurianual 2004-2007. El estilo de crecimiento presentado oficialmente parte de la base de la simultaneidad entre la expansión de las inversiones, la productividad y la competitividad y la adecuada transferencia del aumento de la productividad al ingreso de las familias trabajadoras (a través del mercado de trabajo, de la reducción de los precios de los bienes y servicios populares, y de políticas sociales muy activas). La modalidad de integración del crecimiento y la distribución del ingreso —que por décadas tuvo vigencia en países desarrollados con un gran mercado interno— se consolidaría con

el establecimiento gradual de un círculo virtuoso que operaría de la siguiente forma: i) Las inversiones se traducirían en un aumento de la productividad y de la competitividad gracias al incremento de los equipos por trabajador, del conocimiento, aprendizaje e innovación, y de las economías de escala (producción en masa); ii) El aumento de la productividad se transmitiría equilibradamente a las utilidades y a los ingresos de las familias trabajadoras a través del aumento de los salarios, la baja de los precios de bienes y servicios, y el aumento del gasto social; iii) Las utilidades se transformarían en un sostenido aumento del consumo popular y iv) Esta expansión provocaría un incremento de las inversiones.

Por lo que toca a la viabilidad del proyecto, la propuesta reconoce que se requiere una activa política pública, especialmente en los ámbitos sociales, para fortalecer la transferencia del aumento de la productividad y el ingreso de las familias trabajadoras, y productivo, para fomentar la producción y la exportación de los bienes de servicios producidos⁵¹.

4.4. *Síntesis de la situación actual del debate*

En la obra publicada en 2002, Bielschowsky y Mussi analizaron el pensamiento sobre el crecimiento en Brasil. De entonces a 2005, el debate no ha variado gran cosa. Entre las novedades surgidas cabe mencionar un sustancial saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente, sin disminución del tipo de interés ni de la tasa de riesgo, y algunos trabajos gubernamentales sobre el desarrollo⁵². Ellas reemplazaron el tema de las restricciones al crecimiento en la problemática de la transformación a largo plazo.

El cuadro I presenta, en forma esquemática, un resumen del estado actual del debate sobre los temas analizados en la presente sección, es decir, las restricciones macroeconómicas y las estrategias de desarrollo. El cuadro se basa en la tendencia,

⁵¹ (Ver Gobierno Federal, 2003, y Bielschowsky, 2004). El primer ámbito exige una conducción de la macroeconomía que abra al «crecimiento» el espacio adecuado, para absorber productivamente la fuerza de trabajo, políticas tecnológicas y de competencia para reducir precios de bienes de consumo popular y políticas normalmente tratadas como «sociales». Estas últimas, además de promover justicia social y elevar la eficiencia del trabajador, cumplirían una importante función en el modelo de consumo de masas al dar sustento a mecanismos que contribuyen a su puesta en marcha, generando ingreso y aliviando la presión sobre el mercado de trabajo (contribuyendo con el aumento salarial); tales como reforma agraria y apoyo a la agricultura familiar, programas clásicos de creación de empleo, ingreso y bienestar (como habitación, saneamiento, transporte colectivo, salud, educación), sueldo mínimo, seguro de desempleo y acceso a la previsión rural y programas asistenciales como Beca-Familia (con exigencia de asistencia a la escuela) y universalización de la atención al adulto mayor. El segundo ámbito es el de políticas de inversión: fomento a la ampliación y modernización de la capacidad productiva y a las exportaciones, al conocimiento y la innovación, con coordinación de inversiones en infraestructura y algunos bienes y servicios que pueden ser comercializados, para fortalecer el crecimiento y disminuir la vulnerabilidad externa. La agenda requiere nuevas ingenierías financieras y se beneficiaría con una institucionalidad más favorable a las inversiones públicas y privadas.

⁵² Los textos más importantes son, en el área desarrollista, el PPA 2004-2007 (Brasil, 2003), un texto sobre política industrial, tecnológica y de comercio exterior (Brasil, 2003) y, en un área más cercana a la corriente neoliberal, un texto sobre las reformas (Brasil, 2004b).

de los economistas brasileños, o sea, los economistas ortodoxos en materia de política macroeconómica (metas de inflación osadas, énfasis en la reducción de la relación entre deuda interna y PIB, búsqueda de credibilidad frente a los agentes financieros) se inclinan por el neoliberalismo; mientras que los heterodoxos (lucha gradual contra la inflación, defensa de intereses inferiores y de tipos de cambio no valorizados, énfasis en la reducción de la vulnerabilidad externa) se inclinan por estrategias de desarrollo con mayor participación del Estado.

	RESTRICCIONES MACROECONÓMICAS AL CRECIMIENTO (TEMA CENTRAL: TIPOS DE INTERÉS)	ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO
ORTODOXIA EN MATERIA DE MACROECONOMÍA, NEOLIBERAL EN DESARROLLO.	Metas de inflación ambiciosas («choque»); superávit fiscal ambicioso para controlar la deuda pública; absoluta libertad en la cuenta de capitales (restricción fundamental a la baja del tipo de intereses y del crecimiento, verosímil en cuanto a la deuda interna y al control de la inflación).	Neoliberal. Consenso de Washington «ampliado» (agenda microeconómica y «énfasis» en la pobreza).
HETERODOXIA EN MATERIA DE MACROECONOMÍA, DESARROLLISTA.	Control más gradual de la inflación para abrir mayores espacios a la baja de los tipos de interés, al crecimiento y a la devaluación del tipo de cambio (restricción fundamental a la baja del tipo de interés y al crecimiento externo, inestabilidad de las cuentas externas del país, y dependencia del financiamiento externo).	Desarrollista → Variable 1: política industrial, tecnológica y de comercio exterior. → Variable 2: consumo de las masas con inclusión social (y pol. ind., tecnol. y de comercio exterior).

CUADRO I
SITUACIÓN ACTUAL DEL DEBATE

5. A TÍTULO DE CONCLUSIÓN

EL PRESENTE ENSAYO MOSTRÓ, A GRANDES RASGOS, la evolución del pensamiento desarrollista desde 1930 hasta hoy, en los períodos denominados «era desarrollista» hasta 1980 y de inestabilidad macroeconómica inhibitoria» a partir de entonces. Los párrafos finales apuntan a señalar la actualidad de los temas discutidos en estos setenta y cinco años de vida intelectual brasileña en el área de la economía.

El profundo cambio del marco regulatorio y los problemas financieros de los Estados nacionales son elementos empleados por muchos economistas, especialmente neoliberales, para descartar sumariamente, como obsoletos, los diagnósticos y propuestas generadas a lo largo de la historia brasileña y latinoamericana sobre el tema del desarrollo económico. Entretanto, tal como en los tres cuartos de siglo anteriores, en el debate sobre el desarrollo siguen siendo inevitables una serie de temas relacionados con nuestro subdesarrollo que en Brasil y América Latina lamentablemente nunca pudieron estar ausentes.

Nuestra estructura institucional, productiva y social continúa siendo frágil y profundamente heterogénea. Las barreras a la creación, incorporación y difusión del progreso técnico siguen siendo enormes, la vulnerabilidad financiera externa provocada por la inferioridad de la base productiva ha producido persistentes problemas de balanza de pagos. La novedad en esta materia es que desde la década de 1970, la falta de control y la inestabilidad de los flujos de capital internacionales potencian los problemas originados en esa inferioridad de la base productiva y provocan crisis macroeconómicas, seguidas de políticas recesivas.

El subempleo persiste y se suma al fuerte aumento del desempleo. Existen grandes contingentes de desocupados o subocupados, con altos índices de pobreza y de concentración del ingreso, que siguen haciendo inevitable considerar como elemento básico del debate las interacciones entre crecimiento, empleo y distribución del ingreso.

Ciertamente, la agenda desarrollista debe ser otra, pues debe adecuarse a las nuevas condiciones. En definitiva, la economía está abierta, la capacidad financiera del Estado es menor, disminuyeron los mecanismos de intervención, concluyó la etapa básica de montaje del parque industrial, el empresariado privado es más sólido y maduro, etc. Sin embargo, persiste la necesidad de que el Estado respalde el crecimiento, el progreso técnico, el aumento de la productividad y la competitividad, una mejor inserción internacional y una menor vulnerabilidad externa, y una estrategia de crecimiento que considere a la sociedad en su conjunto, que integre el crecimiento y la redistribución del ingreso. Es decir, actualmente el viejo pensamiento desarrollista es un tema profundo, en especial en lo que se refiere a la tradición crítica originada en la CEPAL.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arida, P., «Neutralizar la inflación, una idea promisoría», en *Economía y perspectiva*, Consejo Regional de Economía de São Paulo, julio de 1983.
- Arida, Persio y Lara Rezende, André, «Inertial Inflation and Monetary reform in Brazil», en Williamson, J., *Inflation and indexation: Argentina. Brazil and Israel*, Washington, Institute for International Economics, 1985.
- Bacha, E., «Jerarquía y remuneración gerencial», en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución de los ingresos y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- Belluzzo, L.G., «Distribución del ingreso: una visión de controversia», en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución de los ingresos y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- Biderman, Cozac y Rego, José Márcio, *Conversaciones con economistas brasileños*, São Paulo, Editorial 34, 1996.
- Bielschowsky, Ricardo, *Pensamiento Económico Brasileño. El ciclo biológico del desarrollo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1995.
- , «Ideología y desarrollo», *Revista de la CEPAL*, N° 45, diciembre de 1991.
- , y Mussi, Carlos (org.), *Políticas para retomar el crecimiento*, IPEA y Oficina de la CEPAL en Brasil, Brasilia, 2002.
- Brasil, *Plan de Acción Estrategias del Gobierno*, Brasilia, Brasilia, Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1964.
- , *Plan Decenal*, Brasilia, Brasilia: Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1966.

- , *Plan Estratégico de Desarrollo*, Brasilia, Brasília: Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1967.
- , *Metas y Bases*, Brasilia, Brasília: Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1970.
- , *Plan Nacional de Desarrollo I*, Brasilia, Brasília: Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1972.
- , *Plan Nacional de Desarrollo II*, Brasilia, Brasília: Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1974.
- , *Plan Purianual 2004–2007*, Brasília: Ministerio de Planificación, 2003.
- , *Política Industrial. Tecnológica y de Comercio Exterior*, MDIC, 2004.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Yoshiaki Nakano, *Inflación y Recesión*, São Paulo, Editorial Brasiliense, 1984.
- , «Interpretaciones sobre Brasil, en Loureiro, Maria Rita, *50 años de ciencia económica en Brasil*, Petrópolis; Voce, 1997.
- , *Desarrollo y Crisis en Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1975.
- , y Rego, José Márcio, *La gran esperanza en Celso Furtado*, São Paulo, Editorial 34, 2001.
- Campos, Roberto, *La técnica y la risa*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1966.
- , «Dos opiniones sobre la inflación en Latinoamérica», en Hirschman, A. (ed.), *Monetarismo versus estructuralismo*, Rio de Janeiro, Lidador, 1967.
- , *Del otro lado de la Cerca*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1968.
- , *Ensayos en contra de la Marea*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1968.
- , *La linterna en la Popa*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.
- Campos R. E. y Simonsen, M. H., *La nueva economía brasileña*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1974.
- , *Formas creativas de desarrollo económico*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1975.
- Cardoso, F. H., *Empresario industrial y desarrollo económico*, São Paulo, Difusión Europea del Libro, 1964.
- , y Falletto, Enzo, *Dependencia y desarrollo en Latinoamérica*, México, S. Veintiuno, 1969.
- Carone, E., *El pensamiento industrial en Brasil (1880–1945)*, São Paulo, Difel, 1976.
- Carvalho, J. F. C., *Agricultura y tema agrario en el pensamiento económico brasileño (1950–1970)*, Campinas, São Paulo, tesis de postgrado, Unicamp/IFCH, mimeo, 1978.
- Castro, Antonio Barros de, *Siete ensayos sobre la economía brasileña*, Rio de Janeiro, Forense, 1971.
- , «Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil» en *Democracy. Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina. Bolivia. Brasil. Chile and México*, William Smith y Carlos Acuna (eds.), Transition Publishers, 1994.
- Castro, A. B. y Lessa, C. L., *Introducción a la economía, un abordaje estructuralista*, Rio de Janeiro, Forense, 1967.
- Castro, A. B. y Souza, F. E. P., *La economía brasileña en marcha rápida*, Rio de Janeiro, Editorial. Paz y Tierra, 1985.
- Coutinho, L. y Belluzzo, L. G., «Política económica, inflexiones y crisis: 1974–1981», en Belluzzo, L. G. y Coutinho, R., *Desarrollo Capitalista en Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- Coutinho, L. y Ferraz, J.C., *Estudio de la Competitividad de la Industria Brasileña*, São Paulo, Editorial Papirus-Unicamp, 1994.
- Dean, W. *La industrialización de São Paulo (1880–1945)*, São Paulo, Difel, 1971.
- Doellinger, Carlos, *Endeudamiento y Desarrollo: Algunas Lecciones de la Historia*, en PPE, vol. 6, agosto 1976. Nr.2, Rio de Janeiro, IPEA.
- Fallangiello, H., *Roberto Simonsen y el desarrollo económico*, São Paulo, 1942, Tesis de Postgrado, USPFEA (mimeo).
- Ferraz, Joao Carlos, Kupfer, David y Haguenuer, Lia, «Made in Brazil», *Desafíos Competitivos para la Industria*, Rio de Janeiro, Campus, 1995.
- Fishlow, A., «Brazilian Size Income Distribution», *American Economic Review*, mayo de 1972.
- , «Algunas reflexiones sobre la política económica del gobierno, Estudios CEBRAP, N° 7, ene./mar., 1974.
- Furtado, C., *Desarrollo y subdesarrollo*, Rio de Janeiro, Fondo de Cultura, 1961.

- , *Formación económica de Brasil*, Rio de Janeiro, Cia. Editorial Nacional, Fondo de Cultura, 1979.
- , *Análisis del «modelo» brasileño*, Rio de Janeiro, Cia. Editorial Nacional, Fondo de Cultura, 1961.
- , *Subdesarrollo y estancamiento de América Latina*, Rio de Janeiro, Civilización Brasileña, 1966.
- , *Cultura y desarrollo en épocas de crisis*, Rio de Janeiro, Paz y Tierra, 1984.
- Giambiagi, Fábio; Reis, José Guilherme y Urani, André, *Reformas en Brasil: balance y agenda*, Rio de Janeiro, Nueva Frontera, 2004.
- Goldenstein, L., *Repensando la dependencia*, São Paulo, Paz y Tierra, 2004.
- Guimaraes, A. P., «El tema agrario brasileño», *Estudios Sociales*, Rio de Janeiro, 4 (14): 1166–74, sep., 1962.
- Gunder-Franck, André, *Capitalism and Underdevelopment*, 1964.
- Hoffman, R., «Tendencias de la distribución del ingreso en Brasil y sus relaciones con el desarrollo económico», en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución del ingreso y el desarrollo*, Rio de Janeiro, Editorial Zahar, 1975.
- Langoni, C. G., *La distribución de renta y desarrollo económico*, Rio de Janeiro, Editorial Expresión y Cultura, 1974.
- Leme, M. S., *La ideología de los industriales brasileños (1919–1945)*, Petrópolis, Voces, 1978.
- Lessa, C., *Quince años de política económica*, São Paulo, Brasiliense, 1975.
- , «La estrategia de desarrollo, 1974/76, sueño o fracaso», Tesis *párea* (tipo de tributo) profesor titular, Rio de Janeiro, mimeo, 1978.
- Lima, H. F., «Capitales nacionales e inversiones extranjeras», en *Revista Brasiliense*, São Paulo, (1): 129–49, sep./oct. 1955.
- Lira, Paulo P., «Deuda externa – Problema y política», en *Seguridad y Desarrollo* año XIX, número 141, ADESG.
- Lopes, Francisco, *Choque heterodoxo: combate a la inflación y reforma monetaria*, Rio de Janeiro, Editorial Campus, 1986.
- , «Inequality Planning in the Developing Economy», mimeo, tesis de doctorado, Harvard, 1972.
- , «Desigualdad y Crecimiento: Un modelo de Programación con Ampliación en Brasil» en *Investigación y planificación Económica*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972.
- Loureiro, Maria Rita, *50 años de ciencias económicas en Brasil*, Petrópolis, Voces, 1997.
- Luz, N. V., *La lucha por la industrialización en Brasil: 1808–1930*, São Paulo, Difel, 1961.
- Magalhaes, J. P. de A., *La controversia brasileña sobre el desarrollo económico: una reformulación*, Rio de Janeiro, Record, 1964.
- , *Inflación y desarrollo*, Rio de Janeiro, Ediciones Grid, 1964.
- , *El pensamiento económico pos II Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, Instituto Oswaldo Lodi, 1981 (mimeo).
- Malan, Pedro y Wells, John, «Distribución del ingreso y desarrollo económico en Brasil» en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución del ingreso y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- Malan, Pedro y Bonelli, Regis, «Los límites de lo posible: Notas sobre Balanza de Pagos e Industria años 70», en *PPE*, vol. 6, agosto 1976, N° 2, Rio de Janeiro, IPEA.
- Mamigonian, A. y Rego, J. M., *El pensamiento de Ignácio Rangel*, São Paulo, Editorial 31, 1998.
- Mantega, Guido, *La Economía Política Brasileña*, Petrópolis, Voces, 1984.
- , y Rego, José Márcio, *Conversaciones con economistas brasileños*, São Paulo, Editorial 34, 1999.
- Marlni, Mamo, *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- Martins, C. E. (coord.), *Estado y capitalismo en Brasil*, São Paulo: Hucitec, 1977.
- Mello, João Manuel Cardozo de, *El capitalismo tardío*, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- Mourao, J. O. F., «La integración competitiva y la planificación estratégica en el Sistema BNDES», en *Revista del BNDES*, Rio de Janeiro, dic. 1994.

- Oliveira, Francisco, *La economía brasileña: crítica a la razón dual*, São Paulo: CEBRAP/Vozes, 1981.
- , (coord.), Celso Furtado, São Paulo, Editorial Ática, 1983.
- Paulani, Leda Maria, «Teoría de la Inflación Inercial: Un episodio singular en la historia de la ciencia económica en Brasil», en *50 Años de Ciencia Económica en Brasil*, FINE/Vozes, 1997.
- Pereira, José Eduardo, *Financiamiento Externo y Crecimiento Económico en Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- Prado Jr., Caio, *La revolución brasileña*, São Paulo, Brasiliense, 1966.
- Rangel, I., *La dualidad básica en la economía brasileña*, Rio de Janeiro, ISEB, 1957.
- , «La dinámica de la dualidad brasileña», *Revista de Economía Política*, São Paulo, oct–dic 1981.
- Resende, André Lara, «La moneda indexada, una propuesta para eliminar la inflación inercial», en *Gazeta Mercantil*, 26, 27 y 28 de septiembre de 1984.
- Rodriguez, Octavio, *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Rio de Janeiro, Forense – Universitária, 1981.
- Santos, Theotônio dos, *El nuevo carácter de la dependencia*, Santiago, Centro de Estudios Socioeconómicos, Universidad de Chile, 1967.
- , *Dependencia y Cambio Social*, Santiago, Centro de Estudios Socio Económicos, Universidad de Chile, 1970.
- Serra, J.C., «Distribución del ingreso: justificaciones, explicaciones, dudas» en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre distribución del ingreso y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- Simonsen, M.H., *Brasil 2001*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1969.
- , *Inflación: Gradualismo y tratamiento de impacto*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1970.
- , *Brasil 2002*, Rio de Janeiro, Editorial APEC, 1972.
- Sochaczewski, A. C., «Políticas de crecimiento y el futuro de Brasil», en Bielschowsky, Ricardo, y Mussi, Carlos, (coord.), *Políticas para el nuevo impulso del crecimiento*, IPEA y oficina de la CEPAL en Brasil, Brasília, 2002.
- Suzigan, W. y otros, *Crecimiento industrial en Brasil – Incentivos y desempeño reciente*, Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1974.
- , *La industrialización en la visión de Celso Furtado*, IE/UNICAMP, mimeo.
- Tavares, M. C., «Auge y decadencia de la sustitución de importaciones», en *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, Rio de Janeiro, Zahar, Editores, 1979.
- , «Distribución del ingreso, acumulación y padrones de industrialización: un ensayo preliminar», en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución del ingreso y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- , *Acumulación de Capital e Industrialización en Brasil*, Campinas: UNICAMP, 1998.
- , *Ciclo y Crisis: el Recién Movimiento de la Industrialización Brasileña*, Campinas, Unicamp, 1998^a.
- Tavares, M. C. y Serra, J. «Más allá del estancamiento», en *De la sustitución de las Importaciones al Capitalismo Financiero*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.
- Tavares, M. C. y Belluzzo, L. G., «Notas sobre el proceso de la reciente industrialización en Brasil», en Belluzzo, L. G. y Coutinho, R. , *Desarrollo Capitalista en Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución del ingreso y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- Velloso, J. P. R., *Los rumbos del desarrollo en Brasil*, Brasilia, Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, 1978.
- Wells, J., «Distribución de los rendimientos, crecimiento y la estructura de la demanda en Brasil en la década del 60», en Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur, *La controversia sobre la distribución del ingreso y desarrollo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

UN ENSAYO SOBRE LOS GRANDES GIROS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CHILENA Y SUS PRINCIPALES LEGADOS

■ *Oswaldo Sunkel**

I. INTRODUCCIÓN

ESTE DOCUMENTO, DE UN CARÁCTER MÁS BIEN PRELIMINAR, ha sido preparado para una reunión sobre las transformaciones de largo plazo en el desarrollo y en el pensamiento económico en Brasil y Chile desde mediados del siglo pasado. En el caso chileno, las visiones económicas que han influido de manera determinante en la política y la realidad económica durante este período han sido básicamente cuatro: el pensamiento cepalino de las décadas de 1950 y 1960; el pensamiento socialista a fines de los años 60 y comienzos de los 70; el pensamiento neoliberal en su versión más ideologizada desde 1974 hasta fines de la dictadura, y a partir de 1990 una combinación del neoliberalismo algo más pragmático de fines del gobierno militar y un naciente neoestructuralismo, denominado «crecimiento con equidad», orientado a la recuperación de una estrategia de desarrollo socioeconómico a largo plazo.

En este trabajo centraré la atención en algunas de las expresiones concretas del pensamiento económico a través de las políticas económicas respectivas. No se me escapa, por supuesto, que no hay aquí una relación unidireccional del pensamiento con la práctica de la política económica, y de ahí a la realidad histórica concreta. Teoría, política y realidad interactúan y se influyen y modifican mutuamente, como queda de manifiesto sobre todo en los períodos en que cambian radicalmente de signo.

Así, por ejemplo, la Gran Depresión de los años 30 con su secuela de crisis financieras, del comercio internacional y de desempleo generalizado, constituyó la génesis del pensamiento y de las políticas keynesianas que prevalecieron hasta la década de los años 70. A la inversa, la desaceleración del crecimiento económico desde fines de la década de 1960, los crecientes desequilibrios fiscales, las presiones inflacionarias y la ineficacia de las políticas fiscales de la década del *stop-go* de los años 70, además de las crisis del petróleo y la prodigiosa expansión del sistema financiero privado internacional, contribuyeron poderosamente a desplazar el keynesianismo y el liberalismo decimonónico o neoliberalismo.

La evolución histórica de la política económica de Chile en el siglo pasado se caracterizó por sustanciales cambios en el rol del Estado, del mercado, del sector privado, de las políticas sociales, del comercio exterior y de las relaciones financie-

* Agradezco la colaboración de Camilo Lagos.

ras internacionales, entre otras. En este ensayo, en cuya naturaleza preliminar me permito insistir, me propongo tres tareas. Por una parte, trataré de mostrar cómo estas profundas modificaciones de la política económica tuvieron su origen, entre otras causas, en cambios profundos del contexto sociopolítico interno. Por la otra, destacaré también el importante papel que en las modificaciones más fundamentales corresponden a los grandes cambios en el contexto internacional. Y por último, señalaré algunas de las consecuencias más importantes de largo plazo de las diversas políticas económicas, que fueron determinantes en la acumulación de capital económico, social y humano en los principales períodos del desarrollo de la economía chilena, y que se constituyeron de esa manera en legados positivos o negativos para los períodos posteriores. En otras palabras, sostengo que aunque se produzcan grandes giros de la política económica, esta no opera en el vacío sino sobre realidades históricas acumuladas en períodos anteriores.

En especial, me interesa mostrar que, en contraste con el discurso neoliberal ortodoxo prevaleciente, que ha tejido una leyenda negra sobre la etapa estatista de mediados del siglo pasado, en ese período se echaron muchos de los cimientos básicos de una economía moderna, en términos de acumulación de capital económico, social y humano, que facilitaron enormemente el establecimiento del modelo neoliberal en la fase histórica siguiente. Por esta razón, en este ensayo se dedicará una sección relativamente extensa y detallada a dicho período.

En relación con la etapa más reciente de transición entre el neoliberalismo fundamentalista inicial del gobierno militar hacia un neoliberalismo más pragmático primero, y hacia un conjunto de políticas de corte crecientemente neoestructuralista en los gobiernos democráticos, me interesa destacar especialmente dos cosas: por una parte, que junto con sus graves y reconocidas deficiencias, el neoliberalismo dejó también un conjunto de legados muy positivos; pero por la otra, que las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la Concertación han innovado sustancialmente respecto del programa neoliberal clásico, constituyéndose a mi juicio crecientemente en una alternativa de carácter neoestructuralista.

2. TRES HIPÓTESIS BÁSICAS

UNA REVISIÓN DE LAS TENDENCIAS Y HECHOS estilizados de la evolución de las políticas económicas de Chile durante el último siglo podría organizarse en torno a tres hipótesis generales, principales y relacionadas entre sí.

La primera hipótesis se refiere a que, en definitiva, desde el surgimiento de la economía capitalista internacional en el siglo XVIII, los debates de política económica en cada país se alinean sistemáticamente en una de dos vertientes principales: una en que prevalece una visión que asigna un papel predominante al mercado y a la empresa privada, que en adelante denominaré «mercado centrada»; y otra en la que se asigna un rol predominante al Estado, que llamaré «Estadocéntrica». Cada modificación significativa de la política económica se inscribe en definitiva bajo el signo de otorgar mayor amplitud al juego de las fuerzas del mercado, o por el contrario, bajo el signo de una mayor intervención estatal para regular o reemplazar en mayor o menor medida las fuerzas del mercado.

Es claro que en la práctica histórica Estado y mercado no son excluyentes sino complementarios, ambos están siempre presentes, incluso en las formas más extremas de economía de mercado o de economía planificada. No existe, no ha existido, ni podrá existir jamás una economía de mercado sin un Estado que establezca y haga cumplir las reglas del juego librecambista, en los casos en que el mercado funciona razonablemente, y regule el de los bienes públicos y semipúblicos, donde no funciona. Por otra parte, aun en la más radical y centralizada planificación socialista siempre habrá mercado, aunque esté formalmente prohibido, por lo que en ese caso se expresará como «mercado negro».

De ahí que Estado y mercado se han combinado en dosis diferentes en los distintos períodos históricos, de tal manera que en los períodos Estadocéntricos la política económica ha tendido a favorecer un mayor predominio del Estado sobre el mercado, mientras que en los períodos mercadocéntricos, ha tendido a ampliar la función de los mercados y la empresa privada. Esta referencia histórica es importante para apreciar la variabilidad de los arreglos institucionales en una perspectiva histórica prolongada.

En el caso chileno, desde fines del siglo XIX hasta comienzos de la década de 1930 prevaleció un modelo mercadocéntrico. Posteriormente, desde la década de 1940 hasta comienzos de los años 70 se instaló un modelo Estadocéntrico, que culminó con una tentativa de instalar una economía socialista en el gobierno de la Unidad Popular. Posteriormente, a mediados de 1970 se estableció nuevamente un modelo mercadocéntrico, caracterizado en su primera etapa por un neoliberalismo radical, que se atenuó en una segunda fase del gobierno militar, y experimentó considerables revisiones y modificaciones desde el retorno de la democracia en 1990. El reemplazo de un modelo por otro es un proceso traumático de cambio estructural e institucional profundo que deriva obviamente, entre otras cosas, en un cambio significativo de la estructura del poder político interno. Pero ese cambio no es enteramente independiente, sino por el contrario, está fuertemente influido también por las transformaciones que ocurren en el ámbito internacional. Por otra parte, junto con el drástico cambio de las políticas económicas, hay también importantes continuidades en la infraestructura socioeconómica acumulada históricamente, legados que constituirán ventajas o inconvenientes para la nueva etapa.

Por ello mi segunda hipótesis es que el grado de predominio del Estado o del mercado en el devenir histórico está decisivamente condicionado por el grado de integración o desintegración de los mercados comerciales y financieros internacionales, particularmente en el caso de economías pequeñas altamente dependientes de la economía mundial, como lo es la economía chilena. En este aspecto, es probable que existan diferencias importantes entre los casos de Brasil y Chile.

Además, es preciso relacionar los arreglos institucionales en materia comercial y financiera con la estructura económica, social y de poder, y con las políticas económicas. En particular, es importante examinar la transición entre un período y otro, porque es entonces cuando cambian las estructuras financieras y de poder político, y con ello las estrategias de desarrollo, y florecen los debates sobre teoría y política económica.

Por último, de acuerdo con mi tercera hipótesis hay que destacar que, no obstante la profundidad de los cambios que puedan ocurrir entre uno y otro período

de predominio de una política económica determinada, como ya se indicó quedan importantes legados del período precedente, especialmente de tipo institucional y capital acumulado, que ejercerán significativa influencia sobre el desarrollo posterior.

3. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE MEDIADOS DEL SIGLO XX

EN ESTA SECCIÓN DESEO DESARROLLAR UN POCO más la idea de que existe una fuerte relación entre el grado de integración o desintegración de la economía internacional, y en particular de los mercados financieros internacionales, y el grado de proteccionismo o apertura de las economías nacionales, sus orientaciones en materia de asignación de recursos, sus opciones entre consumo e inversión, la configuración de sus estructuras de poder, el grado de intervención del Estado y la orientación de la política económica, todo lo cual se traduce en reformulaciones teóricas y de política económica.

Durante el período que se ha llamado de desarrollo «hacia fuera» y que se extiende desde mediados del siglo XIX hasta 1930, había una estrecha integración económica, comercial y financiera internacional que se traducía en el predominio de la libra esterlina, moneda fuertemente respaldada tanto económica como militarmente, y se expresaba en amplios y crecientes flujos internacionales de comercio, créditos, inversiones e incluso migratorios. A esa configuración global del Imperio británico y sus zonas de influencia, como América Latina y ciertamente Chile, correspondían en general economías nacionales con Estados pequeños y débiles, economías muy abiertas y de escasa protección, tanto en las economías centrales como en la periferia latinoamericana. Es la etapa del mercadocentrismo liberal decimonónico bajo el predominio del Imperio británico.

Como consecuencia de lo anterior se produjo un proceso de asignación de recursos en función de las ventajas comparativas. Como las ventajas comparativas adquiridas por los países centrales a lo largo del proceso de la revolución industrial se encontraban principalmente en las manufacturas, sus exportaciones se especializaron en productos fabriles, y como los países de la periferia no habían adquirido esas ventajas, se especializaron en la exportación de productos derivados directamente de sus abundantes recursos naturales.

A esta situación estructural correspondía cierta organización del poder político: los sectores exportadores (manufactureros en el centro, productores de materias primas en la periferia), los sectores importadores (de materias primas en el centro, de manufacturas en la periferia), los grandes comerciantes y sobre todos los sectores financieros constituyen una coalición dominante de carácter internacional o transnacional. Sus intereses de maximización del comercio y las finanzas internacionales se traducen en una intervención del Estado relativamente escasa en la economía, excepto en las esferas en que el Estado aporta servicios políticos y de infraestructura de transportes y comunicaciones necesarios para el modelo de crecimiento hacia afuera y para imponer reglas del juego apropiadas. Predominan las políticas de *laissez-faire*, de libre cambio y la racionalización de esta configuración histórica en términos teóricos e ideológicos, es decir, la teoría liberal clásica de la

asignación de recursos por medio del mercado, tanto a nivel nacional como internacional (teoría estática de las ventajas comparativas).

Esa fase del desarrollo capitalista terminó con la crisis de 1930 que, junto con la Segunda Guerra Mundial dio lugar a una serie de profundos reajustes. Se desintegraron los mercados internacionales, desaparecieron tanto el mercado financiero internacional como las inversiones privadas directas, y solo se conservaron algunos flujos de comercio. La crisis generalizada del comercio, las finanzas y las inversiones internacionales se expresó en cada país en graves desequilibrios en sus transacciones internacionales, en una fuerte depresión de la actividad económica y en profundas crisis sociales y políticas. Todos los países cerraron sus economías mediante medidas proteccionistas en lo comercial y en lo financiero y estimularon la recuperación y crecimiento de la economía y el empleo mediante el gasto público y la acción deliberada del Estado. Con ello se inició una prolongada etapa estadocéntrica.

Aquí me interesa subrayar algo que la literatura no ha destacado lo suficiente. *Este proteccionismo y activismo estatal ocurre simultáneamente en los países del centro y en los de la periferia.* La sustitución de importaciones no es un invento perverso de los países periféricos y de Prebisch y la CEPAL, como algunos economistas de escasa cultura histórica parecieran creer; es fundamentalmente el recurso a que acuden los países centrales para enfrentar sus propias crisis financieras y del comercio exterior, la recesión y el desempleo. Es el inicio de una etapa Estadocéntrica de alcance mundial que eventualmente dio origen al Estado de Bienestar europeo, a las políticas de pleno empleo y desarrollo regional en Estados Unidos, al nazismo y el fascismo en Alemania, Italia y otros países, y posteriormente a las economías sociales de mercado en esos mismos países. Todo esto coincidió con la expansión del socialismo, que se había instaurado en la Unión Soviética en 1917 y se amplió posteriormente a los países de la órbita soviética, así como con el desarrollismo estatista que se instaló prácticamente en todo el resto del mundo subdesarrollado después de la Segunda Guerra Mundial.

Todos acuden al Estado para impulsar mediante el proteccionismo, el gasto social y la inversión públicos, la protección social, la expansión del empleo así como el crecimiento y el desarrollo. En especial, buscan proteger y fomentar lo que antes importaban: los países centrales –los Estados Unidos y los países europeos– protegen básicamente la agricultura y ahí se origina una enorme institucionalidad estatal de apoyo y fomento agropecuario, que más de medio siglo después constituye todavía un serio obstáculo al comercio internacional y al desarrollo de los países periféricos. No hay que olvidar que Europa siguió aplicando sus políticas proteccionistas y de control de cambios hasta bien entrada la década de 1960, y ni la Comunidad Europea ni Estados Unidos han abandonado aún la protección de la agricultura.

En tanto, la Gran Depresión de 1930 llevó a los cambios señalados en los países industriales. En el caso de los países latinoamericanos que han alcanzado algún grado de industrialización en el período previo, como Brasil y Chile, dio lugar a la protección de la industria manufacturera y marcó el comienzo de la fase de industrialización sustitutiva. Se produjo así una separación entre el sistema de precios interno y el internacional, que se reflejó en un cambio de los precios relativos en

desmedro de los productos agrícolas y en favor de los industriales. Ello indujo a un reajuste de la asignación de recursos productivos: en la periferia hacia el desarrollo manufacturero y en el centro hacia el desarrollo agrícola.

Este proceso no ocurrió automáticamente, sino mediante una rearticulación de ambos tipos de países de la coalición hegemónica de poder dentro de las clases dirigentes. Dicha coalición, que estaba centrada en exportadores, importadores, comerciantes y financistas, fue reemplazada, no sin conflictos políticos profundos y generalizados, por una coalición intermediada por el Estado, de grupos medios, intelectuales y profesionales y sectores obreros urbanos organizados, junto con sectores empresariales que producen para el mercado interno.

Se trata de las décadas de los años 30 a 70, que en muchos países de América Latina se caracterizan por gobiernos socialdemócratas o populistas, que propiciaban una activa intervención del Estado en una serie de campos más allá de los tradicionales. Se favorecía el desarrollo industrial y las inversiones en la infraestructura, y se propiciaban ciertas reformas estructurales como la reforma agraria y la redistribución del ingreso a través de la ampliación del gasto social y de políticas públicas que favorecían a los sectores medios y de menores ingresos. La modernización institucional y la planificación aparecen como los instrumentos orientadores que interfieren y complementan el mercado.

Las teorías económicas predominantes se relacionan básicamente con el crecimiento y las políticas de desarrollo y con la planificación. El debate teórico se orienta hacia una crítica de la teoría económica tradicional neoclásica en función de las necesidades de una teoría dinámica del crecimiento y del desarrollo en los países subdesarrollados y dependientes. Es el período de mayor influencia del pensamiento de Raul Prebisch y de la CEPAL basado en una interpretación propia del subdesarrollo latinoamericano y en la necesidad de políticas económicas y sociales orientadas a la industrialización y la modernización económica y social, y del mecanismo operativo de política económica correspondiente para hacerlas efectivas: la planificación. De hecho, en esa época la CEPAL realizó en muchos países una serie de estudios basados en las Técnicas de Programación del Desarrollo Económico desarrolladas por un equipo liderado por Celso Furtado.

Este pensamiento tuvo enorme influencia en América Latina y desde luego en Brasil y Chile, y eventualmente, en todo el mundo, pero muy especialmente en el caso chileno. La sede de la CEPAL se encontraba en Santiago y sus novedosas ideas se difundieron ampliamente tanto a través de las relaciones personales de sus funcionarios con las élites intelectuales y políticas del país, como de los cursos de desarrollo económico que comenzó a ofrecer la CEPAL y de la amplia utilización y difusión de sus publicaciones, especialmente por los profesores y estudiantes de las Facultades de Economía y Sociología de la Universidad de Chile, así como de ESCOLATINA y de FLACSO.

Mientras esto ocurría en el plano interno en la mayoría de los países, y ciertamente en Chile, el sistema económico internacional procuraba resurgir de la crisis de 1930 a partir de la acción de los Estados nacionales. En la década siguiente el comercio internacional se reactivó levemente, pero las inversiones privadas tanto directas como financieras desaparecieron por completo. En cambio se crearon algunas instituciones públicas nacionales, como el Eximbank en los Estados Unidos e

instituciones similares de financiamiento de sus exportaciones en otros países desarrollados. Ante la desaparición del sistema financiero privado internacional, después de finalizada la segunda Guerra Mundial se creó además un sistema financiero internacional de carácter *público*. Se trata de las instituciones establecidas por los acuerdos de Bretton Woods, en especial el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y posteriormente el GATT. A estas instituciones se fueron agregando posteriormente los bancos regionales de desarrollo, como el BID, las instituciones bilaterales y multilaterales de ayuda financiera, y los organismos estatales de créditos para la exportación. Hacia mediados de la década de 1960 se había creado así un sistema financiero internacional de carácter público.

Lo que me interesa destacar es que este mecanismo de financiamiento implicaba criterios sociales de asignación de recursos, puesto que de acuerdo con el sistema los recursos financieros públicos internacionales pasaban por la mediación del Estado, tanto en el país donante como en el país receptor. Se establecían criterios públicos de asignación de recursos y se promovía la planificación, para que apoyara opciones sociopolíticas tales como promover la industrialización, dotar de capital social básico, instaurar reformas estructurales y modernizar la agricultura, ahorrar divisas y dar empleo (recuérdese, por ejemplo, la Alianza para el Progreso). Respondían a criterios que los parlamentos de los países desarrollados imponían a sus propios Estados y sus organismos de ayuda y financiamiento, y a los que negociaba y adoptaba el Estado del país subdesarrollado, en la medida en que también reflejaban intereses nacionales a largo plazo.

4. INSTAURACIÓN, AUGE, DECADENCIA Y CRISIS DEL MODELO ESTADOCÉNTRICO

VOLVIENDO AL CASO CHILENO Y A LOS PRINCIPALES cambios de la política económica que significaron pasar del modelo mercadocéntrico decimonónico al modelo Estadocéntrico que se inició con la crisis de la década de 1930, estos se refieren al control del comercio exterior y los cambios internacionales que asumió el Banco Central y a las medidas de política monetaria y fiscal destinadas a enfrentar, entre otros problemas, la crisis externa, la caída de los ingresos públicos y el desempleo. Así, de agente relativamente pasivo, el Estado pasó a ser un agente muy activo en materia de política económica de corto plazo, es decir en la macroeconomía.

Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo económico de largo plazo, la innovación más trascendental en la política económica fue, sin duda, la adopción de la idea de la planificación del desarrollo, entendida como una actividad pública deliberada para lograr cambios profundos en las estructuras económicas y sociales tradicionales de Chile, especialmente la industrialización y la modernización de las estructuras productivas, tomando en cuenta las interrelaciones existentes entre los diversos sectores y regiones, las finalidades sociales y los limitados recursos disponibles. La planificación se plasmó en una institución clave en la historia económica del último siglo en Chile: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), establecida en abril de 1939. Al Consejo de esta nueva institución le fue encargado por ley «formular un plan general de fomento a la producción, con el objeto de

elevant el nivel de vida de la población, por medio de la utilización de los recursos naturales del país, la reducción de los costos de producción, y el mejoramiento de la balanza internacional de pagos; tomando en cuenta, en la preparación del plan, que se conserve un adecuado equilibrio entre el desarrollo de la minería, de la agricultura, de la industria y del comercio; y tratando de satisfacer las necesidades de las diversas regiones del país».

La creación de la CORFO y el nacimiento de la planificación en Chile se encuentran estrechamente relacionados con dos acontecimientos significativos. El primero fue el devastador terremoto ocurrido en enero de 1939; el segundo, el terremoto político de noviembre de 1938, que llevó al poder, por primera vez, una coalición de partidos de centro izquierda —el *Frente Popular*— en cuyo ideario jugaban un papel fundamental la industrialización, la modernización de la agricultura y las políticas sociales. La crisis económica externa y la reorganización de las estructuras del poder político interno fueron claves en este radical giro de la política económica.

El terremoto que devastó totalmente las regiones central y sur del país, donde se concentran la mayor parte de la población y de las actividades económicas, creó una situación de emergencia nacional de magnitud sin precedentes. Esta situación tenía que ser encarada por un gobierno nuevo, que no solo carecía de toda experiencia administrativa, sino que, dado el liberalismo tradicional que caracterizaba el aparato administrativo chileno, era también impotente desde un punto de vista institucional. No existían los medios instrumentales necesarios para proporcionar ayuda y reconstruir las regiones devastadas. El gobierno incluso se encontraba en situación precaria para obtener los fondos necesarios para este propósito, dado el débil y limitado sistema de impuestos existente.

El positivo e importante papel desempeñado por la CORFO en el desarrollo de la planificación en Chile, así como sus limitaciones, solo puede comprenderse a la luz de la conmoción política que significó el acceso al poder del *Frente Popular* en 1938. A su vez, este evento político, no es sino una consecuencia de cambios profundos en la economía y la sociedad, derivados del proceso de transformación estructural que se había iniciado varias décadas antes, y estimulado fuertemente por las consecuencias que tuvo en Chile la Gran Depresión mundial.

Hasta 1930, la dinámica de la vida económica de Chile se basaba casi totalmente en la minería, que producía aproximadamente la tercera parte del ingreso nacional. Durante las últimas décadas del siglo XIX se incorporaron a la economía del país los ricos yacimientos salitreros de las provincias del norte y poco antes de la Primera Guerra Mundial se desarrolló también una moderna y poderosa minería cuprífera. El sector exportador primario trajo a la economía chilena la tecnología moderna y las formas de organización empresarial que por entonces predominaban en Europa y Estados Unidos, afectando profunda y sustancialmente algunos sectores de la estructura socioeconómica del país, particularmente en las zonas urbanas y mineras. No obstante, el proceso apenas afectó al resto de las estructuras productivas y sociales, que continuaron operando sobre la base de métodos tradicionales, con grandes excedentes de mano de obra, baja productividad y formas primitivas de organización, particularmente en las zonas rurales.

Con la expansión del comercio exterior, el Estado obtuvo sustanciales ingresos adicionales de esta importante fuente de recursos, que se invirtieron en la amplia-

ción de los servicios públicos básicos y en la construcción de infraestructura urbana y de transportes. El desarrollo de estas actividades dio lugar a que surgieran nuevos grupos de asalariados urbanos y de clase media, que vinieron a añadirse al proletariado minero y a los sectores medios que se agrupaban en torno a las actividades del comercio exterior. Hasta cierto punto, la propia industria se desarrolló estimulada por la demanda interna resultante del auge de las exportaciones mineras y por la expansión de las actividades del gobierno, así como por el crecimiento de los sectores medios urbanos.

Los cambios de la estructura social tuvieron repercusiones importantes en la vida política de la nación. El desarrollo de un proletariado industrial en las minas preparó el terreno para la creación y rápida expansión de agrupaciones populares de izquierda, especialmente de los partidos socialista y comunista. Por otro lado, la expansión de la clase media y sus grupos afines sirvió para acrecentar las filas de la izquierda moderada y anticlerical, que se alistaba preponderantemente en el Partido Radical. Estas nuevas y crecientes fuerzas sociales fueron diversificando el espectro político-social de Chile, y tuvieron su primer impacto importante en la política del Estado durante los años 20, cuando aunaron fuerzas para apoyar la creación de un importante cuerpo de legislación social.

Desde un punto de vista político, estos grupos y fuerzas resultaron fortalecidos con los catastróficos efectos de la depresión mundial en Chile. La crisis produjo una contracción drástica del comercio exterior; la demanda externa de exportaciones chilenas decayó gravemente y la actividad minera prácticamente se detuvo, creando un gran desempleo. La crisis produjo también una súbita y sustancial disminución de las reservas de monedas extranjeras y de las rentas fiscales. Al desempleo en las industrias exportadoras siguió un creciente desempleo en las ciudades y un rápido deterioro de la situación política.

Además de contribuir de manera fundamental a la aceleración de los cambios de la estructura política, la crisis tuvo también importantes efectos en la estructura productiva que, con el tiempo, dieron lugar a transformaciones sustanciales en la economía del país. En los años siguientes estos cambios fortalecieron la posición política de los partidos del centro y de la izquierda en las elecciones de 1938, y desempeñaron un papel importante en el proceso de industrialización y, por tanto, en las funciones de la CORFO y de la planificación.

Tales fueron los principales antecedentes sociopolíticos y económicos del primer período de planificación en Chile, con la CORFO como organización central en el sentido técnico, y también como institución ejecutiva responsable de la ejecución de los planes. El enorme poder económico entregado a este nuevo organismo del Estado solo puede explicarse por los cambios fundamentales ocurridos en la estructura económica y social. Ellos pusieron en escena nuevas fuerzas políticas con diversos matices de ideología socialista, y una clase media creciente de la cual salieron los ingenieros, técnicos y especialistas que, junto con los grupos empresariales emergentes, se dedicaron a la industrialización y la explotación de los recursos naturales del país, así como a la modernización de la agricultura.

La estrategia de desarrollo adoptada por la CORFO estuvo fuertemente condicionada por la experiencia de dependencia externa que sometía frecuentemente a la economía nacional a graves desequilibrios derivados de causas externas incontrolla-

bles. De ahí la preferencia por una estrategia de desarrollo «hacia adentro» basada en una mayor y más racional utilización de los recursos humanos y naturales del país. Esta orientación se acentuó aún más con la Segunda Guerra Mundial, que estalló en el preciso momento en que la CORFO iniciaba sus operaciones. El conflicto internacional ilustró una vez más la dependencia del país respecto de los acontecimientos externos. A pesar de que los recursos financieros eran relativamente abundantes como resultado del aumento de las exportaciones de minerales estratégicos, hubo grandes dificultades para obtener en el exterior la maquinaria, equipos y demás bienes necesarios para la expansión de la industria manufacturera. Tanto la capacidad industrial de los países desarrollados, como sus medios de transporte, eran absorbidos totalmente por el esfuerzo bélico.

Como consecuencia de estos acontecimientos externos, y del cambio sociopolítico interno, la estrategia de desarrollo del nuevo gobierno se redujo a dos orientaciones básicas: política social e industrialización. La primera se manifestó principalmente en mayores salarios urbanos y en nuevos y más amplios programas de seguridad social, salud, educación y vivienda. Los efectos fueron impresionantes y duraderos en materia de seguridad social y salud pública, donde se crearon nuevas y poderosas instituciones, especialmente el Servicio Nacional de Salud. La educación, particularmente la secundaria y la técnica, también recibió nuevo ímpetu.

Es importante comprender que la CORFO no tuvo que inventar una política industrial. Por el contrario, como ya se ha explicado, el efecto de la Segunda Guerra Mundial en la economía chilena, al igual que en otras economías en situación parecida, fue inducirlas a un proceso de industrialización, estimulado por las condiciones expansivas de la economía y por la escasez de bienes manufacturados e insumos industriales importados. Hacia 1940 este proceso de industrialización se encontraba ya en marcha, de manera que la CORFO heredó una orientación general que en alguna medida ya se practicaba, una estrategia implícita que solo necesitaba ser racionalizada y continuada de manera más sistemática.

En la práctica, el proceso de industrialización había comenzado el siglo anterior, había recibido un impulso considerable y sostenido después de la Depresión mundial y sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. La crisis de la balanza de pagos y las dificultades para importar mercancías dieron lugar a un fuerte proteccionismo, en circunstancias de que los gobiernos mantenían o aumentaban el gasto público, a fin de contrarrestar la desocupación. De esta manera se fomentó la instalación de industrias para la fabricación de bienes de consumo. En economías que tradicionalmente se especializaban en la producción de materias primas exportables, ello significaba necesariamente importar los bienes de capital y los productos intermedios necesarios para las nuevas fábricas. De esta manera, la importación de bienes de consumo finales se reemplazó gradualmente por la de la maquinaria y demás insumos destinados a producir esos bienes en el país. Esto dio lugar a un cambio en la composición de las importaciones, que es la otra cara del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Un sector industrial en rápida expansión conducía necesariamente al incremento de la demanda de combustibles, materias primas, metales básicos, productos químicos, energía, transportes, comunicaciones, servicios financieros y comerciales. Además, se requerían trabajadores especializados, administradores y empresa-

rios experimentados. Por otra parte, el fuerte estímulo a la concentración urbana derivado de la industrialización, aumentaba en forma marcada las necesidades de servicios urbanos: viviendas, escuelas, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y sistemas de comercialización y distribución. El rápido avance del sector industrial y de la urbanización revelaba las serias deficiencias en la oferta de estos servicios, así como su falta de flexibilidad, originando tensiones y desequilibrios a través de toda la economía. Estos fueron descritos por la nueva institución de planificación industrial, como «un gran número de problemas concretos que han quedado sin solución por muchos años, y que requieren una solución inmediata».

De acuerdo con su ley orgánica, la primera tarea de la CORFO era presentar un plan general para el desarrollo de la producción. Pero no fue posible cumplir esta tarea en tan corto tiempo. Faltaba información previa; no se disponía de censos industriales ni agrícolas; las ideas acerca de las potencialidades de nuestros recursos naturales eran incompletas y desorganizadas; las estadísticas eran deficientes. Por consiguiente, era imposible presentar un plan general de desarrollo dentro de un plazo razonable. Se decidió entonces preparar los llamados ‘planes de acción inmediata’, es decir, esfuerzos orientados a superar las deficiencias y vacíos más manifiestos de la estructura productiva.

Obviamente, las necesidades que se sintieron con mayor urgencia fueron las relativas a insumos industriales estratégicos, tales como acero, combustibles y energía. Como estos productos y servicios intermedios se usan en todas las actividades del sector industrial, su demanda comenzó a acrecentarse con rapidez sin precedentes, haciendo ver claramente que el desarrollo de estos sectores industriales constituía la tarea principal que debía emprender la CORFO. La escasez de estos productos durante la Segunda Guerra Mundial y las graves dificultades que ello ocasionaba, la importancia estratégica que se atribuía a estos sectores en el proceso de industrialización, así como las preferencias profesionales que por ellos tenían los ingenieros que debían componer el estado mayor de la CORFO, contribuyeron a la concentración del esfuerzo planificador en estas áreas.

Al emprender tareas de tanta envergadura, la CORFO tuvo que iniciar también una serie de estudios e investigaciones básicas en el campo de los recursos naturales, especialmente un análisis sistemático del potencial hidráulico del país, así como de sus bosques, suelos y de los recursos del subsuelo. Un plan nacional de electricidad basado en la utilización de la energía hidroeléctrica, un programa nacional del acero, un plan para el desarrollo de los recursos petrolíferos y un plan para modernizar la agricultura fueron los primeros planes sectoriales concretos formulados y aprobados. Cada uno de ellos fue llevado a la práctica por medio de una empresa subsidiaria de CORFO: la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) y la Industria Azucarera Nacional (IANS), respectivamente. Cabe mencionar además, por su importancia decisiva en el posterior desarrollo agroindustrial exportador, el Plan Chile-California, desarrollado por las respectivas universidades con financiamiento de la Fundación Ford para investigar el potencial agroindustrial del Valle Central de Chile.

El amplio programa de investigaciones emprendido por la CORFO dio por resultado la primera *Geografía económica de Chile* más o menos completa, moderna y

sería. La Corporación de Fomento también puede reclamar para sí el mérito de haber iniciado la investigación económica moderna en el país, especialmente en materia de Ingreso Nacional y Cuentas Nacionales. El primer resultado de este trabajo fue el cálculo de la Renta Nacional de Chile. Todo esto tenía una importancia clave, que hoy es fácil subestimar, cuando esta información está disponible incluso digitalmente. Antes de que la CORFO produjera estos cálculos, no podía tenerse una visión global del desarrollo de la economía. Por tanto, tampoco podía elaborarse un plan de desarrollo coherente y equilibrado, que pudiera tener en cuenta las relaciones recíprocas entre los diversos sectores y actividades, así como los balances macroeconómicos.

De esta manera, la estrategia de planificación seguida por la CORFO durante las primeras décadas de su existencia fue, tanto por su condicionamiento económico y sociopolítico como por la precariedad de los sistemas de información económica existentes, una estrategia de crecimiento sectorial y desequilibrado. No obstante, se lograron resultados notables en aquellas actividades hacia las cuales apuntaban sus principales esfuerzos. Prueba de ello es la crucial importancia que tuvieron en el desarrollo posterior esas empresas y actividades, tanto así que la mayoría de ellas fueron privatizadas durante el gobierno militar y constituyen hasta hoy día pilares básicos del desarrollo chileno.

El equilibrio macroeconómico del proceso chileno de desarrollo entró en dificultades crecientes hacia mediados de la década de 1950. La inflación escapó a todo control, como consecuencia de una profunda crisis de las exportaciones de cobre, y la economía se estancó. Naturalmente, estos dos fenómenos estaban relacionados, y en sus causas debe buscarse la explicación del acento puesto en las políticas macroeconómicas de corto plazo que prevalecieron entre 1953 y 1964, así como también de las nuevas estrategias de desarrollo y de planificación que se adoptarían después de 1964.

En 1954, la inflación en Chile superó el 70%, por lo cual en los años siguientes se realizó un esfuerzo masivo por detenerla. Fueron los años de los bien conocidos «programas de estabilización» y de una aguda y prolongada controversia sobre los enfoques monetarista y estructuralista de la inflación.

Posteriormente, con el gobierno del Presidente Jorge Alessandri (1958-1964) la planificación y la visión de largo plazo perdió importancia, pues representaba el primer intento de la derecha política y del sector empresarial por detener al avance de las políticas estadocéntricas. Pero en 1960, las circunstancias le obligaron a adherir formalmente al *Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-70*, elaborado varios años antes por funcionarios de la CORFO, y que fue actualizado apresuradamente. Dos circunstancias llevaron a esta decisión: otra vez un factor interno, el devastador terremoto de mayo de 1960, y un importante cambio externo, un radical giro de la política exterior norteamericana en 1961 promovida por el Presidente Kennedy: la Alianza para el Progreso. Ambos acontecimientos significaron un aumento de la ayuda exterior para Chile, pero condicionada a la presentación de un plan global de desarrollo. El antiguo programa de la CORFO serviría para este fin, pero no influiría mucho en la política, que a lo largo de toda la década siguió estando dominada por consideraciones y problemas macroeconómicos de corto plazo.

En 1964 surgió una nueva situación política con la victoria del Presidente Eduardo Frei Montalva y la irrupción del partido Demócrata Cristiano. Pero antes de examinar su experiencia planificadora, debemos retroceder a los graves males económicos que condujeron a la elevada inflación y al estancamiento de mediados de la década del 50, puesto que el diagnóstico de esas dificultades fue una base importante para elaborar la estrategia de desarrollo adoptada por el nuevo gobierno.

Como ya se señaló, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue la principal fuerza impulsora de la economía y el elemento dinámico básico del proceso general de desarrollo. La industrialización inducida, basada en la permanente escasez de divisas y en una política gubernamental expansionista, significó no solo un gran aumento de la demanda de materiales y servicios básicos, tales como acero, petróleo y energía eléctrica, sino también de toda la gama de insumos industriales. La expansión urbana y el aumento de los ingresos en las ciudades estimularon además la demanda de todos los variados servicios urbanos, así como de los productos manufacturados y de origen agropecuario.

Dada la limitada disponibilidad de recursos externos para conservar algún equilibrio general en este proceso, y vencer estrangulamientos específicos, la producción de toda la economía debiera haber aumentado a la par con el incremento y la diversificación de la demanda. Para lograrlo se habría requerido que la estructura de la producción fuera altamente flexible, elástica y dinámica, es decir, que hubiese una fuerte tasa de formación de capital, recursos humanos altamente calificados, empresarios «schumpeterianos», y un marco apropiado de instituciones, valores y actitudes. La falta de estas condiciones es, por supuesto, una de las características básicas del subdesarrollo y explica en gran medida las dificultades y tensiones que acompañan a un vigoroso proceso de industrialización.

El principal esfuerzo para vencer estos obstáculos debió hacerlo el sector público, que se encontraba mal preparado para tareas tan abrumadoras. El Estado tuvo que participar activamente en la creación y reorganización de la infraestructura productiva a fin de respaldar a los empresarios privados e inducirlos a instalar y expandir nuevas ramas de actividad. Tuvo que asumir la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades industriales básicas, creando para ello las respectivas empresas públicas. Se encontró bajo fuerte presión política para mejorar la distribución del ingreso y ampliar los servicios sociales básicos a una población urbana en rápido crecimiento. Asimismo, se vio presionado para absorber mano de obra que no encontraba colocación en la actividad económica privada. Todas estas tareas, y otras que no viene al caso señalar aquí, significaron una expansión formidable del sector público, tanto en términos absolutos como relativos.

Para cumplir las nuevas funciones y ampliar las ya existentes, el gobierno debió utilizar un mecanismo financiero y administrativo obsoleto. Se debieron al anticuado sistema administrativo, y gran parte de la ineficiencia y de los obstáculos que se presentaron constituyeron una limitación enorme en todos los sectores de la administración para el empleo de las técnicas de planificación, programación y proyectos. El añejo sistema fiscal y financiero fue un factor agravante de la sistemática tendencia a incurrir en grandes déficit presupuestarios, tendencia inherente a la estructura impositiva chilena.

En efecto, una elevada proporción de las rentas fiscales provenía de las activida-

des exportadoras y del comercio exterior en general. Este sector se contrajo en relación con el PIB, mientras que el sector público se expandía, o sea, una reducción relativa de la base tributaria más importante. Además, muchos derechos de importación y de exportación eran de tipo específico, de modo que su valor real y su incidencia declinaban con el alza de precios. Por otra parte, la estructura cambiante de las importaciones redujo gradualmente el volumen relativo de las importaciones de mercancías gravadas con derechos elevados (las de bienes de consumo), y las reemplazó por otras que pagaban derechos bajos o que eran libres de derecho (materias primas y bienes de capital), así como por crecientes importaciones del sector público, también libres de derechos de importación. Trasladar la carga tributaria del comercio exterior y el sistema de cambios múltiples a la actividad económica interna no era tarea fácil, por cuanto la estructura política del país dificultaba una reforma tributaria amplia, así como el establecimiento de una administración tributaria eficiente. El resultado fue un desordenado aumento anual de las tasas y la creación sucesiva de una gran variedad de nuevos impuestos, lo que en definitiva condujo a un sistema impositivo desarticulado y con escasa elasticidad o flexibilidad.

El proceso de largo plazo que acabamos de describir se manifestó tempranamente con una aguda crisis en 1953. Ese año, graves dificultades en el mercado del cobre obligaron a abandonar el sistema de cambios múltiples, que subvencionaba fuertemente las importaciones «esenciales», produciéndose una substancial devaluación de la moneda nacional. Este hecho, junto con el aumento simultáneo de los salarios, en un intento por compensar al consumidor por la elevación de los precios, prendió la chispa de un explosivo movimiento inflacionario que amenazó con hacerse totalmente incontrolable.

Este problema de corto plazo contribuyó a agudizar la crisis fiscal de largo plazo que acaba de mencionarse. Las crecientes necesidades del sector público habían sido financiadas en gran parte por una pesada y creciente tributación a los principales exportadores de cobre, mediante la aplicación de una tasa de cambio crecientemente sobrevaluada. Los impuestos llegaron a ser tan elevados que la producción de cobre se estancó, lo que llevó en 1956 a revisar el tratamiento impositivo a fin de estimular nuevas inversiones. Visto en perspectiva, este cambio en la política del cobre que se había venido aplicando por más de 20 años, fue en verdad el primer paso en la reorientación de la estrategia de desarrollo «hacia adentro» que se venía siguiendo desde 1940. El segundo paso —la «chilenización» de las minas— sería una de las «vigas maestras» de la nueva estrategia adoptada en 1964.

Otra dificultad que se agudizó en la década de 1950, fue la falta de respuesta del sector agrícola a la creciente demanda de alimentos por parte de una población urbana en rápido crecimiento y con ingresos crecientes, además de un sector manufacturero cuya demanda de materias primas también aumentaba constantemente. La lentitud de la expansión de la producción y la productividad agrícolas influyeron además decisivamente en el estancamiento de la economía en su conjunto, no solo por la importancia relativa de la agricultura, sino también porque el estancamiento rural tendía a limitar la expansión industrial. Asimismo era una causa básica de presión inflacionaria y tendía a agravar las dificultades de la balanza de pagos.

La agricultura chilena se había caracterizado desde siempre por la existencia de una estructura antieconómica en la tenencia de la tierra, en la que predominaban el

minifundio y el latifundio. Esto dio como resultado la falta de utilización o el mal uso de la tierra. Tal situación dificultó la introducción de la tecnología moderna y la racionalización en el uso de los recursos agrarios. Por tanto, era difícil que aumentaran la producción y los rendimientos, y se lograra así la expansión del abastecimiento agrícola necesario para la expansión industrial y el desarrollo y equilibrio global del sistema.

Hacia 1950, la CORFO comenzó a extender sus actividades al sector rural, introduciendo el cultivo agroindustrial de la betarraga azucarera. Como Chile era importador de azúcar, había sin duda una clara motivación de sustitución de importaciones. Pero a través de sus efectos secundarios en la actividad agrícola, y en especial en la crianza de ganado y la producción de leche, se pretendía también que constituyera un factor de modernización en las zonas rurales. Por otro lado, la CORFO inició un programa de mecanización agrícola, cuyo efecto más que el aumento de la producción, fue el incremento de la productividad por hombre, lo que contribuyó a acelerar el proceso de emigración rural. Pero en la medida en que se constituía en un obstáculo creciente, emergía como otra área básica para la futura estrategia de desarrollo.

El propio desarrollo industrial también tropezó con dificultades. El Estado había hecho inversiones sustanciales en la infraestructura de transportes, energía, etc. Además, había creado algunas industrias básicas. La empresa privada, fuertemente protegida y estimulada, había avanzado en forma considerable en el reemplazo de un número apreciable de mercancías livianas de consumo. Cada nueva línea de sustitución de importaciones prometía beneficios sustanciales, atraía numerosos empresarios y originaba una rápida expansión de la capacidad productiva. Pero una vez que se llenaba el vacío dejado por la suspensión del abastecimiento externo, la demanda interna continuaba aumentando solo en forma moderada, de manera que, en una actividad tras otra, comenzó a haber exceso de capacidad productiva instalada.

Por otro lado, con el fin de continuar sustituyendo importaciones, la industria tuvo que entrar a producir bienes de consumo durables, maquinaria y equipo, y también productos intermedios. Esto planteaba dificultades bastante mayores a los empresarios privados locales. Los recursos financieros necesarios eran muy superiores, los problemas técnicos más complejos, la necesidad de recursos humanos calificados más esencial y los problemas administrativos mucho más complicados. Además, al avanzar la industrialización hacia estas actividades se requería cada vez más capital, y el tamaño económico mínimo de las plantas aumentó, a menudo excediendo el tamaño del mercado. Por esta razón, o debido a situaciones monopólicas —que tienden a desarrollarse fácilmente en una situación como esta— una creciente parte de la estructura industrial operaba por debajo de su capacidad instalada. Por todas estas razones, el proceso de industrialización llegó a un punto en que tuvo rendimientos reales decrecientes por cada unidad adicional de capital invertido.

Este complejo de factores, sumado al estancamiento agrícola, tuvo varias consecuencias importantes. En primer lugar, el ritmo del crecimiento industrial tendió a disminuir. Segundo, la CORFO debió entrar a prestar apoyo financiero, técnico y de diversa índole a la creación o expansión de industrias en estos nuevos campos,

convirtiéndose en el proceso en una especie de banco industrial. Tercero, se abrieron las puertas y se dio amplio estímulo a la inversión privada extranjera, al financiamiento externo, a la asociación con capital exterior, al uso de licencias y patentes, etc.

El proceso de desarrollo industrial experimentado por Chile en esas décadas adoleció de fallas serias. Iniciado y desarrollado en un mercado casi absolutamente protegido, de tamaño relativamente pequeño, algunas de sus características negativas más notables han sido la ineficiencia, el derroche de recursos, la elevada concentración de la propiedad y la fuerte dependencia de fuentes extranjeras de financiamiento, de tecnología y de administración. Más aún, el carácter crecientemente capital-intensivo de la estructura industrial —debido a que se entraba en líneas nuevas y técnicamente más avanzadas, al reemplazo del equipo obsoleto en las plantas existentes, y a la sustitución de la manufactura primitiva por la industria moderna— dio por resultado la creación de un número insuficiente de nuevas oportunidades de empleo. El desarrollo industrial se convirtió así en otro sector problemático de la actividad económica, que requería una reorientación básica para volver a ser uno de los factores dinámicos más importantes de crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, al igual que otros países subdesarrollados y dependientes, Chile se caracterizaba por ingresos de divisas relativamente estacionarios y altamente inestables. Lo que es menos conocido es cómo el proceso de sustitución de importaciones dinamizó parte importante de estas agravando el estrangulamiento externo.

La sustitución de importaciones consistió básicamente en fabricar en el país los bienes de consumo que antes se importaban. Pero como en el país no existía un complejo industrial básico, hubo que importar la maquinaria, el equipo, y una amplia gama de productos semimanufacturados e insumos necesarios para fabricar el artículo de consumo final. De este modo, un proceso dinámico de industrialización dio lugar a un proceso igualmente dinámico de demanda de insumos industriales y bienes de capital importados. Mientras se pudiera ahorrar divisas dejando de importar bienes de consumo finales, para emplearlas en la importación de bienes de producción, todo iba bien. Pero una vez que llegaba a su fin la sustitución de bienes de consumo, la continuación del desarrollo industrial requería un volumen creciente de importaciones industriales, mientras que las exportaciones aumentaban en forma lenta y ya no se podía ahorrar divisas dejando de importar bienes de consumo: cada dólar debía emplearse en la importación de algún artículo esencial, por lo cual las nuevas importaciones esenciales solo podían financiarse desplazando otras igualmente esenciales.

El financiamiento externo es, por supuesto, la respuesta de corto plazo a la necesidad de continuar con el desarrollo industrial a pesar de esta verdadera «trampa cambiaria». Sin embargo, como el desarrollo industrial no había contribuido significativamente a dinamizar las exportaciones, por razones obvias —ineficiencia y altos costos; inversiones extranjeras orientadas al mercado interno por medio de las subsidiarias y de los contratos de licencia y patentes; falta de acceso a los mercados de países desarrollados, etc.— el financiamiento externo, cualquiera fuera su forma, pronto se convirtió en un nuevo factor de desequilibrio de la balanza de pagos. En estas condiciones, había que encontrar rápidamente nuevas fuentes de

moneda extranjera, ya que la sustitución de importaciones se había agotado como medio de obtener recursos externos, en tanto que la industria generada en este proceso se mostraba incapaz de contribuir significativamente al aumento de las exportaciones, al mismo tiempo que crecía el peso de la deuda externa. La única manera que tenía Chile para salir de estas dificultades era lograr una gran expansión en la producción de cobre y obtener algún control sobre la política de precios de las empresas. En estas circunstancias surgió entonces la piedra angular de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno de la Democracia Cristiana, que llegó al poder en 1964.

Un último elemento que hay que tener presente es el efecto que tuvo la estrategia de desarrollo en la distribución del ingreso y la marginalidad. Las estimaciones estadísticas mostraban que la distribución del ingreso mejoró levemente la década de 1950, al menos en el sentido de que los grupos de rentas más altas perdieron algo en favor de los grupos de ingresos medios y bajos. Sin embargo, el 10% de la población con rentas más altas aún recibía casi el 36% de la renta total. Más aún, si se toma en cuenta el problema del exceso de oferta y de la insuficiencia de oportunidades de trabajo para los obreros no especializados, se producían dos movimientos divergentes dentro de los grupos de rentas más bajas.

Los obreros mejor organizados, urbanos, semiespecializados y especializados y ocupados en actividades modernas aumentaron sus salarios reales y hasta mejoraron su posición relativa dentro de la estructura de ingresos. Por otro lado, los trabajadores rurales, los pequeños propietarios y negocios familiares, el comercio callejero y los artesanos, así como los trabajadores urbanos no especializados y desorganizados continuaron recibiendo salarios de subsistencia.

La proporción de la población representada por estos grupos aumentaba. Dado que en todos los sectores y en todos los niveles de la actividad económica, coexistían métodos de producción avanzados y otros mucho más primitivos; que una proporción siempre creciente de la actividad económica se lleva a cabo empleando tecnología moderna y teniendo en cuenta que el volumen de empleo por unidad producida es muy inferior al nivel de tecnología moderna que al de la primitiva, las oportunidades de empleo no crecen sustancialmente, y en ciertas circunstancias incluso pueden disminuir. Por otra parte, con una fuerza de trabajo en rápido crecimiento, la mano de obra cesante bien puede haber aumentado. Una indicación clara en este sentido fue la ampliación de las poblaciones «callampa» o «marginales» en las zonas urbanas que caracteriza a las ciudades grandes y medianas de Chile, y que se convirtió en otro problema cuya solución requería una nueva estrategia de desarrollo.

El anterior diagnóstico sobre algunos de los problemas fundamentales del desarrollo de Chile fue elaborado por un grupo de economistas chilenos en los últimos años de las décadas de 1950 y de 1960. Uno de los estímulos más fuertes para este análisis fue la controversia sobre las políticas de estabilización, que hacía furor entre «estructuralistas» y «monetaristas». El análisis estructural de los problemas que afectaban al desarrollo de Chile, esbozado anteriormente, fue la interpretación que adoptaron las dos principales agrupaciones políticas que competían por el poder en 1964. Por tanto, los programas de la Democracia Cristiana y del Frente de Acción Popular (FRAP) se basaban prácticamente en la misma estrategia, aunque

los medios propuestos para ponerla en práctica eran muy diferentes. Además, uno de los puntos centrales de los programas de ambas agrupaciones políticas era la creación de un sistema de planificación fuerte, eficaz y amplio, que se comprometerían a utilizar como herramienta básica de su política de desarrollo.

Esta actitud de las agrupaciones políticas era en parte el resultado de la fuerte influencia ejercida en cada una de ellas por los grupos de economistas antes mencionados. Como parte de la campaña electoral, hasta se establecieron oficinas de planificación a las cuales se confió la preparación de los respectivos planes de gobierno, y el núcleo técnico afín a la Democracia Cristiana llegó a ser la base de la nueva oficina de planificación (ODEPLAN). Esta situación reflejaba en parte la posición ideológica de los principales partidos políticos, y la experiencia de las últimas décadas. Pero el consenso nacional acerca de la nueva estrategia de desarrollo y de la importancia de la planificación también se vio influenciada por el acuerdo celebrado en 1961 entre América Latina y Estados Unidos con la nueva administración Kennedy: la Alianza para el Progreso.

Este programa coincidía en gran parte con lo que vendría a ser la política de desarrollo del Presidente Frei, la «Revolución en Libertad», y se basaba en la misma aceptación de las reformas estructurales, la planificación y la ayuda externa. En realidad, esta se ofrecía en forma *condicionada*, exigiéndose la presentación de planes de desarrollo que debían incluir la reforma agraria, programas de mejoramiento social, reforma tributaria, etc. Se crearon arreglos internacionales —el Comité de los «Nueve Sabios»— para evaluar los planes y las realizaciones, y para autorizar el otorgamiento de ayuda financiera de acuerdo con el grado de cumplimiento de los compromisos con la Alianza. Por consiguiente, la preparación de planes y la creación de sistemas de planificación fue fuertemente estimulada, e incluso impuesta a los países renuentes, mediante las presiones del financiamiento exterior. Para cumplir con los requisitos impuesto, se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) como asesora de la Presidencia de la República.

El programa del nuevo gobierno incluía los siguientes objetivos principales: reforma agraria, expansión de las exportaciones de cobre, fuerte expansión de los servicios sociales (principalmente vivienda y educación), desarrollo industrial y, sobre todo, control de la inflación. En consecuencia y a fin de llevar a cabo su política de reforma agraria y mejoramiento de la agricultura campesina, se fortalecieron considerablemente dos instituciones: la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agrícola (INDAP). Para dar impulso vigoroso al programa habitacional del gobierno —que ya se hallaba en marcha en el sector privado— se crearon el Ministerio de la Vivienda y varias corporaciones complementarias de la ya existente Corporación de la Vivienda (CORVI), tales como la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), etc. En el campo de la minería del cobre se creó la Corporación del Cobre y se procedió a la «chilenización» de las empresas mediante sociedades mixtas. La CORFO creó nuevas subsidiarias o comisiones especiales (Comisión Automotriz, Comisión Electrónica, etc.) con el fin de impulsar el desarrollo en determinadas ramas de la industria; y se reorganizó el Ministerio de Educación, otorgándole amplios recursos adicionales. La política macroeconómica de estabilización se puso enteramente en manos de los Ministerios de Hacienda y de Econo-

mía y del Banco Central, en tanto que un Comité Económico informal —en el que participaban algunos ministros así como representantes de ciertas entidades públicas— actuaba como organismo coordinador de la política de corto plazo.

Como puede verse, las principales políticas de la estrategia de desarrollo y de estabilización del gobierno fueron encomendadas directamente a poderosas corporaciones estatales o a determinados ministerios, todos ellos dotados de amplia autonomía dentro del sector público y respaldados por poderosos grupos de interés —como la Cámara de la Construcción en el caso de los Ministerios de Obras Públicas y de la Vivienda— o bien por fuertes compromisos políticos —como en el caso de la reforma agraria y del control de la inflación. Frente a esta fragmentación del poder público y de los organismos encargados de tomar decisiones, un cuerpo consultivo como ODEPLAN tenía pocas posibilidades de llegar a desempeñar un rol decisivo en la coordinación de las políticas de estos diversos gigantes, o de hacerlos adherir en forma coordinada a algún programa de desarrollo a largo plazo dentro de un marco de equilibrios macroeconómicos de corto plazo.

Sin embargo, en especial durante los tres primeros años de gobierno, se logró alguna coordinación, debido sobre todo a que por primera vez se trataba de un gobierno de un solo partido, de manera que el acuerdo sobre ciertas decisiones básicas de largo plazo podía lograrse en el ámbito del partido y del gobierno. Pero al deteriorarse con el tiempo esta condición de unidad política, al aumentar los conflictos entre el partido y el gobierno, e incluso al interior del propio partido, este elemento de coordinación también se debilitó.

La situación se agravó debido a que el gobierno se había comprometido a lograr algunos objetivos extraordinariamente ambiciosos en las actividades antes mencionadas y al mismo tiempo estaba comprometido a detener la inflación mediante un programa de desaceleración de la misma en el plazo de tres años. Como la economía estaba relativamente deprimida, durante varios años lograron el milagro de acelerar el crecimiento reduciendo al mismo tiempo el aumento de precios. Como los precios del cobre se elevaron considerablemente y el mercado mundial era muy favorable, al mismo tiempo que aumentaba la tributación interna, fue posible incrementar de manera apreciable los gastos del gobierno durante los dos primeros años, en circunstancias de que los ministerios y las principales corporaciones comenzaban a realizar sus ambiciosos objetivos. Pero tan pronto como la economía recuperó niveles altos de actividad, las presiones inflacionarias empezaron a acumularse nuevamente y se logró lo contrario de la proyectada desaceleración de las alzas de precios. La necesidad de detener la expansión fiscal constituyó la prueba definitiva para la planificación, ya que se requería una reducción coordinada de los diversos programas, para evitar una depresión o serios desequilibrios en la economía. En este momento crucial para la planificación se demostró más allá de toda duda que la coordinación no era posible y que cada fragmento de poder público empleaba todo su peso con el fin de mantener su propio programa a expensas de los demás.

Nuevamente la necesidad de lograr un mínimo razonable de equilibrios macroeconómicos complicó el logro de las metas de largo plazo. En década de 1960, el hecho de que las políticas estadocéntricas no lograran la industrialización, modernización y mejoramiento de las condiciones sociales de la mayoría de la po-

blación dio lugar a un re-examen crítico de esas políticas y a un profundo debate que derivó en tres posiciones y propuestas claramente diferenciadas.

Por una parte, una incipiente propuesta neoliberal, que rechazaba categóricamente las políticas que se habían aplicado en las décadas anteriores desde una perspectiva mercadocéntrica. Fue formulada inicialmente por la Misión Klein-Sachs contratada para combatir la crisis inflacionaria de la segunda mitad de los años 50 y desarrollada posteriormente en forma sistemática y progresiva por los economistas norteamericanos y chilenos que renovaron la enseñanza de la economía en la Universidad Católica a partir de un convenio de colaboración con la Universidad de Chicago. Este fue inspirado y promovido por el gobierno de los Estados Unidos para enfrentar las corrientes de pensamiento cepalinas y socialistas, en el contexto de una de las etapas más álgidas de la Guerra Fría y de creciente influencia de la revolución cubana.

En segundo lugar, una corriente de profundización de la propuesta desarrollista del gobierno del Presidente Frei recién reseñada: industrialización, reforma agraria y sindicalización campesina, políticas sociales y promoción popular, reforma tributaria, planificación, etc.

En tercer lugar, una propuesta radicalizada también basada fundamentalmente en el diagnóstico desarrollista pero de inspiración marxista, a partir de la crítica derivada de una de las corrientes del enfoque de la «dependencia» que se popularizó desde mediados de la década de 1960. Se argumentaba, básicamente, que el desarrollo no era viable dentro del sistema capitalista internacional por cuanto este, según lo expresado por uno de los autores más populares de esta corriente, propendía al «desarrollo del subdesarrollo».

Este pensamiento tuvo marcada influencia en el programa de gobierno de la Unidad Popular, corriente política de izquierda que llevaría a la Presidencia a Salvador Allende en 1970, con un programa que, además de reformas estructurales como la reforma agraria, creaba un sector socializado formado por la expropiación de las grandes empresas privadas, nacionalizaba la Gran Minería del cobre, ampliaba la participación popular, etc.

La irrupción de la Unidad Popular y su posterior y dramático colapso no puede entenderse sino en el contexto del propio desarrollo del modelo Estadocéntrico y en particular, en el ascenso de las clases obreras y campesinas, y el desarrollo de la intelectualidad a nivel de las clases medias, producto de las grandes transformaciones económicas y sociales de los años 50 y 60.

El fortalecimiento de las organizaciones obreras y de los partidos de izquierda alcanzó su cénit con el triunfo de Salvador Allende en 1970. Estos llevaron adelante un programa de gobierno que, sobre la base de un modelo desarrollista pero con una crítica marxista al capitalismo, aspiraba a construir una sociedad socialista mediante el desarrollo de las fuerzas sociales y productivas vinculadas a un Estado mucho más activo y con mayor ingerencia en todos los ámbitos del quehacer económico. Lo anterior, y en ello descansaba lo novedoso, en un ambiente de legalidad democrática.

El primer año del Gobierno de la Unidad Popular se caracterizó por una activa acción del Estado. Se dio fuerte impulso a la política fiscal y monetaria, apuntando a elevar los ingresos y aumentar así la demanda interna. Esto se tradujo en un

incremento de 40,7% en el gasto público, provocando un déficit fiscal equivalente al 8% del PIB. Sin embargo, gran parte de este déficit se financió con créditos del Banco Central, lo que ya en el segundo año se traduciría en incrementos inflacionarios.

El aumento de la demanda interna llevó a que el PIB se elevara a 9% mientras que el desempleo (medido entonces solo en el Gran Santiago) bajara a 3,8% en diciembre de 1971, en circunstancias de que el año anterior había sido de 8,3%. Pero el financiamiento del déficit fiscal vía emisión desató una escalada inflacionaria que en 1972 alcanzó niveles de 163% y se aproximó al 500% en 1973, con los consabidos efectos sobre salarios y contratos. Lo anterior llevó a la administración económica a fijar precios máximos, generando exceso de demanda y por consiguiente, escasez de productos. En 1972 el déficit fiscal alcanzó a 12,7% del PIB y este tuvo una caída de 2%.

La agudización del conflicto social y político y la radicalización tanto del movimiento popular como de los sectores más moderados y conservadores condujeron a un desorden productivo sin precedentes. Entre enero y julio de 1973 la producción industrial cayó en un 94%. Ya para mediados de 1973 el país estaba paralizado y la capacidad de maniobra del gobierno de la Unidad Popular sumamente limitada. El desenlace fue dramático y por todos conocido. El 11 de Septiembre de 1973 no solo se abrió un período sumamente doloroso para el país en términos de la pérdida de derechos ciudadanos y de graves violaciones a los derechos humanos, sino que marcó también el fin de un proyecto que movilizó a millones de personas y que en los más humildes abrió esperanzas de cambios de sus condiciones de vida, que hasta entonces no habían podido ser resueltas. De este modo, el modelo de desarrollo Estadocéntrico, que había tenido una fase extremadamente positiva para el desarrollo y la modernización del país, terminaba por colapsar de forma traumática.

5. EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN LOS AÑOS 70:

TRANSNACIONALIZACIÓN, ASCENSO DEL NEOLIBERALISMO Y DECADENCIA DEL ESTADO

DURANTE LA DÉCADA DE 1960 REAPARECE LA INVERSIÓN privada directa internacional, encarnada ahora en la emergencia de las empresas transnacionales, al comienzo únicamente norteamericanas y posteriormente también europeas y japonesas. Estas aprovechan los mercados nacionales creados en los países periféricos gracias a las medidas proteccionistas y a las políticas de fomento industrial, para saltar las barreras comerciales mediante la instalación o la adquisición de filiales manufactureras locales. Es el comienzo del proceso de transnacionalización (globalización) a nivel de la estructura productiva, y de su ampliación y profundización al de los patrones de consumo.

En esos años, con el auge de los eurodólares comienza también a recrearse un mercado financiero privado internacional, cuya expansión durante la década de 1970, después de las crisis del petróleo de 1972 y 1979, alcanza dimensiones extraordinarias, facilitando el endeudamiento generalizado y desmesurado del mundo subdesarrollado. Esta situación insostenible desemboca en la crisis de la deuda

externa de 1982, al aplicarse en el mundo desarrollado políticas monetarias extraordinariamente restrictivas de altísimas tasas de interés para enfrentar los desequilibrios desencadenados por las crisis del petróleo.

En síntesis, el péndulo regresaba a un nuevo período de integración económica internacional, conocido ahora como el fenómeno de la globalización, que comenzó con la reactivación del comercio, siguió con la expansión de la inversión privada transnacional y se ha completado, sobre todo después de 1973, con la creación de un gigantesco mercado financiero transnacional de carácter privado. Este fenómeno tiene una serie de consecuencias, pero lo que interesa destacar, en primer lugar, es el debilitamiento del sistema financiero internacional público, y en general, de todo el sistema internacional de asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo.

Durante la década de 1970, parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional que emergió del período anterior de cambios sistémicos fue nuevamente objeto de una sustancial reorganización. En la práctica el proceso de reforma económica que se ha generalizado en la actualidad se inició a mediados de los años 60: la eliminación de los controles de cambio sobre las transacciones financieras que aún persistían en ciertos países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el período de la posguerra (lamentablemente, sus esquemas de «sustitución de importaciones» para prestar apoyo y protección a la agricultura todavía están vigentes); los intentos de liberalización en países socialistas tales como Hungría, la Unión Soviética, Polonia y China; el paso resuelto de las estrategias de sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones en Corea y Taiwán. En América Latina y en Chile también se dieron pasos en esa dirección: esquemas de reducción y simplificación arancelaria, introducción de la reajustabilidad cambiaria, reemplazo de los controles cuantitativos de las importaciones por depósitos a plazo, reducción y simplificación de los controles y subsidios de cambios y precios, promoción deliberada de exportaciones manufactureras en Brasil y de las frutas, el pescado y los productos forestales en Chile, las flores en Colombia, etc. En varios países este proceso se vio frustrado por intentos abortados por llevar a cabo revoluciones socialistas y, posteriormente, por el «mal holandés», síndrome producido por los efectos del auge petrolero en los países exportadores de petróleo y por la permisividad financiera y el *boom* del endeudamiento de finales de los años 60.

El nacimiento de la nueva era a nivel internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por las administraciones Thatcher y Reagan. Todo esto forma claramente parte central del proceso global de transformaciones. Pero estos acontecimientos y los que estallaron en forma repentina e inesperada en los antiguos países del bloque soviético, han estado ocultando fuerzas más profundas que habían estado en movimiento durante varias décadas, tanto allí como en otras partes del mundo.

Algunos de los fenómenos que revisten más significación para nuestros fines son los siguientes: Estados Unidos ha consolidado el aplastante predominio que tuvo durante más de medio siglo y sigue manteniendo y ejercitando su indiscutido poderío militar; Europa y Asia, especialmente China, están emergiendo como potencias económicas y comienzan ejercer el correspondiente rol político; el sistema pú-

blico multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió después de la Segunda Guerra Mundial se ha visto erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global y por la desregulación financiera internacional. De este modo, han surgido un sector empresarial transnacional privado estrechamente integrado y muy poderoso, especialmente en la esfera financiera y de inversiones, así como mecanismos informales y sumamente elitistas de coordinación económica internacional.

El socialismo, tal como existió en los países del bloque soviético, se derrumbó, y con él la confrontación Este-Oeste que caracterizó el sistema mundial bipolar de la Guerra Fría; la desaparición del Segundo Mundo ha eliminado prácticamente la confrontación Norte-Sur, dejando a los países que componían el anterior Tercer Mundo en proceso de reabsorción, al igual que los restos del socialismo, por un nuevo sistema capitalista globalizado o simplemente abandonados en el limbo y desintegramos económica, social e incluso políticamente.

La profunda revolución científica y tecnológica ha cambiado el énfasis anterior desde las disciplinas físicas a las biológicas y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales, ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones al interior de las empresas y entre ellas y los procesos laborales así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos, así como la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable según lo proclamado en la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro.

Finalmente, y de fundamental importancia para nuestro argumento, el rol predominante del Estado que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, bajo diversas formas socioeconómicas y políticas, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en las esferas social, política y cultural. Se podría argumentar que los acontecimientos de mayo de 1968 en París y la Primavera de Praga que le siguió fueron señales premonitorias, tanto en el mundo capitalista como en el socialista, del fortalecimiento de los movimientos sociales que representan los derechos de las minorías y las mujeres, el poder verde, la juventud, la descentralización y la participación democrática, la defensa de los derechos humanos, etc., todo lo cual ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones de base y de las organizaciones no gubernamentales y a una relativa retirada del Estado.

Este ha sido también el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación con la inversión pública. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran expansión de las empresas transnacionales que, como se ha señalado, ha dado lugar a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relacionamiento entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, a nivel nacional e internacional.

Con la globalización y las formas más complejas de interrelación económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas, tales como los asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la reforma económica. En consecuencia, la agenda de negociaciones internacionales –y también regionales– se encuentra en una coyuntura crítica en que las negociaciones están avanzando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas. Esta es la razón de la búsqueda de un mandato más amplio para la Organización Mundial de Comercio orientado a evaluar diferencias de política e institucionales como fuentes de «distorsiones».

Es en este contexto global de integración capitalista transnacional que se produce en Chile el traumático colapso del estadocentrismo y la implantación drástica y brutal del mercadocentrismo neoliberal.

6. EL MERCADOCENTRISMO NEOLIBERAL EN CHILE

CHILE ES UN PAÍS ATÍPICO EN RELACIÓN CON OTROS países de América Latina en lo que se refiere al retorno de las orientaciones mercadocéntricas. Desde luego, la ejecución de un programa radical de desmantelamiento de las instituciones y políticas Estadocéntricas de las décadas de los años 40 a 70 se anticipó por más de un lustro a la crisis de la deuda externa de 1982, a raíz de la cual en los años siguientes los demás países de América Latina también se vieron forzados a emprender profundos procesos de ajuste macroeconómico y de reformas estructurales neoliberales. Ello fue consecuencia de la profunda crisis económica, social y política en que desembocó el gobierno de la Unidad Popular y del golpe militar con que culminó. De ahí derivó otra singularidad del proceso chileno, esto es, que se llevó a cabo en las condiciones políticas de un férreo régimen dictatorial. Ello contrasta con la experiencia del resto de América Latina, donde en la década de 1980 se generalizan por el contrario los regímenes democráticos.

De las tres opciones de política económica que se habían definido en los años 60, la profundización del desarrollismo se agotó con el gobierno del Presidente Frei y la opción socialista con el del Presidente Allende. El gobierno militar, después de un año de indecisiones, optó por la tercera alternativa, la neoliberal. Esta le ofrecía un programa completo y detallado de drásticas reformas económicas, un equipo humano que se había estado preparando para una oportunidad como esta durante largo tiempo, y un apoyo decidido de los sectores empresariales nacionales y extranjeros, de la comunidad financiera internacional y del gobierno norteamericano. Todo ello, como se acaba de reseñar, en un contexto internacional de profunda transformación en sentido coincidente y muy favorable al retorno del mercadocentrismo.

La crisis interna de los modelos anteriores, y particularmente el catastrófico desenlace de la experiencia socialista, coincidieron así con la reanudación y fuerte expansión de la inversión privada extranjera. Esta se materializaba ahora mediante la multiplicación de las empresas transnacionales, junto con la enorme ampliación del sistema financiero privado internacional, que se inició con el mercado de los

eurodólares a fines de la década de 1960 y se multiplicó exponencialmente con la acumulación de las reservas de petrodólares en la banca privada internacional como consecuencia de la crisis del petróleo. Todo ello coincidió con el giro que tenía lugar en materia de política económica y de pensamiento económico ante el hecho de que en los años 70 las políticas keynesianas no lograron estabilizar las economías desarrolladas y recuperar el crecimiento.

Posteriormente, en los años 80, la crisis de la deuda externa obligó a los países deudores a realizar profundos ajustes macroeconómicos, ocasión que fue aprovechada por la nueva constelación internacional de intereses financieros y comerciales para imponer un conjunto de reformas estructurales, bautizadas posteriormente como «el Consenso de Washington», y que tenían por objeto dismantlar la institucionalidad estadocéntrica montada en las décadas anteriores mediante la reducción drástica de los aranceles y de los controles cambiarios, la apertura financiera, la privatización de las empresas y los servicios públicos, la desregulación y liberalización de los mercados, la política social focalizada y, en general, la jibarización del Estado y su financiamiento básicamente mediante impuestos indirectos. Se trataba de restablecer y ampliar al máximo el predominio del mercado en una economía abierta y desregulada con la menor intervención estatal posible.

La integración financiera transnacional, el reinicio del acceso fácil y amplio al sistema financiero privado internacional y la posibilidad de endeudarse en gran escala significaron una gran presión y estímulo para adoptar políticas de apertura comercial y financiera. Cuando el conflicto político entre diversas coaliciones se define en ese sentido, ello induce a reasignar recursos hacia los sectores de ventajas comparativas naturales, ampliado en algunos países hacia actividades manufactureras con ventajas adquiridas durante el proceso de sustitución de importaciones. Esto es un hecho nuevo de la mayor importancia: el dinamismo de las exportaciones no tradicionales no podría explicarse sin la creación de capacidad productiva en la etapa anterior.

Ahora bien, los criterios de mercado responden a la distribución del ingreso, a las preferencias de los consumidores de rentas más altas y a las estrategias de mercado de los grupos privados nacionales y transnacionales de mayor poder y dinamismo económico. Los empresarios tienen una libertad mucho mayor, pero es dudoso que ese mayor margen de maniobra sea necesariamente ventajoso para los países que reciben estos grandes flujos de capital privado, a menos que en el país existan estímulos institucionales para invertirlos productivamente y condiciones de estabilidad macroeconómica para asegurar sus retornos. Salvo que se trate de sociedades firmemente comprometidas con políticas de desarrollo, la holgada disponibilidad financiera privada externa puede desviarse al consumo o a la fuga de capitales en lugar de contribuir a ampliar y diversificar la capacidad productiva. Además, el mercado por sí solo no es el instrumento más adecuado para orientar los recursos al desarrollo de un sistema productivo diversificado, con justicia social y sostenible a largo plazo. Naturalmente ello no es responsabilidad de los bancos que prestan sino de los países que reciben los recursos. La pregunta fundamental es a qué se destinan estos abundantes recursos financieros internacionales.

Todo esto se acompaña de la consolidación de la nueva coalición hegemónica: aparecen con renovado vigor —apoyados en el financiamiento privado internacio-

nal— los exportadores, los importadores, el comercio y los sectores financieros, integrados ahora en las empresas transnacionales, dirigidas e integradas por el sector financiero, formando una coalición que procura reemplazar la que constituyeron los sectores industriales, los grupos medios y los sectores obreros. La reducción de la intervención del Estado deja que el mercado —sobre todo los principales grupos económicos— funcione lo más libremente posible, se reactualizan las políticas del tipo *laissez-faire* y de toda la ideología del mercado, el libre cambio, las ventajas comparativas, el masivo apoyo de los nuevos centros de poder financiero transnacionales, etc.

En este contexto, en Chile, la receta neoliberal en sentido estricto se aplica fundamentalmente desde 1974 hasta comienzos de la década de 1980. Sus elementos básicos son los siguientes: un drástico ajuste fiscal basado en la reducción de los gastos públicos corrientes, sociales y de inversión y la ampliación de la base tributaria mediante impuestos indirectos, la privatización de la mayor parte de las empresas públicas y de parte de los servicios públicos, la eliminación de la política industrial, la focalización compensatoria del gasto social, la apertura externa unilateral comercial y financiera, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de los factores productivos: tierra, trabajo y capital.

Se trataba de erradicar completamente el modelo Estadocéntrico de las décadas anteriores, no solo en la reciente versión extrema del gobierno de la Unidad Popular, sino incluso desde sus orígenes en la legislación y en las políticas sociales pioneras de la década de 1920. Hay un esfuerzo fundacional de crear una economía y una sociedad de libre mercado, basada en el respeto irrestricto de la propiedad privada y el rol subsidiario del Estado, reduciendo sus compromisos sociales y productivos y concentrándolos en la tarea de mantener los equilibrios macroeconómicos (entendidos como estabilidad del nivel de precios), la eliminación de las instituciones corporativas (colegios profesionales, sindicatos, gremios, etc.) y la plena integración al mercado internacional.

Esto viene a ser la culminación de los intentos de la derecha económica de revertir, muy vinculada al empresariado nacional y a la derecha política, la orientación estatista implantada a partir de los años 50, primero en la época de la Misión Klein-Sacks y luego durante el gobierno de Jorge Alessandri. En el caso gobierno de Pinochet, este desconfiaba profundamente de los políticos, incluso de los de derecha y, por su parte, los economistas de Chicago desconfiaban del empresariado nacional, tradicionalmente protegido y favorecido hasta el advenimiento del gobierno socialista. Al asumir todo el poder económico, con pleno respaldo político del gobierno militar y sin tener que preocuparse de las consecuencias sociales y políticas de sus acciones, el equipo económico contó con toda la fuerza del régimen dictatorial para imponer integralmente su programa.

La fase más purista de implantación del nuevo modelo de política económica duró hasta mediados de los años 80. Entre otros efectos, la crisis de la deuda externa a comienzos de esa década produjo, la quiebra del sistema bancario y financiero y elevó el desempleo generado por las políticas anteriores a niveles desmesurados. En estas circunstancias se abandonó parcialmente la ortodoxia neoliberal de repliegue del Estado. Por el contrario, este volvió a actuar enérgicamente reorganizando el sistema financiero mediante una fuerte intervención y subsidios estatales,

devaluando sustancialmente la moneda para estimular las exportaciones y la sustitución de importaciones, aumentando el gasto y las inversiones públicas para estimular la demanda y el empleo, creando condiciones extremadamente favorables, léase subsidios, para estimular la inversión extranjera, particularmente en la minería, y en los sectores de empresas y servicios públicos privatizados, estableciendo las condiciones para crear empresas privadas administradoras de los fondos previsionales acumulados históricamente por el antiguo sistema de previsión social y orientados a los sectores de rentas altas y medias, fondos que contribuyen sustancialmente a la creación de un sistema de financiamiento de largo plazo, controlado y orientado por el Estado.

Es necesario e importante recordar también que en sus comienzos, antes de la irrupción del equipo económico de los llamados *Chicago Boys*, el gobierno militar emprendió dos acciones de política industrial de enorme trascendencia, que sobrevivieron al embate neoliberal del equipo económico. Se trata de la política de subsidios al desarrollo del sector forestal y de la creación de la Fundación Chile, institución pública apoyada y administrada conjuntamente por el Estado y el sector privado, destinada a fomentar el desarrollo de nuevos sectores productivos exportadores que incorporaran innovación tecnológica avanzada. Ambas políticas han sido extraordinariamente exitosas en estimular el crecimiento y la diversificación de las exportaciones.

Por otra parte, el gobierno recibió algunos legados excepcionalmente positivos de los gobiernos anteriores. Por una parte, recibió los beneficios de la nacionalización de la Gran Minería. La principal empresa pública nacional – CODELCO –, al ser omitida del programa de privatizaciones de empresas estatales por presión de algunos militares nacionalistas, se constituyó en otra excepción notoria al proyecto neoliberal de eliminar la función productiva de las actividades del Estado, conservando además su considerable aporte a las finanzas públicas y al manejo de la política cambiaria.

De similar relevancia son los beneficios de largo plazo que en definitiva dejaron los procesos de modernización agropecuaria y de reforma agraria de las décadas anteriores, por cuanto crearon las condiciones para el desarrollo de las nuevas actividades productivas agroexportadoras y para el surgimiento de nuevos propietarios rurales, que con el tiempo formaron una clase empresarial moderna y dinámica.

La autonomía de que gozó el equipo económico en los primeros años del régimen militar se vio reforzada por el debilitamiento de la clase empresarial manufacturera proveniente del período de sustitución de importaciones, que sufrió un masivo proceso de expropiaciones durante el gobierno de Salvador Allende, y que también fue reemplazada por una clase empresarial nueva o renovada que comenzó a operar en condiciones extremadamente favorables: fuertes incentivos a la inversión, costos bajísimos de la mano de obra, estabilidad de las reglas del juego, etc., así como por la represión y aplastamiento de las organizaciones obreras y sindicales urbanas. Todo lo anterior permitió crear y rearticular un sector empresarial privado dinámico y moderno y generar un proceso acelerado de capitalización y crecimiento a partir de fines de la década de 1980.

7. DEL NEOLIBERALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO

ES EN ESTE CONTEXTO QUE SE RECUPERA LA DEMOCRACIA en 1990 y tiene lugar el proceso de transición negociada en lo político y de continuidad y cambios en la política económica. Se asumió en gran parte el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego ir reformándolo y ajustándolo gradualmente, en especial enfocándolo al plano social y a la inserción productiva internacional del país.

A continuación se señalan algunos de los principales cambios experimentados por la política económica y social desde 1990:

- Importante reforma tributaria orientada a incrementar los ingresos del Estado.
- Reasignación del gasto público para aumentar sustancialmente el gasto social.
- Reforma laboral.
- Aumento del salario real mínimo
- Establecimiento de criterios para el reajuste periódico del salario mínimo.
- Aplicación de varias medidas financieras, entre ellas el encaje, para reducir y controlar la entrada de capitales volátiles de corto plazo.
- Implantación del sistema de concesiones de obras públicas (inversiones en autopistas, aeropuertos, represas, tratamiento de aguas servidas, etc.).
- Programas sociales especiales para la reducción de la pobreza (Chile Barrio, Chile Solidario, etc.).
- Cobertura total y reforma de la educación.
- Reforma de la salud pública (Plan AUGE).
- Reforma de la justicia procesal penal.
- Reforma de la administración pública.
- Tratados de libre comercio (Estados Unidos, Comunidad Europea, Asia).
- Reinserción en América Latina (Mercosur y tratados bilaterales).
- Creación de diversos organismos regulatorios (Superintendencias).
- Creación de una institucionalidad y política ambientales.

En mi opinión, estos cambios y muchos otros pudieron realizarse en buena medida porque fue posible lograr una transición negociada entre el régimen militar y la Coalición de Partidos por la Democracia. No es fácil explicar a quienes no vivieron el período de transición las razones por las cuales en 1990 se optó por una transición negociada y pacífica entre el gobierno militar y el nuevo régimen democrático. Y como parte de ello, por qué se asumió en gran medida el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego, como acabamos de ver, ir reformándolo y ajustándolo gradualmente. Para comprenderlo, permítaseme una digresión sociopolítica muy personal.

Las décadas de 1960 a 1990 fueron sin duda de las más traumáticas de la historia de Chile. La convivencia ciudadana se fue resquebrajando por las transformaciones de todo orden que el país comenzó a experimentar, con especial intensidad desde mediados de la década de 1960. El tejido social se fue agrietando con antagonismos que entorpecían cada vez más las relaciones normales entre grupos sociales, corrientes de pensamiento y sectores políticos. La propia vida cotidiana se resintió al deteriorarse las relaciones entre colegas, compañeros, amigos y hasta familiares.

En estas décadas se experimentaron los profundos procesos de reformas institucionales y estructurales que se desencadenaron en los años 60 y se acentuaron posteriormente; el predominio que adquirieron el pensamiento y las acciones de carácter revolucionario y contrarrevolucionario de izquierdas y derechas; el carácter crecientemente descontrolado y conflictivo del gobierno de la Unidad Popular y de la oposición; el violento derrocamiento del Presidente Allende mediante la intervención militar con su aguda secuela de acciones represivas y violaciones de los derechos humanos; la intensa lucha por la restauración democrática y las acciones de violencia y terrorismo contra el gobierno militar así como su despiadada represión; y las drásticas transformaciones económicas, institucionales y culturales que bajo los lemas de la «revolución en libertad», la «vía chilena al socialismo» y el «neoliberalismo» se impulsaron, y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente en este período.

Esta tumultuosa y dramática etapa dejó en muchos sectores una herencia negativa de profundas divisiones, odios y recelos. Numerosos grupos sociales y los individuos y familias que los componen, cual más cual menos, sufrieron pérdidas, agravios e injusticias, que atribuyen a otros sectores, grupos e individuos, que a su vez sienten lo mismo respecto de los primeros. Y cada uno tiene algo o mucho de razón. Todos tenemos o conocemos casos de familiares, amigos o conocidos que sufrieron la muerte, la represión, la tortura, el exilio, la expulsión de su trabajo; o la expropiación, toma, ocupación o quiebra de su fundo o empresa; o que se vieron obligados a dejar la actividad de toda una vida, incluso abandonando el país. Es que los procesos acelerados y agudos de cambio macrosocial se traducen al nivel cotidiano individual y familiar en traumas y desgarramientos de todo orden, que alteran drásticamente y profundamente la convivencia diaria y los proyectos de vida de las personas y sus familias, con mucho sufrimiento y tremendas injusticias.

Sin embargo, todo ese sufrimiento, por doloroso que haya sido para muchos, parece no haber sido en vano. Se han ido superando las recriminaciones mutuas, aunque reflotan periódicamente, y se ha hecho un gran esfuerzo por apreciar también lo positivo heredado de este período tan traumático. En sus distintos niveles y facetas, la sociedad chilena ha dado a lo largo de estas décadas pasos trascendentales que la sitúan en condiciones relativamente favorables, en contraste con su propio pasado y respecto de otros países, para enfrentar los retos de consolidar una democracia solidaria, una economía dinámica y justa y una cultura compartida. También para encarar los desafíos de las profundas transformaciones de todo orden que vive el mundo al comienzo del tercer milenio.

Así, por ejemplo, pareciera que en el plano político, la exacerbación militante de los proyectos ideológicos globales y excluyentes de izquierda, centro y derecha, han dado lugar en la mayoría ciudadana a la búsqueda de consensos fundamentales para restablecer el juego democrático, en que cada sector revisa y renueva su propuesta ideológica utópica, pero entiende que para gobernar aquí y ahora es necesario lograr entendimientos básicos por medio de negociaciones en que todos tienen que ceder en algo para coincidir en lo que es fundamental para consolidar la convivencia democrática.

En el plano económico, por otra parte, se comienza a reconocer, por ejemplo, que sin la reforma agraria y las políticas de implantación y estímulo de nuevos

sectores de bienes transables que se iniciaron en la década de 1960, difícilmente tendríamos en la actualidad un sector agroexportador dinámico. Pero habría que aceptar también que sin la profunda reorientación de la política económica en el sentido de favorecer la apertura de la economía y la acción del empresario privado, dichos pasos iniciales tal vez no se hubieran materializado tan rápida y eficazmente.

Podría argumentarse asimismo que la nacionalización de la gran minería del cobre fue un hito histórico fundamental. En lo más estrictamente económico-financiero, porque significó un aporte considerable al financiamiento fiscal y de la balanza de pagos, contribuyendo así a un manejo más expedito y eficaz de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria y al decidido esfuerzo de ordenamiento, modernización y saneamiento del sector público que emprendió y en buena medida logró el gobierno militar.

Más polémica continúa siendo la política social, de desregulación generalizada y de privatizaciones que se llevaron a cabo y que ha afectado tanto a empresas como a servicios públicos con enormes repercusiones sociales y económicas, en que se reconocen efectos positivos y negativos, que se debaten apasionadamente. Quizás también sea posible esclarecer y racionalizar esta polémica, sobre todo si se la coloca en su contexto histórico. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, no obstante múltiples deficiencias, la expansión del rol del Estado cumplió un papel fundamental en la modernización de la economía y la sociedad chilenas: muchos de los logros de los últimos años tal vez no hubieran sido posibles sin la importante trayectoria pública en materia de salud y educación, de creación de infraestructura energética y de transportes, de expansión y diversificación de la capacidad productiva en sus diversos sectores.

Pero debiera aceptarse igualmente que ese activismo del Estado, que constituyó un apoyo decisivo al sector privado durante esos años, posteriormente adquirió un sesgo desmesuradamente estatizante que condujo, sin duda, a múltiples problemas de inhibición y desplazamiento de la iniciativa privada, así como de proteccionismo desmesurado y rentista, de entramientos burocráticos de todo orden, de distorsión del sistema de precios y de profundos desequilibrios macroeconómicos.

El examen desapasionado de estos movimientos pendulares hacia el exceso de intervención o de prescindencia del Estado debería dar lugar a una apreciación más pragmática respecto de las formas más apropiadas de complementación del Estado y el mercado, y el rol de la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas, en las nuevas condiciones, desafíos y tareas, tanto nacionales como externas, que el país enfrenta.

En relación con estas últimas, un análisis estratégico que anticipe reflexivamente las tareas del futuro debe tener como eje principal de preocupación el rápido avance de la integración transnacional en los campos económico, político y cultural, a los que se han agregado más recientemente, con especial intensidad y velocidad, los circuitos financieros y tecnológicos. Este complejo y penetrante proceso de globalización ha generado pautas que operan como verdaderos «imperativos» a los cuales ningún Estado puede sustraerse. El problema ecológico representa, en otro sentido, un similar criterio universal. Por otra parte, este mismo proceso de transnacionalización se desarrolla a través de circuitos segmentados que tienden a profundizar la fragmentación de nuestra sociedad ya dividida. No son, pues, sola-

mente las experiencias traumáticas de nuestro pasado sino también este nuevo contexto, caracterizado por el doble movimiento de integración y exclusión, lo que nos obliga a repensar el Estado.

Considerando la nueva situación se visualiza la magnitud del tema, pues se hace necesario no solo revisar las tareas que incumben al Estado y su acción concreta, sino incluso la noción misma de la cohesión del Estado nacional en esta nueva fase histórica. En la perspectiva de la nueva etapa democrática parece oportuno y conveniente, por tanto, organizar una reflexión colectiva acerca de nuevas modalidades de organización, acción y gestión del Estado y la sociedad civil sugeridas y motivadas por las grandes transformaciones ideológicas, socioeconómicas y políticas recientes, que se suceden tanto en el país como en el mundo, con el propósito de examinarlas a la luz de la realidad chilena y llegar eventualmente a propuestas concretas.

El proceso de consolidación democrática se inició con un rico caudal de ideas acerca de las tareas y desafíos que debían enfrentarse en los principales sectores del desarrollo del país y de las orientaciones de política que corresponde aplicar en cada uno de ellos, pero tenemos menos experiencia acerca de cómo materializar institucionalmente y organizar la gestión de esas políticas a través de un Estado renovado y una sociedad civil reorganizada. Esto incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado y también entre estos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos.

8. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES Y UN MENSAJE DE LA EXPERIENCIA CHILENA

El período cepalino (décadas de 1950 y 1960)

LA CRISIS DE 1930 MARCARÍA EL FIN DE UNA ÉPOCA de desarrollo capitalista que se caracterizó por un amplio proceso de integración económica internacional. Esta crisis dio lugar a un profundo proceso de reajuste de las políticas de desarrollo seguidas hasta entonces, caracterizado este proceso con la instauración creciente de políticas proteccionistas y el estímulo a la producción y el empleo mediante el incremento del gasto público y la intervención directa, activa y creciente del Estado.

En este contexto internacional, a nivel de los países de América Latina, el aporte teórico desde la CEPAL, desempeñaría un papel clave. En particular, el pensamiento de Raúl Prebisch, basado en una interpretación propia de las causas del subdesarrollo latinoamericano y en la necesidad de políticas orientadas a la industrialización y modernización de las economías del continente, alcanzó enorme influencia en las capas intelectuales y políticas, particularmente en Chile, dado que la cercanía geográfica (la sede de CEPAL estaba radicada en Santiago) permitió una mayor difusión, especialmente a nivel de las instituciones académicas.

En este sentido, el Estado pasó a ser un agente muy activo en la adopción de políticas económicas. La creación de un conjunto de instituciones y el impulso de

políticas públicas universales por parte del Estado pueden ser considerados como los principales legados positivos de esta época. Entre estas políticas, destacan por cierto la creación de una institucionalidad poderosa y perdurable para el impulso del desarrollo productivo de largo plazo (CORFO); la creación de un conjunto de empresas públicas para la provisión de una infraestructura energética (ENDESA, ENAP) o de provisión de insumos industriales básicos (CAP), para la modernización de la agricultura (IANSAs), el desarrollo del transporte aéreo nacional (LAN) y el desarrollo de las telecomunicaciones (ENTEL), entre otras. Junto con el desarrollo de una institucionalidad estatal poderosa, esta época se caracterizó también por el impulso dado por el Estado a políticas sociales universales en los ámbitos de la salud, vivienda, educación y previsión social.

La sociedad chilena también sufre en este período importantes cambios. El mayor acceso a la educación por parte de las capas medias, permitió mayores niveles de movilidad social. En torno al desarrollo de las empresas públicas se formó una clase empresarial y profesional pública de alto nivel. Junto con ello, se fortalecen las organizaciones obreras y los partidos populares de izquierda.

Si el desarrollo de la industria y las políticas sociales del Estado permitieron el desarrollo y crecimiento de los sectores medios urbanos, en el sector rural la reforma agraria y la sindicalización campesina serían el motor de grandes transformaciones estructurales, tanto económicas como sociales.

A pesar de lo enormes logros de dicho período, también hay que destacar algunos legados negativos. A mi juicio, la persistente inestabilidad macroeconómica, con la sucesión de brotes inflacionarios y programas de estabilización y el estrangulamiento externo provocado por la falta de desarrollo exportador fueron los mayores legados negativos de un etapa que se caracterizó por una profunda transformación y modernización industrial y social del país.

Unidad Popular (1970 a 1973)

La irrupción de la Unidad Popular y su posterior y dramático colapso no puede entenderse sino en el contexto del desarrollo mismo del modelo Estadocéntrico y en particular, en el ascenso de las clases obreras y campesinas y el desarrollo de la intelectualidad a nivel de las clases medias, producto de las grandes transformaciones en lo económico y social de los años 50 y 60.

Al gobierno de Salvador Allende le correspondió enfrentar un período de agudas contradicciones sociales y de radicalización política tanto de la izquierda como de la derecha y tanto a nivel nacional como internacional que, además de un grave desorden social, implicó un desorden productivo importante, en el contexto del agotamiento nacional e internacional del modelo Estadocéntrico.

A pesar de la grave crisis institucional que vivió el país en esos tres años, se pueden señalar algunos logros importantes del período, tales como la nacionalización de la gran minería del cobre y la profundización de la reforma agraria, que permitió el fin del latifundio, y por ende, generar las condiciones para el aumento de la productividad y el uso de la tierra. Entre los legados negativos están los profundos desequilibrios macroeconómicos, la inflación descontrolada y la desorganización productiva.

La ortodoxia neoliberal (1974-1990)

El agotamiento del modelo Estadocéntrico y la crisis económica e institucional que se generó a partir de la experiencia de la Unidad Popular en Chile coincidieron a nivel internacional con un reacomodo de las ideas dominantes, particularmente en Estados Unidos e Inglaterra, donde tenía lugar un profundo giro desde las políticas económicas de corte keynesiano hacia políticas neoliberales.

El gobierno militar optó en materia económica por esta última alternativa. El control total del poder del Estado, la ausencia e incluso prohibición de todo tipo de organización sindical o social permitió aplicar sin contrapesos un completo programa de reformas económicas. Sus elementos básicos fueron: un drástico ajuste fiscal basado en la reducción de los gastos públicos corrientes, sociales y de inversión y la ampliación de la base tributaria mediante impuestos indirectos, la privatización de la mayoría de las empresas públicas y de parte de los servicios públicos, la eliminación de la política industrial, la focalización compensatoria del gasto social, la apertura externa unilateral comercial y financiera, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de factores productivos: tierra, trabajo y capital.

El período más purista de aplicación de las recetas neoliberales se extendió desde 1974 hasta mediados de la década de 1980. No obstante entre 1982-1984 el país sufrió una fuerte recesión económica, después de la cual se adoptaron medidas más pragmáticas de política económica que permitieron la recuperación de la economía y el inicio de un proceso de aceleración del crecimiento con relativa estabilidad.

En este sentido, no cabe duda que entre los principales hitos positivos que deja la aplicación más ortodoxa del modelo neoliberal de mercado se destacan aquellos relacionados con una búsqueda permanente de los equilibrios macroeconómicos, el saneamiento de las finanzas públicas, la creación de condiciones macro para el desarrollo exportador, instituciones y políticas para el desarrollo productivo, la privatización de empresas públicas (no obstante sus criticables procedimientos), la formación de nuevas clases empresariales privadas y la mantención de un Estado fuerte.

No obstante estos logros, la aplicación de esta ortodoxia económica acarreó una serie de legados muy negativos: un profundo deterioro social, el desmantelamiento de los servicios sociales públicos, especialmente la salud y la educación, la acentuación de la desigualdad social, una alta concentración del poder y la riqueza, el endeudamiento externo y un fuerte deterioro de las clases medias.

El período neoestructuralista (1990 en adelante)

El retorno a la democracia marcó el fin de un período de agudos enfrentamientos de la sociedad chilena. Entre las décadas de 1960 y 1990 se realizaron profundas reformas institucionales y estructurales del país bajo los lemas de la «revolución en libertad», la «vía chilena al socialismo» y el «neoliberalismo» y se impulsaron y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente estas reformas.

A estas alturas hay consenso que el retorno a la democracia fue un proceso pausado y negociado. La naciente administración optó por una política de consensos en el plano político y también en lo económico. Se asumió en gran parte el

sistema económico instaurado por la dictadura, para luego ir reformándolo y ajustándolo gradualmente, particularmente enfocado al plano social y a la inserción internacional del país.

En este contexto, se puede resumir que los principales logros del período post 1990 son la conservación y fortalecimiento de los equilibrios macroeconómicos, instaurando una regla de equilibrio fiscal, que la respeta en el tiempo, generando alta credibilidad en este aspecto; el impulso a una reforma tributaria, que soporta en un corto plazo una política social mucho más expansiva y focalizada dirigida en particular a reducir la pobreza, que disminuye de 45% en 1990 a 18% en 2003; el intento de corregir las externalidades propias del mercado mediante el establecimiento de una fuerte institucionalidad regulatoria; la introducción en el mercado en el desarrollo de tareas tradicionales del Estado, tales como las obras públicas, desarrollando una fuerte política de concesiones; el estímulo del desarrollo tecnológico y productivo; la creación de una institucionalidad y política ambientales, y finalmente, no cabe duda que la profundización de la inserción internacional en el plano económico y político es también un logro de este período.

No obstante los enormes logros del período, continúan arrastrándose muchos de los legados negativos del período neoliberal más ortodoxo, como son la excesiva concentración de la riqueza y el poder; una alta desigualdad distributiva; la ausencia de política de ordenamiento territorial; y la ausencia de una visión y estrategia de desarrollo de largo plazo.

A modo de conclusiones: el mensaje de la experiencia chilena

El análisis y revisión del proceso histórico de cambios en política económica que ha vivido Chile permiten extraer importantes conclusiones y, por cierto, aclarar también ciertas confusiones que están en el imaginario de parte importante de los que hacen ciencia económica, que tienden a mirar la aplicación de las políticas económicas descontextualizándolas del período concreto en el cual se desarrollan, tanto a nivel nacional como internacional y de su contexto histórico.

De la revisión de la política económica chilena en el último siglo puedo extraer entonces algunas de las siguientes conclusiones respecto del período mercadocéntrico más reciente:

1. Importancia determinante del legado de empresas productivas públicas estratégicas creadas en el período Estadocéntrico y privatizadas por el régimen militar.
2. Importancia crucial de las reformas estructurales e institucionales básicas de los períodos cepalino y socialista: especialmente la reforma agraria y la nacionalización del cobre.
3. El caso chileno no constituye un ejemplo químicamente puro de políticas neoliberales exitosas, como se le considera habitualmente: el Estado cumplió un papel decisivo en importantes políticas públicas de desarrollo productivo desde el comienzo del gobierno militar y de reactivación keynesiana después de la crisis de la deuda.

4. Desde 1990, el modelo chileno se identifica aun menos con el neoliberalismo. No hay que confundir neoliberalismo con el respeto a los equilibrios macroeconómicos y la economía de mercado, que son inherentes a cualquier economía contemporánea. Por otra parte, desde 1990 se fortalece el Estado con reformas tributarias, sociales, regulatorias, productivas, concesiones de obras públicas, etc.
5. La receta del relativo éxito chileno desde 1990 parece basarse principalmente, entre otros elementos, en lo siguiente:
 - el legado de una economía en relativo equilibrio macroeconómico y elevadas tasas de inversión, exportaciones y crecimiento,
 - el mantenimiento y perfeccionamiento de los equilibrios macroeconómicos
 - la reforma tributaria,
 - un fuerte acento en las políticas sociales, especialmente laboral y de pobreza, salud y educación,
 - el fortalecimiento de las políticas de innovación tecnológica y desarrollo productivo,
 - la creación de incentivos a la inversión privada en infraestructura, especialmente mediante el sistema de concesiones,
 - el establecimiento y fortalecimiento de diversas instituciones regulatorias,
 - la aplicación de políticas activas de promoción de las exportaciones y de inserción internacional.

De estas conclusiones de la experiencia chilena se destaca un común denominador: *un Estado fuerte y proactivo*, que no se inhibe ante el mercado sino que desarrolla un amplio abanico de políticas públicas para influir en él.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada, Jorge (1966), *La crisis integral de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Correa, Sofía (2005), *Con las riendas del poder. La derecha chilena del siglo XX*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Cariola, Carmen y Osvaldo Sunkel (1991), *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, Lom Ediciones.
- Godoy, Hernán (2000), *Estructura social de Chile*, Santiago, Editorial Los Andes.
- Hunneus, Carlos (2001), *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1956), *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Santiago.
- Meller, Patricio (ed.) (2005), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago, Taurus Editora.
- Meller, Patricio (1998), *Un siglo de economía política en Chile: 1890-1990*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Muñoz, Oscar (1986), *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN.
- Oficina Central de Planificación, Comando Nacional de la Campaña Presidencial del doctor Salvador Allende (1964), *Las bases técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular*, Santiago.

- Pinto, Aníbal (1962), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Sunkel, Osvaldo (2005), «The unbearable lightness of neoliberalism», en Bryan Roberts y Charles H. Wood (eds.), *Rethinking Development in Latin America*, Pennsylvania University Press.
- (2002), «Trascender el dilema estado-mercado: un enfoque sociocéntrico», *Agenda Pública*, N° 1, Diciembre 2002, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- (1991, 1996), *El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1992), «La Consolidación de la Democracia y del Desarrollo en Chile: Desafíos y Tareas», en *Estudios Públicos*, N° 48, Santiago.
- (1970), «Cambios Estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)», en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, N°4, junio 1970. Universidad Católica de Chile.
- (1986, 1989), *Debt and Development Crises in Latin America; The End of an Illusion*, (with Stephany Griffith-Jones), Oxford University Press, Oxford, UK.
- (1965), «Cambio Social y Frustración en Chile», en *Economía*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Año 23, 3° y 4° trimestre, Santiago.
- (1958), «La inflación chilena: un enfoque heterodoxo», *El Trimestre Económico*, Vol. 25, N° 4.
- Valdés, Juan Gabriel (1989), *La Escuela de Chicago: operación Chile*, Buenos Aires, Ed. Zeta.

DEBATE DEL ÁMBITO ECONÓMICO

EL DEBATE, QUE FUE MODERADO POR LA SEÑORA Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CEPAL, se inició con la intervención de una participante que manifestó dudas de que en Chile se hubiese aplicado una política neoliberal. Para dilucidarlo debía separarse el debate ideológico de la acción concreta de los gobiernos. Por ejemplo, en los últimos años en Brasil había existido una marcada oposición entre neoliberalismo y desarrollismo, en circunstancias de que hubo reformas liberales que no fueron realizadas por neoliberales y que actualmente seguía aplicándolas un gobierno proclive al desarrollismo. Para comprender lo que había sucedido en el país habría que flexibilizar esa oposición, que no explicaba las diferencias. Pese a sus aspectos positivos, el desarrollismo había dejado un importante legado de inequidad.

Complementando lo anterior, se dijo que el desarrollo exigía una alianza de tal amplitud que permita combinar aumento de la productividad con mayor equidad, como para poder considerarla de alcance nacional y en que el Estado incluya a los grandes inversionistas. De lo contrario, se corría el riesgo de que estos retiraran sus capitales si las cosas no marchan bien. En la construcción de la alianza era necesario tener presente que la fuga de capitales puede deteriorar el desarrollo.

En opinión de un participante, cuando la historia del desarrollismo se construía como una historia del pensamiento, se desarrollaban ideas, pero ellas no necesariamente se reflejaban en la historia económica. En rigor, el orden de la historia del pensamiento era distinto del orden de las políticas económicas, ya que el diseño de estas contemplaba la existencia de intereses contrapuestos. En el caso de la transición en Chile, la política económica debió tener en cuenta la existencia de poderes fácticos y de un empresariado hostil. Al desarrollismo le faltaba incorporar la idea de que para asegurar que no se repitan situaciones indeseables es preciso buscar consensos.

Mientras que para algunos participantes el gobierno autoritario tenía algunos elementos rescatables, otros hicieron hincapié en que la institucionalidad que había dejado no resistía el desarrollo histórico, la democratización, ni la globalización. Se dijo que para establecer cuál había sido en realidad el legado de la dictadura era preciso relacionar las reformas laborales con la mala distribución del ingreso, puesto que esta empeoró cuando se congelaron los salarios, por mucho que se hubiera facilitado la estabilidad macroeconómica. Al recuperarse la democracia las reformas laborales continuaron, generalmente apuntando a la flexibilización, esto es, reduciendo la protección que proporcionaban los contratos laborales, por lo cual las personas siguieron encontrándose en situación desmedrada. El fenómeno incluso había afectado a los profesionales.

A continuación, un participante se preguntó la razón por la cual mientras que durante la dictadura en Chile habían predominado el pensamiento neoliberal y las

políticas neoliberales, en Brasil ello no había sucedido. A su juicio, como la sociedad no es un mercado nunca podría existir un neoliberalismo real, de modo que siempre habría que recurrir a alianzas con doctrinas y actores diferentes de los que se expresan en el neoliberalismo, por lo general con uno de los enemigos del principio del neoliberalismo, esto es, el Estado. La vinculación entre militares y neoliberalismo, o entre corporativismo y neoliberalismo, era interesante porque al aplicarse políticas neoliberales más se desarrollaba el corporativismo, que era la negación teórica del neoliberalismo. Sin embargo, en la práctica el corporativismo hacía posible el neoliberalismo real existente.

Después de esta intervención, la moderadora, señora Alicia Bárcena, señaló a la atención de los participantes que en ninguno de los dos países se había abordado el tema del capital natural desde una perspectiva de largo plazo. En general, los recursos naturales y el medio ambiente sustentable habían estado ausentes del debate económico, social, cultural y político y era importante incorporarlos, puesto que tanto en Rio de Janeiro como en Johannesburgo se había hecho hincapié en la sustentabilidad del medio ambiente. Al respecto, se dijo que en realidad el tema había estado muy presente en el prolongado trabajo realizado en Brasil respecto de la Amazonía, que interesaba no solo a los países directamente relacionados con esa región sino a América Latina en su conjunto, debido a que constituía un punto débil estratégico del continente.

El economista brasileño Alfredo Costa Filho, quien participó del Seminario en la calidad de comentarista, agradeció la oportunidad de regresar a Chile, que fue su segunda patria por 14 años y la CEPAL su segundo hogar por igual período. Destacó la complementariedad de ambas exposiciones e indicó que tenían el mismo sello desarrollista. Mientras que la primera trató de la historia del pensamiento económico, la segunda se refirió a la teoría del desarrollo aplicada.

En relación con el contexto internacional de los años 60, recordó la importancia de los cambios tecnológicos del período, que introdujeron un nuevo patrón productivo-tecnológico. A partir de entonces, se redujo la solidaridad y avanzó la competitividad. Esos aspectos, que se relacionaban con el pasaje del modelo Estadocéntrico al «mercadocéntrico» –mencionado por Sunkel–, eran esenciales para entender la evolución del pensamiento económico y su impacto en América Latina a partir de la mitad de los años 60.

Asimismo, caracterizó las diferencias entre la evolución política y económica en Chile y en Brasil desde los años 40 como «movimientos casi contrarios», relacionados con el rol del Estado. Hay temas que trascienden la economía y que tienen gran impacto en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, en los años 50, con Jucelino Kubitchek, Brasil vivió una etapa de gran desarrollo, mientras en Chile la economía atravesó por una crisis. En 1964, cuando en Chile se elegía Eduardo Frei Montalva, en Brasil se iniciaba un largo «crepúsculo del Estado de derecho», que duraría hasta 1985. Aludió a la inestabilidad de la matriz partidaria brasileña como aspecto que debilitó la confiabilidad en las instituciones y en el propio Estado, en contraposición con la estabilidad del sistema de partidos chileno. Además, se refirió al modelo de tratamiento del capital de corto plazo introducido en Chile que, a juicio de Ffrench-Davis, fue la gran virtud del modelo chileno.

A continuación, Costa Filho realizó algunas observaciones acerca de la exposición de Ricardo Bielshowsky. En cuanto a su reiterada mención al incremento de

las tasas de interés internacionales entre 1979 y 1980, recordó que ocultaba el hecho de que tal incremento fue producto de una decisión unilateral de Estados Unidos de cambiar su propia tasa de interés, y tuvo gran impacto en América Latina. Fue una medida que apuntó a recuperar la hegemonía norteamericana nacida de la Primera Guerra del Golfo, que resurgió Bush II. A consecuencia de ello, el multilateralismo se había debilitado y en ese contexto debía situarse la nueva estrategia de desarrollo regional.

Refiriéndose a la afirmación de Bielshowsky de que, a partir de 1997-1999, Brasil ensayó un sistema de planificación con ejes de desarrollo –una experiencia rara en escala universal–, indicó que se había contratado una consultoría internacional para elaborar un plan plurianual (PPA). Sin embargo, aunque los PPA fueron concebidos como planificación intensiva de gestión, en verdad fueron «vacíos de planificación» o «literatura de ficción» poco provechosa.

Finalmente, el comentarista destacó el rol desempeñado por la academia/universidad en los cambios en el pensamiento económico. La ola neoliberal fue anterior a los años 80. En efecto, en los años 70, el desarrollismo decayó y se hizo hincapié en lo relacionado con el corto plazo. La imposición de la «condicionalidad» impuesta por el FMI y el Banco Mundial también se remontaba a los años 70, y en consecuencia era anterior al Consenso de Washington.

A manera de reflexión, Costa Filho mencionó que el continente enfrentaba grandes desafíos. Al respecto dijo que había dos aspectos especialmente precarios: la formación de capital fijo y la inversión en ciencia y tecnología. En las últimas décadas, se había ensanchado la brecha respecto del mundo desarrollado y en consecuencia la exclusión social, responsable de gran parte de la violencia en el continente: en ambos países la concentración del ingreso era demasiado elevada. Terminó su intervención recordando que era preciso reflexionar más sobre el papel que corresponde al Estado en el desarrollo de la región y recomendó continuar en el futuro el ejercicio iniciado por este seminario, prestando especial atención al tema de la tecnología en sus distintas vertientes.

El profesor Ricardo Ffrench Davis, quien también intervino en la reunión en calidad de comentarista del tema, comenzó por destacar que Brasil y Chile comparten dos rasgos relacionados con la particular evolución experimentada por la marcada, pero heterogénea globalización que caracteriza actualmente la economía mundial y que están relacionados entre sí. El primero era el contagio de crisis cambiarias o financieras, que son tan intensas en el mundo de hoy. La crisis asiática había llegado a América Latina en 1998 y sus efectos perduraron, dañando el tejido social y el desarrollo económico durante todo un sexenio. Entre 1998 y 2003, el crecimiento económico de Chile cayó desde un promedio anual de 7% en 1990-1997 a 2,7% y el de Brasil se redujo de 2,0% a apenas 1,5%. En 2004, ambas economías tuvieron una vigorosa recuperación, al igual que toda la región, gracias al impulso o a *shocks* positivos provenientes del exterior. Ambos países enfrentaban el gran desafío de aprender a manejar sus economías de manera que las perturbaciones externas no los afecten tan fuertemente. Es lo que se llamaba aprender a hacer políticas macroeconómicas eficaces, contracíclicas, o una economía para el desarrollo. El otro rasgo compartido era el de la iniciativa emprendida por los presidentes Lula, Lagos y Chirac en 2004 para promover una globalización de la

solidaridad o una globalización más amigable con el ser humano, en su conjunto e integridad. Participando activamente en esta iniciativa internacional, dos naciones del Sur se habían unido a naciones del Norte –Francia, España y Alemania– para trabajar en la identificación de fuentes innovadoras de financiamiento para combatir la pobreza y el hambre. Conscientes de que ambos flagelos están íntimamente relacionados con el subdesarrollo, la inestabilidad económica y las crisis financieras, habían planteado una serie de propuestas para reunir recursos que permitan financiar «bienes públicos» como la solidaridad internacional y desalentar «males públicos» como las crisis financieras y la evasión tributaria a través de paraísos fiscales. A continuación, el profesor Ffrench Davis dijo que estaba de acuerdo en que la historia de las ideas era un reflejo de la historia económica, política y social, por lo que cabía preguntarse si podía hablarse de una polarización entre desarrollistas y neoliberales. En Chile había existido intervencionismo, pero todas las intervenciones neoliberales destructivas tuvieron lugar durante el gobierno militar y las que trataron de avanzar de acuerdo con nuevas reglas del juego fueron posteriores a 1990. Mientras que en Chile el intervencionismo tenía un discurso más bien neoliberal, en Brasil, este podía calificarse de híbrido porque, por una parte, los gobiernos no habían abrazado un proyecto de transformación a largo plazo, pero de todas formas aprobaron un Plan plurianual de desarrollo que establecía una estrategia a largo plazo planteada dentro de la lógica del funcionamiento de la economía y la sociedad brasileñas.

Respondiendo a una observación, uno de los expositores dijo que su intención había sido mostrar que pese a los grandes cambios en materia de política económica producidos en Chile, podía discernirse cierta continuidad. Estuvo de acuerdo en que las políticas económicas no son un reflejo directo del pensamiento económico, sino en parte respuestas ante situaciones que exigen reaccionar y en parte, una forma de adecuarse a circunstancias nuevas. El pensamiento estatista de los años 1960 y 1970 fue reemplazado por el período neoliberal, bajo la influencia del pensamiento global que se reflejaba en la prensa financiera internacional. A su juicio, había una corriente subyacente que hacía que la experiencia chilena pareciera más neoliberal de lo que era realmente. Al respecto, expresó que en su trabajo había querido explicar las razones por las cuales se había hecho una transición negociada y por qué al traspasarse el mando debió seguirse por la senda trazada, sin volver atrás. No estaba de acuerdo en que en el país no hubiese surgido una nueva clase empresarial y al respecto citó como ejemplo la industria agroexportadora, por mucho que ella tuviese una importante connotación transnacional.

En los años 60 se dijo que la propuesta de desarrollo de la CEPAL era como un avión sin tripulante. Por eso, lo importante ahora era plantearse cómo formular una estrategia de desarrollo y con qué sectores, porque tras las políticas económicas había grupos de intereses, sectores corporativos que había que incorporar en el régimen democrático.

Finalmente, el profesor Ffrench Davis se refirió a la discusión sobre el llamado modelo chileno, preguntándose a cuál de ellos se refería la prensa cuando informaba que en un país determinado se aplicaría la experiencia chilena. Dijo que en la primera mitad del gobierno de Pinochet el modelo estuvo muy vinculado con el objetivo de liberalizar y no se había prestado atención al crecimiento ni a la equi-

dad. En la segunda mitad de ese gobierno hubo muchas intervenciones, casi todas de carácter regresivo, mientras que en los gobiernos de la Concertación se habrán realizado intervenciones de carácter progresivo, como el restablecimiento de los derechos laborales o la reforma tributaria. Las tres variantes no eran el mismo modelo y era importante conocer la diferencia. Actualmente las cosas podían mencionarse por su nombre y no había temor a referirse a la labor de desarrollo productivo que se realizaba con el empresariado. Los gobiernos siempre heredaban algo del anterior, de tal modo que siempre exista continuidad, lo importante era determinar cuánta coherencia había en el cambio introducido. La dictadura indudablemente había dejado tras de sí aspectos que no debían desdeñarse, como la capacidad exportadora que habían adquirido algunas empresas; pero al mismo tiempo, había que recordar que la apertura al exterior destruyó a miles de empresas, con su secuela de desempleo. Lo importante era que una baja tasa de inflación se acompañe de desarrollo; ordenar las cuentas fiscales era positivo, siempre que la composición del gasto no sea regresiva.

Complementando lo expresado por el profesor Ricardo Ffrench Davis respecto del Plan plurianual de desarrollo adoptado en Brasil, Alfredo Costa Filho dijo que este fue producto de centenares de reuniones realizadas a lo largo de la existencia del Partido de los Trabajadores. Tomaba algo de Celso Furtado en los años 60 y, pasando por toda la discusión intelectual brasileña, incorporaba sus detalles en el verdadero «paraguas» que constituía el Plan de Desarrollo. La nueva estrategia ya no trataba de avanzar mediante bloques sucesivos de inversiones sectoriales sino que procuraba aprovechar la base productiva que ofrecían las multinacionales, puesto que cada vez que los pobres incrementaban sus ingresos consumían bienes provenientes de la estructura productiva existente, incluidas las multinacionales. A su juicio, no era cierto que hubiera contradicción entre la forma en que funciona la modernidad y la pobreza. En América Latina, para que se produjera un círculo virtuoso entre inversiones y productividad por una parte y consumo de masas, por la otra, era preciso complementar las políticas de transformación productiva con un conjunto de políticas sociales relacionadas con la transmisión del incremento de la productividad hacia los salarios y los ingresos de las familias trabajadoras. El logro de este círculo virtuoso era totalmente compatible con las condiciones del país y del trabajo en el futuro.

ÁMBITO CULTURAL



BRASIL-CHILE, AYER Y HOY

■ *Affonso Romano de Sant' Anna*

«¿Por qué hemos sido tan creativos en las artes y tan estériles en la política y en la economía? ¿Por qué nuestros artistas y escritores han tenido tanta imaginación y nuestros políticos ninguna?».

Carlos Fuentes

«Pero nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos».

Neruda

ENTIENDO QUE EN ESTE SEMINARIO BRASIL-CHILE se propone que hagamos una reflexión sobre el trauma de los años 60 y 70 y sus desdoblamientos en la vida política, económica y cultural de nuestros países. Acostumbro hacer una observación estilo humor negro, afirmando que los militares de aquellas décadas hicieron más por la aproximación de los intelectuales del Cono Sur, que los políticos demócratas que dirigieron el Mercosur desde su origen. Debido a los regímenes autocráticos instaurados en la región en esa época, intelectuales y políticos vivieron una diáspora que los forzó a conocer mejor a los vecinos. Si intelectuales, periodistas y científicos políticos y sociales brasileños invadieron Chile y Perú en determinado momento en los gobiernos de Allende y Velasco Alvarado, Brasil, a su vez, recibió una horda de psicoanalistas argentinos, muchos de los cuales permanecieron en nuestro país.

En el caso brasileño hubo algo de mayor particularidad, porque es parte de la cultura brasileña un cierto aislamiento en relación con los países vecinos, lo que permite que viciosamente los intelectuales brasileños vivan mirando de frente hacia Europa y hacia Estados Unidos y de espaldas hacia América Latina.

Hago un corte en estas consideraciones e introduzco el cuento de algo que ocurrió en aquella histórica década de 1960.

Carlos Fuentes cuenta que en el verano de 1967 se encontró con Vargas Llosa en un *pub* de Londres. Empezaron a conversar sobre un libro que los había impresionado, «Patriotic Gore», donde Edmundo Wilson hacía un retrato de diversos personajes de la Guerra Civil americana. Se imaginaron, entonces, que se podría hacer algo semejante respecto de América Latina, solo que en este caso debería ser un libro en que se retrataría a una serie de dictadores latinoamericanos.

Pensaron en un libro escrito por varias personas, llamado «Los padres de las patrias». Querían describir, por ejemplo, al general mexicano Santa Ana el cojo, a quien le gustaban las peleas de gallo y que entregó a Estados Unidos gran parte del país; al dictador venezolano Juan Vicente Gómez que, para probar su poder, tuvo la osadía de anunciar su propia muerte para lograr, vivo, castigar a aquellos que la

celebrasen. También figurarían en el libro Maximiliano Hernández Martínez, que combatió una epidemia de escarlatina en El Salvador mandando a envolver las ampollitas de los postes con papel rojo. Otro dictador sería el boliviano Enrique Peñaranda, sobre el cual la madre arrepentida dijo «si yo hubiese sabido que mi hijo sería presidente, le habría enseñado a leer y escribir». Otro todavía sería el paraguayo José Gaspar Rodríguez Francia que se nombró a sí mismo Dictador Perpetuo, reinando entre 1816 y 1840, y prohibió que Paraguay comerciara con ningún país y que nadie recibiera cartas del extranjero.

La idea era comentar el presente a través del pasado, para lo cual invitarían a una decena de escritores latinoamericanos. Cada uno elegiría su «tipo inolvidable», su dictador «preferido», y escribiría sobre él una novela de unas cincuenta páginas. Así fueron convocados Augusto Roa Bastos (Paraguay), Julio Cortázar (Argentina), Miguel Otero Silva (Venezuela), García Márquez (Colombia), Alejo Carpentier (Cuba), Juan Bosh (República Dominicana), José Donoso (Chile) y, siempre de Chile, Jorge Edwards. No se sabe si por falta de novelista boliviano a mano o por exceso de dictadores, en Bolivia esta no se mencionó.

Mirando a la distancia este proyecto, sería legítimo averiguar si no habría en esa elección una vocación hacia el surrealismo, hacia lo fantástico, no solo en la realidad, sino en la propia imaginación de los creadores. Esto, además, justifica una lectura carnavalesca de nuestra historia, como tantos lo han hecho en ensayos, por ejemplo, Octavio Iani en *Carnavalización y tiranía*, donde considera una serie de obras que analizan periodísticamente nuestra realidad política, económica y cultural.

Sea como fuere, Brasil no aparecía en ese proyecto de Fuentes y Vargas Llosa. Evidentemente no es por falta de dictador o de escritor. El hecho es que la idea parecía seductora, y luego un editor francés, Gallimard, se interesó. Sin embargo, pasado algún tiempo, el proyecto fracasó. Fracasó en parte porque al menos tres novelistas cumplieron la promesa, y hasta la superaron, se entusiasmaron y transformaron las simples ficciones en novelas: García Márquez, *El otoño del patriarca*; Roa Bastos, *Yo, el Supremo* y Alejo Carpentier, *Razones de Estado*.

Me enteré de ese proyecto de los años 60 en los años 80, cuando el panorama político de América Latina ya no era el de las utopías revolucionarias de nuestra juventud. Ahí se asistía a una discusión entre Vargas Llosa y García Márquez respecto del mismo tema. Ahora, sin embargo, en posiciones antagónicas, Vargas Llosa acusaba a García Márquez de ser amigo de Fidel y de pactar con la dictadura comunista. En la misma dirección de Vargas Llosa iba Octavio Paz. El continente cultural comenzó a tomar partido. En 1983, el corresponsal en América Latina para *The New York Times*, Alan Riding, escribió un largo ensayo sobre «La revolución y los intelectuales en América Latina». Hasta el alemán Günter Grass se vio involucrado en la polémica. Pasados veinte años de la década de 1960, la cuestión ya no era tan sencilla como en aquel *pub* londinense. Ya no se trataba, como ponderaba Fuentes, de saber si el novelista puede competir con la historia y construir personajes más fascinantes que esos extravagantes dictadores latinoamericanos.

Retomo aquel verso de Neruda, de su conocido «Poema 20» y lo coloco ahora en forma de investigación, preguntando si nosotros, los de aquella época, aún somos los mismos. O lo que habría cambiado en cerca de cuarenta años. Finalmente,

es casi medio siglo. ¿La historia anduvo? Por otra parte, aún existe historia ¿cómo se volvió moda discutir hace quince años? O entonces ¿de qué historia estamos hablando?

En los años 60 se creía en la historia. En una historia verdadera. Historia como un tren con destino exacto, que iba recogiendo a los escogidos y expulsando a los reaccionarios y conservadores. Un concepto judío-cristiano-marxista de la historia, el presente solo como una especie de infierno o purgatorio, pero siempre como víspera de la redención y del paraíso. En este *intermezzo*, la clase obrera fue patéticamente al «paraíso», pero regresó desilusionada porque la dirección era equivocada. Y entre los intelectuales, algunos no pasaron ni siquiera del purgatorio, mientras que otros conocieron el mismo infierno.

Desde un ángulo tradicionalista, por las teorías de nuestra época, pasamos de la modernidad a la postmodernidad, de la utopía a la antiutopía. Del discurso unívoco y lineal que se encuentra en Cristo, Hegel y Marx, que parte del Génesis y va al Apocalipsis o a la redención, hoy se practica el discurso de la dispersión, de la fragmentación, de la descentralización. Esto hace que muchos queden girando en torno del propio ombligo o del vacío, porque les parece que los hechos ya no tienen centro de gravedad. O sea, la ideología del postmodernismo nos quiere convencer que todo es gratuito y aleatorio. Y para consolarnos, trazan en torno del caos la línea imaginaria de la globalización, como si esta fuese capaz de configurar y agotar nuestra perplejidad. De este modo, el postmodernismo puede describirse con aquella imagen de Susan Garblik, según la cual postmodernismo es como si las personas estuvieran a bordo del Titanic, pero se contentan con solo cambiar las sillas de lugar en la cubierta en vez de evitar el choque con el iceberg.

A estas alturas hay que proceder a una serie de revisiones y cuestionamientos. Y lo que pienso al respecto puede adelantarse sintéticamente en esta frase: es urgente que procedamos a una revisión crítica del modernismo (que tuvo su esplendor en la primera década del siglo XX) y del postmodernismo (que se difundió a partir de los años 60 y tuvo su apogeo en los años 80), para que alcancemos algún avance epistemológico en el conocimiento de nuestra realidad socio-artística-económica.

La única manera de adentrarnos en el siglo XXI es pasarnos en limpio el siglo XX con todos sus aciertos y equívocos. Sé que la historia no se regula por siglos y décadas, sino que es necesario establecer algunos cortes y revisiones epistemológicas, para a través de cierto distanciamiento teórico percibir la «diferencia» y la «identidad» entre el «antes» y el «ahora», entre 1960 y 2005.

En este sentido, es necesario reconocer que venimos de una generación de utópicos que tuvo en los años 60 del siglo pasado su momento de martirio, gloria y decepción. Estábamos convencidos de que la historia de América Latina se dividía hegelianamente en tres etapas que interactuaban dialécticamente.

Según esa lectura colegial, que yo mismo practiqué en mi juventud, la primera fase habría ocurrido los tres primeros siglos de colonización bajo el dominio español y el portugués. Aquí éramos simples «páginas en blanco» de la explotación europea. Vistos como «objetos» por los sujetos explotadores, éramos la «materia prima» bruta y pasiva a partir de la cual los colonizadores producían su poder y utilidad.

La segunda fase habría sido el período que cronológicamente coincide con el siglo XIX, cuando nuestros países conocieron la independencia política y acciona-

dos por la ideología liberal y romántica dieron espacio al individualismo de los grandes héroes, fuesen generales, políticos o intelectuales revolucionarios. Es el período que llamábamos de afirmación nacionalista, cuando el colonizado vio el despertar a la conciencia histórica de nuestros pueblos.

A la primera fase del dominio del colonizador y a la segunda fase de la cual surgió la conciencia nacional, todavía de acuerdo con aquella lectura marxista juvenil, habría sobrevenido, para nosotros, de los años 60, la fase verdaderamente revolucionaria. Y Cuba era el ejemplo estimulante. En uno de los momentos más maniqueístas de la historia, cuando el mundo se dividía entre Occidente y Oriente, entre capitalismo y comunismo, entre reaccionarios y revolucionarios, la utopía de izquierda, soñaba (y yo diría, deliraba) con una sociedad igualitaria, donde los explotadores serían castigados o refrenados y los trabajadores, gratificados por la productividad y el idealismo.

¡Qué fácil era engendrar la historia en ese tiempo!

Todos recordaban aquella frase de John Lennon, generada también en los años 60: «el sueño terminó». Diría que es una frase que tendría su mayor eficacia si se aplicara al contexto, por ejemplo, latinoamericano. Porque, si en el caso de los Beatles la frase se refería a la decepción narcisista, en un universo consumista, capitalista y de drogas, en el contexto latinoamericano la situación era amplia: social y políticamente más patética. Pues lo que entraba en colapso era todo un concepto de historia y lo que se configuraba era la incertidumbre de toda una generación que creyó en la utopía.

¡Ah, las utopías! En un poema derivado de ese impase yo ya decía:

Utopías
son cuchillos
de dos filos:

Un día
dan flores, al otro
son estiércol.

En la travesía
del desierto
las utopías
son espejismos.

Pero ¿cómo
alimentarse
de paisajes?

Las utopías
movilizan
y a largo plazo
paralizan.

Utopías
son ambiguas
pueden aliviar

el presente
pero las fatigas,
en el futuro
llevan a un muro
sin salida.

Más que
dilema
doble filo

estrella
y negrura
trampolín
y tabique
o fénix
implume
ninguna
imagen
las utopías
resumen.

Las utopías
son armas
de tres filos.

En dos libros de poemas, *La gran lengua del indio guaraní* (1978) y *¿Qué país es este?* (1980), metaforizando algo que los ensayos no lograron revelar, intenté también retratar mi perplejidad y la de toda una generación que tuvo que roer el propio hueso y recomenzar de cero a partir del duro aprendizaje de los años 60 y 70.

Yo estaba en el International Writing Program en 1968-1969, en la Universidad de Iowa, y ahí había algunos escritores chilenos. Como brasileño, recién salía de la toma de poder por los militares en 1964, cuando sobrevino el A1-5 de 1968, y la dictadura se implantó abiertamente en Brasil como propuesta clara a las primeras embestidas de grupos revolucionarios y guerrilleros. Un escritor chileno amigo mío estaba en plena euforia con el advenio, esa es una buena palabra, «advenio», de Salvador Allende aquí en Chile; yo, como brasileño, evidente, disfrutando el purgatorio y el infierno de la nueva realidad dictatorial en Brasil. Recuerdo haber registrado en un poemita mordaz este diálogo entre un chileno y un brasileño en esa ocasión:

CHILE, 1968

Me decía el poeta chileno en la nieve americana:

–nuestro ejército es democrático
–el pueblo politizado
–Allende es senador
y en cuatro años será nuestro presidente.

Yo, incrédulo
vaticiné

algo que lo hirió
 con la dureza de un golpe vil:
 ¿quiere saber lo que va a pasar en Chile?
 Lea la historia de Brasil.

Las relaciones entre Brasil y Chile existen en un universo no de dualidad o paralelo, o sea, no es un simple diálogo entre dos amigos alienados de un contexto. Las relaciones entre nuestros países hace cuarenta años, en 1960, hoy o hace quinientos años, han sido siempre intermediadas por un fuerte tercer elemento, una fuerza de gravedad colocada fuera de nuestros suelos.

Ayer ese imán, o como se dice en astronomía, ese «gran atractor» era naturalmente Europa, de donde venían los exploradores del continente. Hoy ese gran atractor casi planetario es Estados Unidos. Por eso esta gran tensión entre los intentos, de un lado, de establecer el Mercosur con su carácter más local y casi nativista y, por otro, la implantación del ALCA, con su aspiración globalizadora.

Me estoy acordando de la Conferencia de Jefes de Estado Latinoamericanos, que se realizó a la vez en Ciudad de México y en Acapulco en 1987. Además de las conferencias de los respectivos países, también estábamos allá un grupo de intelectuales capitaneados por Octavio Paz, discutiendo las siempre mismas e interminables cuestiones en torno a nuestra identidad. Recuerdo, entonces a Leopoldo Zea, un pensador mexicano, reafirmando algo que ya había puesto en otros escritos suyos, diciendo que América no fue «descubierta» sino «recubierta».

Era una afirmación aguda, desorientadora, una especie de reformulación epistemológica sobre nuestro origen. Dicho de esa manera, nuestra historia tendría que ser revisada. No se habría iniciado como juzgaban los europeos, cuando ellos llegaron aquí, considerándose, por lo tanto, todo lo pasado como aquella «página en blanco» como si los indígenas no hubieran tenido ninguna historia. En esa perspectiva casi geológica de Zea, América habría recibido diversas capas civilizadoras, con todo lo que ello implica de devastación, desaparición, suma y progreso. Genealogías históricas perpetradas por portugueses, españoles, franceses, holandeses, ingleses, alemanes y, recientemente, americanos. De esa perspectiva geo-histórica, hacer historia entonces era descubrir esas genealogías, buscar en ellas y/o antes de ellas nuestra identidad.

Es un pensamiento instigador, pero que, por otro lado, deja entrever la ingenua idea de que habría un «principio», un «origen», un «arqué» como diría Derridá, una América pura y original que pudiera ser idealmente rescatada.

Claro que la teoría del «recubrimiento», al revés del «descubrimiento», tiene la ventaja de reevaluar la cultura indígena anterior a 1500 y entender que las culturas ágrafas y llamadas primitivas también son cultura, que la cultura no empieza cuando llega el invasor con su alfabeto, sus armas y su religión. Como ya decía Lévi Strauss, las culturas también tienen sus sabios.

Me acuerdo de un cacique de la tribu guaraní que conocí, cuyo nombre en su lengua significaba «Dios pequeño». Fue de los mayores oradores que he oído y confesaba haber aprendido a leer en las *Selecciones del Reader's Digest*, pues hablando al Papa Juan Pablo II, en Amazonía, en 1980, impresionó de tal manera al Sumo Pontífice que este quiso saber cuál era la profesión del indio. En su discurso, sin haber leído

a Leopoldo Zea, entre otras cosas, él decía: «Dicen que Brasil fue descubierto, Brasil no fue descubierto, no, Santo Padre, Brasil fue invadido y tomado de los indígenas de Brasil. Esta es la verdadera historia de nuestro pueblo, Santo Padre».

En este sentido es siempre didáctico retomar aquel incidente que algunos ensayistas (como Tzvetan Todorov, *La conquista de América*) mencionan e interpretan, como primer diálogo entre el colonizador y el indígena americano.

Se dice que cuando Colón arribó a América Central, sus hombres bajaron a tierra e intentaron establecer contacto con los locales. Entonces, revestidos de la arrogancia europea, preguntaron normalmente en su lengua, en español, a esos indios: «¿Qué país es este?». Los indios respondieron: *Ma c' ubath than*. Los marineros de Colón entendieron: «Yucatán». Creyeron que habían llegado a un lugar llamado Yucatán, y de hecho acabaron poniéndole el nombre de Yucatán a aquellas tierras. Sin embargo, lo que los indígenas estaban diciendo era otra cosa. *Ma c' ubath than* significa: «no entendemos lo que ustedes están diciendo».

Esto significa que el primer diálogo entre un europeo y un indio fue una equivocación, no un diálogo. Uno hablaba una cosa, el otro respondía otra, y de ese deslizamiento de significados discursivos se fue haciendo la historia. Por eso es que estudiar historia es revisar los discursos, las llamadas «formaciones discursivas» de que hablaba Foucault, o los discursos lingüísticos mismos, como dicen la lingüística y la teoría de la literatura.

En verdad, después de Colón, la expedición de Cortés ya trajo algunos intérpretes y cuando Cabral llegó a Brasil trajo algunos hombres que hablaban hasta seis lenguas y dejó por las playas varios condenados para que aprendieran el idioma indígena y sirvieran de intérpretes a los futuros desembarques de los colonizadores.

Curioso cómo quinientos años después, en el Brasil de hoy, todavía se puede tener la sensación de lo que habrían sentido los indios cuando llegaron los europeos. Hace pocos años, cuando empezó el intento de colonización del territorio de los ianomani, en la Amazonía, supimos lo que habló uno de esos jefes indígenas: «Cuando los vi (a los hombre blancos), lloré de miedo. Pensé que eran espíritus caníbales que nos iban a devorar. Yo los encontraba muy feos, blanqueados y peludos. Ellos eran tan diferentes que me aterrorizaban. Además de esto, no entendía ninguna de sus palabras enredadas».

¿Estamos en 1500 o en 2005?

¿Estamos en 1960 o en 2005?

En una entrevista al *Magazin Dominical* de Bogotá, en 1982, Carlos Fuentes hace una observación curiosa: ¿Por qué hemos sido tan creativos en las artes y tan estériles en la política y en la economía? ¿Por qué nuestros artistas y escritores han tenido tanta imaginación y nuestros políticos ninguna?» Y más adelante, agregaba: «El día que la sociedad civil sepa trasladar a la economía y a la política los mismos valores que ha sabido allegar a la cultura latinoamericana, creo que vamos a ser un continente extraordinario».

En el pasado reciente, Vargas Llosa, uno de aquellos que estaban haciendo la revisión crítica de los «padres de la patria», decidió lanzar su candidatura a presidente del Perú. Estaba imbuido de la idea misionera de que se debe juntar palabra y acción, estaba convencido de que, como dijo varias veces, en este continente el simple hecho de ser alfabetizado es una responsabilidad aún mayor. Decidió, por

ello, partir a esa aventura de alto riesgo.

Me acuerdo de haber oído a Octavio Paz que, siendo amigo de Vargas Llosa, apostaba para que perdiera las elecciones, porque su lugar era la literatura e iba a acabar frustrándose en el pantanoso mundo de la política.

En efecto, tras perder las elecciones, Vargas Llosa escribió el libro *El pez en el agua* en que cuenta sus experiencias de intelectual-candidato. Y en una entrevista dada a la revista *Somos* (22 de marzo de 1993), entre otras cosas dijo: «Porque lo que me resultó más chocante fue descubrir cómo las ideas no tienen el menor papel en la actividad política, como tampoco los valores, ni la imaginación. Todo está sujeto a la maniobra, a la intriga, al juego más cínico y que tiene una enorme eficacia, decisiva en la acción política. Creo que eso es importante tenerlo en cuenta, saber que la política es también eso y quien quiera hacer política, guiado por valores, debe saber jugar ese otro juego».

Cierta vez, el 24 de mayo de 1994, leí en el *El País* un artículo de Jorge Edwards que comenzaba así: «Nosotros estamos comprometidos con la relatividad» —me dice un joven universitario—, «con el 'depende'. Cuando nos preguntan si estamos a favor de un asunto determinado, de una ley, de una política, contestamos, depende de esto, depende de esto otro. No conocemos las grandes pasiones ideológicas, las ilusiones, las utopías generacionales anteriores. Sentimos que estas generaciones se equivocaron y que a nosotros nos ha tocado pagar las consecuencias». En el resto del artículo, el novelista chileno mostraba realmente que él venía de otra generación, pero que para él las cosas no «dependen» dentro de ese relativismo fácil y cómodo.

A mí, esas palabras me hacen pensar en la situación de los intelectuales hoy, en lo que se llama genéricamente postmodernidad.

¿Qué ha hecho nuestra cultura con nuestro teatro, nuestra música, nuestro cine, nuestra poesía, nuestra novela, nuestra danza, nuestra arquitectura, en fin, en este contexto? Posiblemente encontraremos ahí polarizados a dos tipos de artistas e intelectuales. Si bien todo artista tiende a ser síntoma de su época, hay algunos artistas que son puramente sintomáticos, no solo revelan la enfermedad, la dolencia de su tiempo, sino que ayudan a expandir esa dolencia y enfermedad, porque no saben tener el conjunto de señales que semiológicamente la sociedad emite.

Por otro lado, existen artistas que son más auténticos que simplemente sintomáticos. Ellos captan las señales de su tiempo y transforman la tempestad y los rayos en energía, generada en su fábrica creativa, mientras los demás solo se dejan abatir, pulverizarse como decía Heidegger, en el no sentido de la *polis* de su tiempo. Mientras los artistas puramente sintomáticos se entregan al caos, el artista auténtico, ante la negatividad del caos y del orden del cosmos, crea el *caosmos*.

En este sentido, el desafío común que veo para los intelectuales y artistas chilenos y brasileños es nítidamente este: procede a la revisión urgente no solo de la década de 1960, sino de la modernidad y de la postmodernidad, no con los pies en el retorno al siglo XIX, sino con los pies en el siglo XXI. Una revisión sin piedad, que siendo una autocrítica sea un enfrentamiento con los ídolos de ayer, porque el mejor homenaje que se puede hacer a un litigante de ayer es contestarle hoy.

En efecto, si miramos la historia del arte y del pensamiento del siglo XX tendremos, de cierta forma, una lúgubre imagen. Ahí se habló exhaustivamente de la

«muerte del arte», de la «muerte de la poesía», de la «muerte de la novela», de la «muerte del hombre», de la «muerte del sujeto», de la «muerte de la historia», de la «muerte de Dios». En fin, esa secuencia de muertes nos convence que el siglo XX es un cementerio, un vasto cementerio.

Hagamos una autopsia de ese siglo. Busquemos la *causa mortis* de tantas ideas e ideologías. El orden es volver a empezar. No se trata de retroceso, sino de recrear algo nuevo, acorde con el siglo que se inicia. Pero para que se haga esto es necesario hacer el «Epitafio para el siglo XX».

EPITAFIO PARA EL SIGLO XX

1. Aquí yace un siglo
donde hubo dos o tres guerras
mundiales y millares
de otras pequeñas
e igualmente bestiales.
2. Aquí yace un siglo en que se creyó
que ser de izquierda o de derecha
eran cuestiones centrales.
3. Aquí yace un siglo
que casi se esfumó en la nube atómica
Se salvó por suerte
y por los pacifistas
con su homeopática
actitud
nux vómica
4. Aquí yace un siglo
que un muro dividió.
Un siglo de concreto
armado, canceroso,
drogado, apestando,
que al fin sobrevivió
a las bacterias que parió.
5. Aquí yace un siglo
que se abismó
con las estrellas
en las telas
y que el suicidio
de supernovas
contempló.
Un siglo filmado
que el viento se llevó.
6. Aquí yace un siglo
semiótico y despótico,
que se creyó dialéctico
y fue sidoso y patético.

Un siglo que decretó
la muerte de Dios, la muerte de la Historia,
la muerte del hombre, en que se pisó la luna
y se murió de hambre.

7. Aquí yace un siglo
que oponiendo clase a clase
casi se desclasificó.
Siglo de anatemas,
antenas, siberias y gestapos
e ideológicas safenas;
siglo tecnicolor
que todo transplantó
y el negro con el blanco
a la fuerza juntó.

8. Aquí yace un siglo
que se echó en el diván.
Siglo narciso y esquizo
que no pudo computar
sus neologismos.
Siglo vanguardista,
marxista, guerrillero,
terrorista, freudiano,
proustiano, joyceano,
borges-kafquiiano.
Siglo de hippies y utopías
que en un chip entrarían.

9. Aquí yace un siglo
que se llamó moderno
y mirando soberbio
el pasado y el futuro
se creyó eterno;
siglo que de sí
hizo tal alarde
y, sin embargo,
-se va ya muy tarde.

10 Fue duro atravesarlo,
muchas veces morí, otras
quise volver al XVIII,
o al XVI, saltar al XXI, salir de aquí
¿a qué lugar?
Ninguno.

10. Piedad de nosotros, oh vosotros,
que en otros tiempos nos juzgáis
desde la amena galaxia
en que irónicos estáis.
Piedad de nós,
-modernos medievales-
piedad de nosotros, como Villon

y Brecht, que por mi voz
de nuevo imploran. Piedad
de los que en este siglo vivieron
per omnia secula seculorum.

Por mi parte, me permito hacer un esfuerzo de aproximación entre Brasil y la América vecina, ya sea como secretario general de la Asociación de Bibliotecas Iberoamericanas, como secretario general del Centro Regional para el Fomento del Libro y de la Lectura en América Latina y el Caribe, tanto como Presidente de la Fundación Biblioteca Nacional, cuando además de editar publicaciones brasileñas en español, de promover la presencia de la literatura y del libro brasileño en las ferias del continente, trajimos a Brasil escritores latinoamericanos, lanzamos la revista *Poesía Siempre*, que no solo mantenía una sección de poetas latinoamericanos vivos y sus poemas en español, sin traducción, sino promovíamos el lanzamiento de esa revista en diversas capitales latinoamericanas integrando a los poetas vivos del continente.

IDENTIDADES DE GÉNERO: FISURAS Y AMALGAMAS EN EL IMAGINARIO CULTURAL CHILENO (1960 A 1990)

■ *Sonia Montecino Aguirre*

*«Entonces/
Los chilenos esperamos los mensajes
L. Iluminada, toda ella
Piensa en Lezama y se las frota
Con James Joyce y se las frota
Con Neruda Pablo se las frota
Con Juan Rulfo se las frota
Con E. Pound se las frota
Con Robe Grillet se las frota*

Con cualquier fulano se frota las antenas.

*en que en esa plaza, torna su cabeza en gestos sucesivos –sentada en el
banco– con los pies cruzados sobre el suelo».*

Diamela Eltit,
«Para la formulación de una imagen en la literatura»,
Lumpérica, 1983.

I. PRELUDIO

ME REFERIRÉ EN ESTA PONENCIA A UN SUJETO SOCIAL que se debate en el abigarrado y cambiante escenario cultural y político de fines del siglo XX en Chile. Se trata de una mirada provisoria sobre la aparición de las mujeres –en tanto cuerpos y discursos– en el escenario público (como espacio de confrontación y negociación de las diferencias) en las décadas del 60 al 90, y como sujeto que propone una nueva forma de encarar y autoencarar «lo otro».

La óptica que utilizo es la de la antropología del género, en la medida en que abordar la cultura en ese período implica necesariamente referirse al papel de las mujeres en la gestación de las fisuras al orden simbólico –es decir a las transformaciones de los imaginarios sociales– y al cuestionamiento de los modos de distribuir y ejercer el poder. Su irrupción como lenguaje y presencia de lo diferente ha tenido consecuencias relevantes en los valores sociales y en las prácticas políticas. Y al mismo tiempo que ha propiciado fracturas, ha creado un permanente campo de tensiones donde viejas y nuevas formas de interpretar el mundo chocan, se amalgaman o generan nuevos horizontes hermenéuticos. Las diadas inclusión/exclusión, dependencia/autonomía, igualdad/diferencia se han anudado explícita o implícitamente en las interpelaciones de género a los órdenes sociales que se han sucedido desde la década del 60 al 90.

Como sabemos, el influjo cultural, político y económico planetario que hoy nos asiste, de una u otra forma siempre ha estado presente en nuestro continente, desde la conquista de América a la implantación paulatina del capitalismo como forma de organización económica. De este modo, alguien podría decir que el periplo que hemos enunciado –la irrupción de las identidades de género en las décadas señaladas– obedece y se explica por los cambios societales a nivel mundial. Eso es evidente, pero lo que nos interesa desde una mirada antropológica es cómo esas mutaciones operan dentro de una cultura y una historia particulares y cómo esa cultura concreta elabora y resemantiza los nuevos discursos o produce respuestas y lenguajes singulares para resistir, aceptar o mestizar los imaginarios, así como para construir y reelaborar las identidades.

2. LOS VARIADOS SONIDOS FEMENINOS EN LAS DÉCADAS DE 1960 Y 1970: DE LA MADRE A LA COMPAÑERA Y LA IRUPCIÓN DE LO FEMENINO JUVENIL (EL IDEAL DE LA «LOLA»)

«Pongo más leños al fuego y pienso que soy como un recluso que quiso saltar la cerradura de su calabozo y a quien, después de ciertas escaramuzas, le está permitido pasearse por la enorme cárcel, conversar con los presos en sus celdas y luego sentarse a esperar frente a la puerta. Porque es allí afuera donde está la libertad...».

Mercedes Valdivieso, *La Brecha*: 142.

ROZARÉ DOS POLOS ESCRITURALES PARA DIBUJAR metafóricamente una transformación que se produce en estas décadas. El primero lo constituye el «Poema 15» de Pablo Neruda, : «Me gustas cuando callas porque estás como ausente, distante y dolorosa como si hubieras muerto, una palabra entonces, una sonrisa bastan y estoy alegre, alegre de que no sea cierto». Aunque escrito en la primera mitad del siglo este poema amoroso –y muchos otros del autor que han permanecido como memoria– se puede leer como clave y acceso a los complejos y ambiguos sentimientos que suscita una cierta presencia femenina y moderna: a la mujer se la desea silenciosa, ausente y dolorosa como una muerta –huelgan los comentarios– pero la sonrisa y la palabra femeninas eclipsan la culpa de ese deseo y abren paso a la alegría masculina. Entonces, es bueno que las mujeres hablen un poco y sonrían, aunque es mejor que se estén quietas como cadáveres. El otro polo, se nos brinda en la novela *La brecha* (1961) de Mercedes Valdivieso. Su protagonista es una mujer de clase alta que lucha –como sostienen Brito y Eltit (2003)– por delinearse como sujeto resistiéndose al matrimonio y rechazando la maternidad, pero sin renunciar a la sexualidad ni a ocupar un espacio en el ámbito público. A diferencia de otras novelistas de su generación, Mercedes Valdivieso no recurre a la fuga de su personaje femenino en la locura, la muerte o el encierro, sino que la formula en la propuesta de un cambio que, sin embargo, no rompe la institucionalidad, más bien repacta con ella. Si el deseo de Neruda era una mujer muda, Valdivieso encarna en su escritura el habla femenina de una década, pero de manera más relevante marca el inicio de una voluntad por constituirse como autonomía.

Este trueque de objeto del discurso a sujeto del mismo, aunque minoritario, se perfilaba en la década del 60. Armand y Michelle Matelart (1968), sostuvieron que pese a que las mujeres chilenas y la sociedad en general avanzaban hacia una cierta secularización¹, los valores modernos no habían permeado sino parcialmente los sustratos culturales. El correlato de esta situación era visible en la preponderancia que se le otorgaba a la familia, y al valor de madre y esposa de las mujeres, frente a una tímida noción de realización y autonomía personal. La «solución» de las clases medias y altas a esta contradicción fue, según los autores, aceptar «la imagen de la modernización, de la industrialización, pero reprimir voluntariamente sus consecuencias», definiendo esta actitud como la de un «tradicionalismo moderno». De este modo, una de las rupturas sociológicas más complicadas para las mujeres de las décadas del 60 y 70 en Chile fue alejarse de ese abrazo de larga y profunda duración: su construcción hiperbolizada como progenitora al interior de un discurso histórico que privilegió su existencia social en tanto madre presente, muchas veces dadora del origen y de la filiación (Montecino, 1992). Si agregamos a ello el explícito contenido mariano de las apelaciones oficiales a lo femenino, y la internalización de ciertos imaginarios sincréticos de la virgen, la figura de La Madre atraviesa más allá de lo social a las estructuras psíquicas constituyendo un denso entramado de símbolos que incluye y excluye a las mujeres dentro de los cauces de la modernización del período.

Podemos percibir que esas décadas, sin embargo, permitieron la modulación de variados y conflictivos sedimentos en los que el modelo de la madre se profundizó, pero a la vez se rearticulaban o abrieron «brechas» —ocupando el título de Mercedes Valdivieso— para nuevas identidades. En primer lugar, la creación de los Centros de Madres (Cemas) —entre 1965 y 1969 en el gobierno de Frei— emerge como la escenificación más prístina de la institucionalización de la identidad materna, sobre todo de las mujeres del mundo popular y las clases medias bajas. Los Centros de Madres de esta época muestran cómo el Estado promueve la organización femenina, en un espacio aparentemente distinto al de la casa, pero en el cual se fomenta precisamente el perfeccionamiento de los haceres domésticos, ahora de cara a las nuevas ideas de ahorro, higiene, nutrición y a veces del uso de nuevas tecnologías (como máquinas de coser y ollas de presión).

Al mismo tiempo, sin embargo, se desplegarán planes de planificación familiar que popularizan las píldoras anticonceptivas y los dispositivos intrauterinos, que no obstante las contrarrespuestas de la Iglesia y de los sectores más conservadores fueron incorporados de manera más o menos generalizada. Así, simultáneo al disciplinamiento y énfasis del modelo mariano en los Cemas, el cuerpo femenino es objeto de una intervención —también institucionalizada— que opera sobre su capacidad reproductiva y que tiene como efecto no esperado el asomo de un discurso sobre el goce sexual femenino y sobre la separación entre placer y reproducción. Este cuerpo más liberado de lo generatriz desvestirá los ropajes maternos con la

¹ Se había logrado cierta igualdad educativa y las mujeres estaban casi a la par que los hombres en la enseñanza media, aunque no así en la educación superior. Por otro lado, el 21% de las mujeres de más de 12 años tenía un trabajo remunerado y de estas las casadas tenían un promedio de 2,4 hijos. Las dueñas de casa, por el contrario, un promedio de 4,1 hijos.

adopción de la minifalda y del bikini, prendas que de algún modo circulan, en el imaginario social, como los fetiches y representantes de la libertad sexual femenina (Sanfuentes, 2003) y el autogobierno del propio cuerpo. Del mismo modo, la operación semántica de la noción de «unisex» que trajo consigo el uso de pantalones por parte de las mujeres escribió en sus siluetas, sin un discurso político articulado, la idea o la búsqueda de igualdad con los hombres. La incorporación del pantalón como indumentaria cotidiana de las chilenas de la época expresa metafóricamente el acceso a la calle, al mundo laboral y al político (recordemos que ya tenían el derecho a elegir y a ser elegidas).

Junto a la simbólica de la madre y de la mujer «moderna» transitará el de la joven, la «lolita», como amalgama de un doble signo de liberación: de género y generación. Los jóvenes se perfilaban como una categoría social emblemática por la subversión a lo establecido, sobre todo de las estructuras de la familia. La constelación de las ideas del hippismo (haz el amor y no la guerra) pondrán a los y las jóvenes como vanguardia de una modernidad que se rebelaba contra las opresiones del cuerpo y contra las pulsiones de muerte implícitas en los sucesos históricos de la época (como la guerra de Vietnam). Pero, la «lolita», encarnó mucho más el ideal de un cuerpo femenino y joven, amoroso y dispuesto al goce y a la exhibición (las películas «New Love» y «Música Libre» son testimonio de ello). Diríamos en clave psicoanalítica que es la hija seductora y rebelde que pugna por desplazar a la madre y a su lenguaje sacrificial.

Pero las modulaciones de lo femenino, sobre todo en los inicios de la década del 70 y con la Unidad Popular, se extienden hacia otras posibilidades. Salvador Allende propició un discurso de ruptura con los modos jerárquicos de apelar a la autoridad, al autodenominarse como el «compañero» presidente. Por otro lado, la hegemonía discursiva de los partidos de izquierda contribuyó a que la palabra *compañero* se difundiera como paradigma de un nuevo tipo de relaciones interpersonales. Así, en el habla cotidiana el término adquirió una gran polisemia, pero siempre referido la ruptura con las jerarquías y a la búsqueda de igualdad entre las clases, entre los burgueses y el «pueblo» –recordemos que el «pueblo» era ya una categoría reconocida como sujeto histórico²–. Pero también connotaba la horizontalidad de las relaciones entre hombres y mujeres: la *compañera* y el *compañero* eran sinónimo de vínculos erótico-amorosos sin la traba del matrimonio, de relaciones sexuales y afectivas, más allá de toda institucionalidad. Sin embargo, si nos adentramos en otras facetas de la noción de «compañera» y analizamos, por ejemplo, el himno de la CUT que se voceaba en muchas manifestaciones de la época, veremos otras connotaciones: «Yo te doy la vida entera, te la doy te la entrego *compañera*, si tú llevas la bandera, la bandera de la CUT. Aquí va la clase obrera hacia el triunfo querida *compañera* y en el día que me muera mi lugar lo tomas tú». La *compañera*, a cambio del amor total de su amante, debía suscribirse a su lucha, pero además adquirir protagonismo solo una vez que este desapareciera. Así, ser la *compañera*

² Como dice María Angélica Illanes: «Todos los sectores sociales pusieron en ese signo (el pueblo) su mirada; desde los años 60 en adelante los desposeídos se fueron convirtiendo en sujetos históricos, reconocidos y legitimados por el discurso de la sociedad entera e incluso por las estructuras de poder» (2002: 138).

requiere, por un lado, una dimensión sacrificial y, por el otro, la dependencia ideológica de la pareja, asumiendo la secundariedad de una reservista.

Con todo, el tratamiento de compañera proponía una nueva forma de identidad femenina, una mujer comprometida con los cambios sociales y la reforma de las desigualdades de clase. Es interesante señalar que aun cuando esta dimensión era la privilegiada en el período de la UP, algunos atisbos de otros perfiles —ligados a la autonomía de género— se dieron con los intentos de legislar para que las mujeres tuvieran la posibilidad de celebrar contratos sin la anuencia de sus maridos, la protección de las mujeres en las parejas de hecho y la creación de la Secretaría Nacional de la Mujer (1971).

Afincada en el universo popular, la imagen de la «pobladora» otorga otros visages: se trata de la mujer del pueblo que lucha por la sobrevivencia en el medio urbano de las «poblaciones callampa». Es la migrante rural que se ha asentado y se toma terrenos, es la alteridad del roto, en el sentido de que representa al sujeto despojado, pero valiente y siempre dispuesto a enfrentar la adversidad. Sin embargo, el pesado manto de lo femenino como madre no dejó de estar presente: los Cemas, aglutinados ahora en Uniones Comunales, organizaron a casi un millón de mujeres (urbanas y rurales) en torno a actividades que no variaron mucho de las que los originaron, quizás ahora con un énfasis en otorgar herramientas para obtener ingresos³, pero siempre dentro del límite de la domesticidad y de la reproducción cotidiana.

De este modo, podemos colegir que en las décadas del 60 al 70 se asiste a una eclosión de formas en que las mujeres comienzan a constituirse como diferencia, manteniéndose la invariante del modelo de la madre, pero ampliando sus identidades hacia rasgos que desanudan el cuerpo y cuestionan de algún modo al poder. La Brecha de Mercedes Valdivieso habla por primera vez de una mujer que se separa, que busca su autodeterminación, pero dentro de los cauces de la contradicción del modelo tradicional-moderno. Ya no será, por cierto, más «callada, ausente, distante y dolorosa». Le está permitido «pasearse por la enorme cárcel», pero no salir de ella. Así, los imaginarios culturales están atravesados por una rebelión femenina en algunos sectores de mujeres chilenas que se confunde y entrevera con el discurso que pregona la igualdad de clases y con la hegemonía interpretativa de la categoría «pueblo», pero en él ya se pueden observar los hilos que más adelante tramarán la formulación de una práctica, una teoría y una hermenéutica propia.

³ Así por ejemplo, muchas de las nacientes boutiques que confeccionaban moda «nacional» se nutrían de la mano de obra femenina que aprendía en los Cemas nociones de costura (Sanfuentes, 2003).

3. CULTURA OFICIAL Y CULTURA DE BORDES: DE LA MADRE A LA EJECUTIVA Y LA CONSTRUCCIÓN CRÍTICA DE LAS IDENTIDADES FEMENINAS

«Se revuelca sobre el pasto cruzada por su terco insomnio. Se estira toda. Desde lejos es una sábana extendida sobre el pasto, desde cerca es una mujer abierta, desde más lejos es pasto, más allá no es nada. Está tan oscuro en la plaza. Desde la acera del frente es un cuadrante iluminado».

Diamela Eltit, *Lumpérica*, 1983.

LA ALEGORÍA DE LOS 80 Y 90 ME PARECE ilustrada por dos novelas de Diamela Eltit: *Lumpérica* (1983) y *Mano de obra* (2002). La primera es una doble ruptura –con las estructuras del género literario y con los imaginarios tradicionales femeninos– que visibiliza las tensiones y acosos de una nueva y brutal organización social. *Lumpérica*, sin linajes ni pasado habita una plaza donde un aviso luminoso y un poste del alumbrado público le proporcionan claridad en medio de la noche. *Mano de obra*, por su parte, coloca al supermercado como el espacio donde personajes populares, femeninos y masculinos, alucinados y alienados sufren y reproducen los valores de la competencia y el éxito en un micromundo laboral y amoroso despiadado y asfixiante.

El golpe de estado de 1973, con la utopía del mercado como síntesis social y con el autoritarismo como forma de gobierno, produjo un quiebre radical en las formas tradicionales de expresión política de las diferencias, pero también profundizó modelos de género y al hacerlo –como consecuencia inesperada– posibilitó la emergencia de nuevos discursos femeninos. Del mismo modo, la eclosión sociológica de la categoría de clase como definición e interpretación única de los sujetos y la atención a la multiplicidad de los que fueron invisibilizados por esta, trazó un horizonte de mayor complejidad en la composición e integración del «nosotros» dentro de un tinglado donde la negociación de las alteridades se reprimía o discurría en lo clandestino de las existencias.

La dictadura propició, a través de la Secretaría Nacional de la Mujer, una clara vuelta de tuerca política hacia los Centros de Madres, concebidos ahora como un espacio de irradiación y legitimación de las prácticas autoritarias y jerárquicas (Munizaga y Letelier, 1988). Pero, más allá esencializó a «La Mujer» como una categoría que contenía a la madre, a la voluntaria, a las damas de colores, a las «madrecitas» (que pertenecían a los «cemitas») y a las «administradoras» del hogar y aun cuando posicionó a mujeres en altos cargos del gobierno, su calidad fue solamente la de técnicas incondicionales al poder.

En este escenario la apelación a la «consumidora» como un nuevo cuerpo femenino hará su entrada triunfal. La magia del consumo se verá rodeada por la aureola de estas fuentes privilegiadas, para que la circulación de las baratijas oculte la travesía perversa del capital desterritorializado. La consumidora será construida por el imaginario publicitario, apelando por cierto a los elementos simbólicos ya presentes en las identidades de género: la madre, la joven y la mujer moderna que trabaja, esta última blanco de un sinnúmero de «necesidades» emanadas de su permanencia en lo público.

En sus inicios, la política de la dictadura se manifestó como arrasamiento total de los signos corporales de las diferencias (la aniquilación del otro fue el extremo de esta política). Si el pelo largo y las barbas estuvieron estigmatizadas para los hombres por su mimesis con el modelo del «revolucionario» (recordemos toda la simbólica castrante de los cortes de pelo que se exhibía por la TV), en los primeros meses del Golpe los pantalones usados por las mujeres fueron también motivo de sospecha. Las mujeres con faldas y los hombres con el cabello corto constituyeron la imagen de una suerte de restauración disciplinaria de lo que el régimen había considerado un «mundo al revés», un pachacuti que había que resolver, y lo interesante es que tomó clave de género. La alegoría de los «machos tristes» que Darío Osses dibuja en su novela del mismo nombre, pone de manifiesto esta «herida» en la masculinidad de izquierda arrasada por el golpe (los vencidos): ya no más espacio de la noche y la juerga; ya no más discusiones interminables; ya no más cuerpos rebelados: hay machos (los vencedores) más poderosos y violentos que imponen ahora las reglas. Frente a los modelos dominantes, una subterránea contrarespuesta fue gestándose en la medida en que se rearticulaban diversas organizaciones de mujeres, y sobre todo cuando la reflexión feminista comenzó a producir un conjunto de interpretaciones ligadas a prácticas que contribuyeron a tejer un horizonte de cambios donde la noción de igualdad y transformación radical de las estructuras culturales fue tomando fuerza. La década de los 80 estará signada por la aparición de un discurso femenino que persigue y lucha por la democracia en Chile, pero al mismo tiempo reclama una alteración profunda de las relaciones de género entendidas también como relaciones de poder. Las vivencias de la opresión y del poder omnímodo del Estado fueron el escenario propicio para repensar todas las formas de poder. Es la plaza donde Lumpérica está sola y asolada por fuerzas que la interpelan, es la huerfanía de las instituciones, es la condición de «huacha», pero también es la modulación de una palabra propia en medio de las apropiaciones del cuerpo social entero.

Será este el momento en que otras diferencias se enfrenten, dialoguen y fecunden una nueva manera de encarar las desigualdades. Me refiero al hecho de que la pluralidad de rostros que conformaron las organizaciones de mujeres en la dictadura pondrá de manifiesto que la identidad «mujer» en tanto esencia no existe y que la condición de género se experimenta de modo particular de acuerdo a la clase, a la etnicidad y a la generación. Los grupos de mujeres mapuches, aymaras, campesinas, pobladoras, de jóvenes, lesbianas, entre otros, proponen una interrogación sobre la igualdad en la medida en que al concepto sociológico de «la mujer» se estrella con las diferencias étnicas, de clase, de opción sexual. De este modo, la noción de diversidad tejerá un discurso que propiciará la desencialización de las identidades femeninas, no obstante que el sujeto que se construía como oposición a la dictadura se condensara en el concepto «mujer». Lo múltiple, lo plural, lo diverso se contenía en ese término que interpeló con fuerza a la cultura autoritaria y al disciplinamiento de las mujeres como resguardadoras del orden militar.

Pero también la simbólica materna ocupó un sitio en esta renovación de los paradigmas que se gestaban. Me refiero a la figura de las madres y de las esposas de los detenidos desaparecidos, que si bien no alcanzó los ribetes que en Argentina, la figura maternal y conyugal con las fotos de sus hijos o esposos adosados al pecho, se incrustó para siempre en el imaginario social haciendo aparecer lo ético como

una representación de lo femenino-materno en tanto límite de la retórica de la muerte que se enseñoreaba de Chile. Del mismo modo, la figura de la Cueca Sola interpelaba la soledad –esa huerfanía de Lumpérica– y el duelo nacional encarnado en el cuerpo de una mujer bailando con el fantasma de su esposo. Por otra parte, las protestas generalizadas de la población toman también los elementos de la simbólica de la madre: el ruido de las cacerolas y de los enseres domésticos operaron metonímicamente, en tanto desde lo doméstico se interpeló al poder de las armas, desde el espacio de la casa y con los signos de la madre se ritualizó la impugnación a la dictadura.

«El año se retira colmado de divisas. Próspero el año y yo aquí, de pie en el super cautelando la estricta circulación de la moneda. Cajera, aeador, yo, empaquetador, promotora, guardia de pasillo, custodio, encargado de la botillería. Resuenan las estridentes finales campanadas. Inclinado, curvado por las peticiones, me abrazo locamente a los estantes y celebro mi año (nuevo), mi triunfo. Y mi silencio.»

Diamela Eltit, *Mano de obra*, 2002.

LA CELEBRACIÓN DEL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA en los inicios de los 90 tuvo como deseo, para muchos, la renovación, el surgimiento de un nuevo pachacuti, poner en su lugar aquello que había sido desordenado por el orden militar. Los cambios se produjeron en el plano de las libertades políticas y se profundiza la idea de que el mercado funciona⁴ como síntesis social. Muchas de las demandas de los sujetos que se construyeron como resistencia tomaron un rostro institucional, el Servicio Nacional de la Mujer, la antigua Cepi y luego Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el Instituto de la Juventud, entre otros, dan cuenta de que el régimen democrático acogió sus reclamos. La tematización de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, el Nuevo Trato con los grupos étnicos, la resolución, vía comisiones y compensaciones, de las materias ligadas a la violación de los derechos humanos, entre otros gestos, ponen de manifiesto la voluntad de propiciar valores modernos y aceptar la idea de diversidad.

Sin duda, si comparamos en términos de participación económica, social y cultural a las mujeres de la década del 60 con las del 90, muchas «brechas» se han cubierto y los imaginarios sociales se han transformado. Las familias son cada vez más nucleares, se tienen menos hijos, la escolarización y profesionalización de las mujeres es creciente, se casan más tarde y son sexualmente más libres, se han modificado los regímenes conyugales, y de manera creciente se incorporan al ámbito del poder político. Si la figura del «ejecutivo» –ese hombre con terno y maletín– fue una que permeó el modelo masculino de los 80, el de la «ejecutiva» predomina en

⁴ Tironi sostiene que la década del 90 consolida el modelo liberal en Chile, el cual se expresa en políticas públicas focalizadas hacia los más pobres y «adicionalmente, impera una baja regulación del mercado del trabajo, alta flexibilización, baja protección al empleo y escasa sindicalización. En términos generales, es un modelo que deja al mercado el rol primordial en la absorción de los riesgos y la provisión de estándares de bienestar en campos como la salud, la educación, la vivienda, la previsión, la seguridad, etc. Y se deja menor espacio al mercado como eje articulador de riesgos» (2003: 64).

los 90 como alegoría de los espacios de poder alcanzados, sobre todo por las mujeres de las clases medias y altas. La imagen de la ejecutiva, eso sí, dista de ser una alegoría de la secularización en la medida en que debe ser también una madre, y en los espacios femeninos de los medios de comunicación se problematiza permanentemente la tensión entre trabajo y maternidad, así como los «costos» que supone el ser una «mujer de éxito» (las estadísticas mostrarán cómo las más educadas y de mayores ingresos se deprimen más; cómo en general ganan menos y están en las más bajas jerarquías, etc.). El ideal de la madre prevalece de múltiples formas, y entonces «la empresa» que es el sitio de «la ejecutiva» se «humanizará», buscando formas de conciliación de los dos modelos. Por cierto que lo que no se hace es cuestionar los modos en que las concepciones de género –la forma primaria de distribución del poder simbólico y social– se dislocan en contacto con una concepción liberal de organización de la sociedad. La metáfora del supermercado de Diamela Eltit nos mostrará el envés de la díada ejecutiva-empresa: en el «super» el polo de la cajera, de la dependienta, la promotora, ganando el sueldo mínimo, sin regalías, con horarios fuera de lo legal, da cuenta del orden ya no de las diferencias, sino del abismo entre las clases que se observa en la profundización del liberalismo a la chilena.

Lejos del silencio balbuceante que Neruda exigía para amar a una mujer, y del sacrificio de «la compañera», a distancia de Lumpérica como disolución de todo lenguaje y más cerca de esa ambigua libertad de Mercedes Valdivieso, hoy día el punto central es el de la continuidad de las desigualdades, que toma otros rostros, otros «indicadores», pero que señala que la democracia dentro del liberalismo es una ecuación que avanza en equidad, pero no necesariamente en igualdad. La propuesta de la igualdad en la diferencia parece ser el horizonte que abren los 90, en una rearticulación de todas aquellas pluralidades y marginalidades que emergieron en el subsuelo de los 80. Esto significa un cambio cultural que se oriente hacia la resemantización de las estructuras de prestigio y poder que siguen manteniéndose y que se rearticulan en la medida en que no son cuestionadas y criticadas. Ser diferente –en cuanto a género, pertenencia étnica, de clase, generación, opción sexual, etc.– no debe suponer desigualdad en el acceso a la circulación de los bienes simbólicos y económicos. Toda comunidad se construye en base a diferencias, ese no es el problema: el problema radica en la valoración que cada cultura otorga a esas distinciones dentro de su determinada forma de habitar el mundo.

La reflexión sobre la construcción del sujeto-mujer en las décadas del 60 al 90 trazan de manera inequívoca el crucial juego entre igualdad y diferencia y cómo los cambios operados en el campo de lo económico no necesariamente corresponden con los del orden simbólico, pero también pone de manifiesto el caudal de impugnación cultural que la condición femenina –como categoría– juega en la ampliación de los derechos y en las concepciones del poder. No es por nada que L. Iluminada se las «frota» con Neruda, Joyce y Grillet.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz, C. et al. (1973), *La vida cotidiana de un año crucial*, Santiago, Planeta, 2003.
 CEPAL, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Santiago, 2004.

- CEPAL (2000), *Las mujeres en los 90. Hablan las cifras*, Santiago, 2000
- Eltit, Diamela (1983), *Lumpérica*, Santiago, Las Ediciones del Ornitorrinco.
- Eltit, Diamela (2002), *Mano de obra*, Santiago, Seix Barral.
- Eltit D. y Brito, E. (2005), «Hacia un espacio del imaginario femenino: relecturas de novelas escritas por mujeres desde fines del siglo XIX hasta la década del 60», en *Trilogía*, Vol. 16, N° 25, UTEM, Santiago.
- Garretón, M. A., Sosnowsky, S., y Subercaseux, B. (eds.) (1993), *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*, Santiago, FCE.
- La Morada (2000), *Más derechos económicos, sociales y culturales, menos desigualdades de las mujeres de Chile*, Santiago, Ediciones La Morada.
- Mattelart, Armard y Michele (1968), *La mujer chilena en una nueva sociedad*, Santiago, Editorial del Pacífico.
- Illanes, M. A. (2002), *La batalla de la memoria*, Santiago, Planeta/Ariel.
- Montecino, S. (1999), *Madres y Huachos. Alegorías del mestizaje chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Osses, Darío (1992), *Los machos tristes*, Santiago, Planeta.
- Sanfuentes, Olaya (2003), «Tiempos de traje, aires de moda. Una forma de comunicación no verbal en la década de los setenta», en *1973 La vida Cotidiana de un año crucial*, Santiago, Planeta.
- Ríos, M., Godoy, L. y Guerrero, E. (2003), *¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile postdictadura*, Santiago Centro de Estudios de la Mujer, Editorial Cuarto Propio.
- Tironi, E. et al. (2003), «Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992-2002», Santiago, Cuadernos Bicentenario.

EL PRINCIPAL PROBLEMA DE CULTURA EN BRASIL

■ Joel Rufino dos Santos

EL PROBLEMA

FERIADO NACIONAL. EN EL AUGE DE LAS ACLAMACIONES, de los himnos marciales, de las tormentas de flores, el Patriarca se instala en una limusina presidencial que lo llevará al desfile del jubileo. Los americanos le habían comprado el mar y en compensación instalaron otro de plástico. Su vieja madre, la campesina Bendición Alvarado, se abre camino entre la guardia de honor, y por la ventana del auto le entrega un canasto a su hijo y le grita: «como vas andar por ahí, aprovecha y devuelve estas botellas en el almacén de la esquina». La ausencia de sentido histórico de Bendición no quedaría solo ahí.

Esa misma noche, en el banquete de gala en que se celebraba el desembarco de los fusileros navales norteamericanos en defensa del orden nacional, cuando Bendición ve al Patriarca con un traje de gala, medallas de oro, guantes de satín, sin aguantarse el orgullo le dice al cuerpo diplomático: «si hubiera sabido que un día mi hijo sería presidente lo habría mandado a la escuela».

Si quisiéramos indicar –lo que siempre es un riesgo– el principal problema de cultura en Brasil, podríamos decir que se expresa en estas insólitas escenas de *El otoño del patriarca*, de García Márquez: la imposibilidad de convertir la gran energía cultural que el país libera sin parar, en energía política. Esta imposibilidad, o el desperdicio, es lo que da a tantos países de nuestro continente la impresión de que existen dos pueblos distintos en un mismo territorio: uno que hace cultura, otro que hace política, contemporáneos pero no coetáneos.

Cuando decimos política no nos estamos refiriendo a política pública, en el estricto sentido de la palabra, pero sí al conjunto de formas históricas de dominio que constituye el orden social, incluso la vida política. Tampoco tenemos en mente cultura como *paideia* sino, más bien, como vida cultural, inclusive la *paideia*. Para nosotros, en un principio cultura se acerca a lo que Joao Cabral de Melo Neto llamó en un poema de Museo del Todo:

Este Museo del Todo es museo
como cualquier otro reunido;
como museo, puede ser tanto una
gran caja de basura como un archivo.
Así, no se llega a lo vertebrado
que debe tener cualquier libro:
es depósito de lo que hay,
se hizo sin daño o riesgo

En la óptica de la política —«la estructura que debe tener cualquier libro»— se podría decir que nuestro principal problema ha sido la incapacidad de usar el inagotable acervo de ese museo del todo —«cajón de basura o archivo»— en la solución de los problemas políticos que enfrentamos sin parar. Fue mencionado antes en términos psicológicos: el principal problema de la política brasileña (y latinoamericana en general) es el de la transformación de la población en pueblo (José Carlos Mariátegui, Juan Justo, Octavio Ianni y, más atrás, Manoel Bonfim, Leopoldo Zea, Domingo Sarmiento y otros), lo que es igual que cambiar la clave y mantener el diagnóstico, pues no vemos cómo podemos alcanzar esto sin aprovechar la enorme biomasa constituida por la cultura —el «depósito de lo que hay»—. Superando el aislamiento, hasta la crítica literaria —de Alfredo Bosi y, sobre todo de Roberto Schwarz— hace mucho que señala como última razón de nuestra larga crisis literaria el desencuentro entre la vida del pueblo, creador de cultura en las condiciones más adversas y las élites enraizadas a la importación acrítica de los pretextos y maneras de pensar universales y generalmente estériles. Se dijo también lo mismo sobre la Historia: el sentido de la actualidad brasileña es resultado de un espacio-tiempo paralelo que, tarde o temprano, terminará por hacer inviable la política, ya condenada a muerte en vida por el miedo, el pánico de «desequilibrar» la economía, a la cual está sometida. Tanto es así, que dos temas acaparan la actualidad brasileña, ambos, como en el país imaginario del Patriarca, sin solución a la vista: la corrupción de la «clase política» y el «crimen organizado».

Así, circunscribir el análisis y el enfrentamiento de estos problemas en cualquiera de los planos en que se expresa, sin considerar su dimensión general, aunque el observador domine una metodología cualquiera (como son las tesis académicas) es una grave falta de método.

Es decir, el principal problema de cultura (también queremos decir), el problema magno (*magno natu*, viejo, venerado) aquel en el que todos los demás están comprendidos o del que históricamente proceden, es la dualidad antigua-moderna, la identidad nacional, la alineación, la transplantación, la producción y los procesos culturales, la subcoordinación y la autonomía de la creación artística, la cultura de masas etc., así como la negación de todos y de cada uno de los problemas en particular. Esto nos lleva de regreso al vocabulario científico: también en las ciencias del hombre se busca una teoría del *campo unificado*, capaz de conjugar armoniosamente (Einstein decía elegantemente) las formas de interacción social hasta ahora conocidas (historia, economía social, política, cultura etnia, simbólica). Esta búsqueda, aunque contraria al espíritu postmoderno, permanece para muchos intelectuales de nuestro continente en una etnia, como en el sentido revelado por Ti Noel en las últimas páginas del *El reino de este mundo* de Alejo Carpentier: «Pero la grandeza del hombre consiste precisamente en querer superarse a sí mismo, al imponerse Tareas».

EL MUSEO DEL TODO

LA CULTURA, TAL COMO LA DEMOCRACIA y tantos otros, son conceptos intangibles. Veamos por ejemplo la habitual frase: «La cultura está mal, el presupuesto del

Ministerio de Cultura disminuyó». Aquí confundimos cultura con instituciones culturales, la mala administración de las instituciones culturales no es falta de cultura, pero sí su liberación. Y esta frase: «Necesitamos llevar la cultura al interior del país». Aquí afirmamos la antigua y célebre noción de cultura como ilustración del espíritu; ocurre por lo menos hace dos generaciones que estas acepciones poco o nada representan. Un conservador inflexible, establecido indiferentemente en el campo político de la derecha o de la izquierda, afirma que la cultura joven —la que está surgiendo desde el fin de la Segunda Guerra, el *blue-jeans*, la comida rápida, el *rock'n roll* o el *sexo, droga y rock'n roll*!, en una versión profana— no pasa de ser una barbarie: el infierno son los jóvenes. Cada vez más distante, el universo de la cultura no responde a los esfuerzos de entregar horizontes.

Hasta hoy, el museo del todo permanece bajo el control de la política —así como hoy la política controla la economía—. «*Hip hop* no es música»: ¿qué significa este juicio formulado por personas que en los años sesenta amaron la «Bossa Nova» y hasta el Rock? Que el *hip hop* (o el *rap*, el *funk*, o el *heavy metal*, el *techno* etc.), expresiones de la música de masas, escapan al control de la definición desde la óptica política. Baudrillard definiría esto como un hoyo negro: los políticos siguen sirviendo a los sentidos, las masas solo los aceptan. Hoyos negros: densidad monstruosa donde todo sentido se precipita y desaparece. No solo productos de masas escapan a estas viejas definiciones, también mantienen su libertad del Estado y del Mercado —hace tiempo que estos dos márgenes son indiscutibles en la política— los procesos culturales internos son creados por la dinámica social.

Es el momento de liberar la cultura del nombre que la secuestró. En realidad, ya se liberó: cabe a los intelectuales del nuevo tipo sistematizar y normalizar esta libertad, ya no como vanguardia sino como proyecto político. La posibilidad de superar la antítesis vanguardia *versus* tradición está en la admisión de otra antítesis, que recién ahora se presenta en nuestro horizonte: cultura *versus* política. Pues es verdad que la mutación histórica reciente —la «sociedad del espectáculo», la «era imaginal», o el «video capitalismo», o el «*shopping-center* global», como quieran llamarla— hizo que la cultura estuviera antes que los programa económicos, sociales, políticos. Se desmoronó la diferencia entre infraestructura (programa real) y superestructura (reflejo de lo real en la conciencia de los hombres). La *simplicidad* de Engels («el simple hecho, hasta entonces camuflado por un crecimiento exagerado de la ideología, de que la humanidad tiene, antes que nada, que comer, beber, abrigarse, vestirse, para después dedicarse a la política, ciencia, arte, religión etc.») se transformó en un hecho tan complejo como la ley de la gravedad de Newton frente a los *quanta*. Durante mucho tiempo pudimos separar las intenciones y las satisfacciones (mundo de cultura) de los objetos inanimados (mundo natural y/o industrial); hoy en día nacen ideologizados, intenciones y deseos están unidos.

Asimismo, la velocidad, por ejemplo, que en el pasado fue una frecuencia de la comunicación entre las personas y los objetos, actualmente es el ser de las personas y objetos: el sueño de los vendedores de mercaderías se hizo realidad en los computadores (donde el tiempo se mide en milésimas de segundos) y en la Fórmula 1 (la velocidad en sí). El diagnóstico no es original, ni tampoco nuevo; ahora se trata de extraer de él normas de acción y estrategias de cambio para que las corporaciones intelectuales y política, las liberen del nihilismo en que se encuentran.

En el templo afro-brasileño existe una entidad, Exu Elegbá (Baron Samedi, para los haitianos) que cuando «incorpora» hace absolutamente de todo, pero este poder no nos fue entregado. La identidad Exu no tiene nada que ver con estas circunstancias por las cuales pasan los hombres. La cultura es todo, pero no logramos pensar en todo tanto como desearíamos. Así, la idea de cultura como Museo del Todo, no serviría para nada si no la circunscribimos a un campo inteligible. El primer sentido instaurador de este campo es el significado: cultura es el significado que le otorgamos a las cosas.

El origen de la palabra cultura es regazo: yo vivo, yo ocupo y, por extensión, yo trabajo, yo cultivo el campo. En pasado se decía *cultus*, en futuro, *culturus*. En latín, había por lo tanto el reconocimiento de un fundamento (*cultus*) y de un destino (*culturus*). Cultura tuvo en su origen, y nada impide que vuelva a tenerla, una dimensión comunitaria (fundadora) y, al mismo tiempo, el proyecto acoge el mito universal de Prometeo: «que arrancó el fuego de los cielos para cambiar el destino material de los hombres»¹. El que habla de fundamento habla de comunidad, el que habla de destino dice proyecto, porvenir, ideal o utopía. Estas son, sea cual fuere su definición, las principales dimensiones de la cultura. La terminación *urus*, en *culturus*, indica un proceso de acción por realizar, y no un producto. Cultura es, por lo tanto, un puente entre fundamento y destino. No es un objeto, un ente concreto, un producto, otro proceso más, algo que se esconde (y hoy, cada vez más, de la producción industrial global) dentro y detrás del producto. Cultura no es, por ejemplo, el *vinito* de las bodegas chilenas: es sólo una manera de hacer y beber el vino, o su nacimiento del trabajo colectivo, su intención y su deseo. Un automóvil es producto del caucho, vidrio y metal, pero su significado no es caucho, vidrio y metal –es el transporte o el *status*–. Los significados transporte y «status» son la cultura del automóvil.

El concepto de *mercadería* es distinto. No existe un objeto, algo llamado producto es el significado que adquiere cualquier cosa cuando se pone en el mercado y es objeto de compra y venta². Algunos lo creen ontológico porque, probablemente, comprar y vender acciona el dispositivo que nos hace seres humanos, el dispositivo del juego, el mismo que está por debajo de todo arte y literatura. Mercadería, por definición, se refiere al tiempo presente, cuanto antes se acelere la fabricación más productos habrá. Ella no admite, por lo tanto, el fundamento (el tiempo pasado), ni el destino (el tiempo futuro), no se puede ser *cultus* ni tampoco *culturus*. El tiempo veloz en el cual vivimos –va incorporando una a una nuestras sociedades iberoamericanas– solo puede ser el tiempo del producto: global, sin historia, sin proyecto, sin futuro, sin cultura. El lugar del producto, donde este adquiere sentido, es pues el

¹ Quien recordó eso fue Alfredo Bosi, *Dialéctica de la colonización*, Sao Paulo, Compañía de las Letras, 1992.

² «Vino finalmente, una época en que todo lo que los hombres habían visto como inalienable, se hizo objeto de cambio, de tráfico y podría ser alienado. Este fue el tiempo que las propias cosas que, hasta entonces eran transmitidas pero jamás cambiadas; dadas, pero jamás vendidas; adquiridas, pero jamás compradas –virtud, amor, opinión, ciencia, conciencia etc.– en que todo pasó al comercio. Este fue la época de la corrupción generalizada, época de lo vendible universal o, para mencionar términos de la economía política, la época en que todo, moral o físico, se transforma en valor de venta, es introducido al mercado, para ser apreciado en su justo valor». Marx, Karl, *Oeuvres I-Misere*, París, 1963, p. 11-12.

dinero; el lugar de la cultura, donde se forma el sentido, es el no-dinero, lo que identifica como ideológicas, desde luego, expresiones como «economía de la cultura», «inversión cultural» etc., de uso frecuente entre las autoridades culturales de nuestros países. No pasan de ser expresiones del pensamiento único.

La cultura estará mejor representada, en la era imaginal que estamos viviendo, como una sustancia plástica de la cual están hechos los objetos y los intervalos entre los objetos. Un queso es cultura, y los orificios del queso también lo son. Las distintas calidades de quesos que se encuentran en el mercado son un producto cultural, ahora el trabajo de los gusanos —«explotados» por los seres humanos— que elaboraron el queso es un proceso cultural. Los dos son cultura. Los procesos, antes de materializarse en productos, los vacíos, los recuerdos y los olvidos constituyen un área de cultura. Viéndola de esta manera, cultura es una anterioridad, una centralidad y, por supuesto, también una radicalidad, una vez que no se subordina a la política. Así no se pensaba hace treinta años.

EL DESEO SOBRANTE

NO ES SOLO UN SIGNIFICADO QUE SE CIRCUNSCRIBE al extenso ámbito de la cultura. Cultura es el nombre del deseo sobrante que se acumula, como algo que queda a lo largo de la historia de nuestras sociedades³. La columna vertebral de la cultura es ese *deseo sobrante*, complemento de la satisfacción. El valor heurístico del arte y la literatura iberoamericanos proviene justamente de la expresión de ese deseo: aquello que la cruel interacción económico-social no permite que se realice y que clasifica como secundario, cuando es fundamental: los sueños vagos de felicidad, el balbuceo del éxtasis, las frustraciones dolorosas y prolongadas de los que nada tienen y, entretanto, crean sin parar riqueza material y belleza. No es de casualidad, lo maravilloso siempre acompañó a lo histórico, que lo digan Carpentier, Rulfo, Cortázar, Murilo Rubiao y tantos otros.

Estamos, pues, frente a una *forma de interacción* que se presiente, pero que no se define con anterioridad: la interacción cultural. Lo que hoy se denomina cultura no pasa de ser un efecto, una forma de interacción, en ciertas circunstancias poderosas, que la interacción económica-social, definida hace un siglo y equivalente a la interacción gravitacional de la física. Si soltamos ahora este libro, seguramente caerá en dirección al centro de la Tierra, pero mientras no se «descubrieran» las interacciones electromagnéticas, nuclear fuerte o nuclear débil, ninguno de los tecno-objetos se habrían inventado. La interacción cultural consiste en la atracción y

³ Deseo tiene en el idioma portugués un sentido casi solamente sexual, de concupiscencia. Freud usaba el término *Wunsch* (*wish* en inglés) que quiere decir principalmente una aspiración, un voto hecho. Fue Lacan, como ya se sabe, quien buscó ajustar y traer esta noción al primer plano de la teoría analítica, haciendo la distinción entre la necesidad y la exigencia. El deseo nace, de esta manera, del alejamiento entre la necesidad y la exigencia, siendo firme a la primera por no ser, fundamentalmente, una relación con el objeto real, independiente del individuo, sino con el fantasma (fantasía) y a la segunda en la medida en que busca imponerse sin considerar el idioma ni el inconsciente del otro, exigiendo ser reconocido en absoluto por él. En este sentido fue el complemento de la satisfacción.

repulsión entre producto y proyecto, porque los objetos materiales están destinados a la compra y venta y a los procesos con que fueron elaborados entre la historia, en cuanto a la forma de dominación, y la cultura, en cuanto al puente entre fundamento (*cultus*) y destino (*culturus*). En los últimos años acostumbramos usar la expresión «patrimonio inmaterial» para distinguir el proceso del producto cultural (la fiesta de largo es diferente de la iglesia como construcción material, por ejemplo), pero aquí se insinúa una fisura que oculta la interacción de la que hablamos. Proceso y producto se atraen y se repelen, precipitando un deseo sobrante que surge en el ámbito de la historia como *singularidades exigentes* (contraepisodios inasimilables para el cuerpo solemne y pedagógico que, en Latinoamérica llamamos de Historia Nacional) o por referencia a la ficción de García Márquez, como *complejo de Bendición Alvarado*.

El patrimonio cultural de la sociedad brasileña es un encantamiento/seducción arcaico comprobado por viajeros extranjeros desde al menos el siglo XIX —un Charles Darwin, una María Graham, un Spix & von Martius, un Agassiz, un Debret—. Aunque típica, esta «energía» que emana del pueblo no es solamente de Brasil, como nos gustaría pensar, está en todas partes, constituye el objeto específico de la etnografía. Encanto/seducción arcaico es otro nombre que se da al *excedente de satisfacción*. En Brasil, hasta el Papa del modernismo, Mario de Andrade, seducido por la velocidad urbana, anduvo persiguiendo el *deseo sobrante* como «aprendiz turista». Murió de melancolía, enfermedad endémica de los intelectuales iberoamericanos, al percibir que las Bendiciones de Alvarado estaban condenadas por la radio; muerto en 1945, no alcanzó a conocer la cultura de la publicidad, el Gran Exterminador que borra o formula un modelo moderno de calidad (dicho en Brasil «modelo globo de calidad»), el *deseo sobrante*, anulando así su carácter libertario.

Identidad como segundo nombre del acto de devorar fue la idea motriz del movimiento antropofágico, que en los años 30 del siglo pasado permitió fundar la literatura nacional brasileña. «Nunca admitimos el nacimiento de la lógica entre nosotros», anunciaba, instituyendo orgullosamente los festines caníbales del siglo XVI en actos de fundación del pueblo brasileño. El eco distante de esos discursos lo encontramos en Montaigne, en su enaltecimiento de la superioridad de lo salvaje: él devoraba solo «extranjeros»; esa era su forma de reconocerlos como Otro. Entretanto, nuestro libro más inteligente de la línea devoradora como acto inicial es Macunaíma, el héroe sin ningún carácter (1928), en el que Mario recrea como rapsodia de mitos indígenas y mestizos tomados por el etnólogo alemán Theodor Kock Grumberg, juntando leyendas tradicionales, relatos y cuentos folclóricos. En las orillas del río Uraricoera, la india «tapanhumas» —siempre la india como génesis de los pueblos latinoamericanos— pare un niño negro, hijo del miedo de la noche. Es Macunaíma.

Mario pretendía demostrar que nuestra capacidad más universal es la de la metamorfosis (asimismo veía nuestra música como suite, no como *continuum*). Brasileño es, por definición, el que sufre metamorfosis, el devorar es la marca de nuestra superioridad como pueblo. Sin querer, Macunaíma representaba a Getúlio Vargas, estadista que bajo distintos disfraces —en él eran naturalezas sinceras— durante quince años ininterrumpidos y cuatro más, imperó en Brasil. Aquí tenemos un caso raro de conversión de la energía cultural en política a la que me referí y no solo a través de

la psicología. Héroe sin ningún carácter, quiere decir que los tiene todos, lo que se aplica tanto al pueblo (que en Brasil pasó de premoderno a postmoderno sin conocer lo moderno) como a su héroe. Debido a los hechos conocidos, la era Vargas (1930-1954) fue a través del contagio, casi promiscuidad entre los pobres y los nuevos ricos, excluyendo temporalmente a los viejos ricos (oligarquías) y a los nuevos pobres (inmigrantes). Esto puede expresarse de manera un poco más convencional: la base social de sustentación de Vargas estaba constituida por la clase media empresarial y de los obreros y excluyó transitoriamente a la alta burguesía exportadora. Es como si se estuviese formando un nuevo orden moderno, que no era ni oligárquico ni popular. La *cultura del populismo* fue el tenor de las ideas de esa modernización prusiana (también denominada populismo) ansiada por los militares que proclamaron la República (1889) y realizada, quinientos años más tarde, por un caudillo de las pampas. Noel Rosa, el padre de la samba, fue llamado por un estudioso el Getúlio Vargas de la música popular; de Leónidas da Silva, padre del «arte futbolístico» podríamos decir que fue el Getúlio Vargas del fútbol. Este paralelo es la cultura del populismo, pero podemos igualmente hablar de una literatura del populismo, como una novela de Jorge Amado y el teatro de Nelson Rodrigues. En este universo en expansión es que las vanguardias artísticas, empezando por la modernista, empezaron a distanciarse cada vez más y para siempre de la cultura entendida como significado y deseo sobrante.

DOS CASOS EJEMPLARES DE DESEO SOBRANTE

LOS EXTRANJEROS PIENSAN QUE LA ESCUELA de samba es la principal fiesta popular brasileña, pero al menos en duración y universalidad es el Boi-bumbá (o Bumba-meu-boi). Como el *Boeuf Gras* de Francia, por ejemplo, o el Buey Apis, del antiguo Egipto, pertenece al ciclo universal de rituales del nacimiento-muerte-resurrección. El *made in Brasil* parece original: el autodramatismo, conocido desde el inicio de los setecientos, lo sigue el baile de la calle donde el propio Buey, verdadero o simulado, baila. Este acto dramático redefine lo que es la sociedad brasileña, pues es una representación de negros, blancos e indígenas para pobres, rompiendo el monopolio de la representación de la sociedad por los eruditos, invariablemente blancos—monopolio, además, que es una de las formas de racismo que más ha durado en Brasil—.

La trama del buey, con grandes variantes, es sencilla. Una esclava embarazada, Catirina, tiene deseos de comer lengua de buey, induciendo a su marido, Padre Francisco (o Mateo), a sacrificar un animal del amo. Satisfecho el deseo de la mujer, reparte los despojos entre sus compañeros de trabajo y se escapa. Con tal mala suerte, que el animal que sacrificó era el preferido del amo y este, enojado y lloroso, envía a *indios amigos* a perseguirlo. Fiesta y tragedia⁴, el Padre Francisco es capturado, castigado y después él mismo trata de solucionar el problema. Se convoca a especialistas de diferentes tradiciones, médicos, hechiceros, padres, chamanes, cu-

⁴ El trago, carnero, aquí es el buey.

randeros etc., que terminan por resucitar al animal con una inyección en el trasero. El propio dramatismo termina con la fiesta de resurrección.

El principal elemento del buey, la parte importante de él, es el deseo de la negra esclava. Al reconocer este deseo, el negro (padre Francisco o Mateo) coloca a la mujer (Catirina) y a sí mismo como seres humanos, algo impensable para el amo que los ve como cosas, *instrumentum vocale* según el derecho de la época. Los negros anónimos que inventaron la historia fueron capaces de atravesar siglos —en esta cultura, como se diría actualmente— se reconocían implícitamente como deseos y según eso, representaban a sí mismos y al amo que se oponía a la realización de su deseo. No es de extrañar que padres y obispos, los intelectuales orgánicos de la sociedad esclava (que duró cuatro quintos del período de nuestra historia), exigieran del Estado el término del juego del buey. No solo corría peligro el orden público sino el propio orden social y, en última instancia, también el propio orden del mundo. Muchas cosas del jueguito del buey molestaban a la «buena sociedad» brasileña, que todavía hoy comienza invariablemente el 23 de junio —coincidiendo con el día de San Juan portugués— y termina el 30, el ruido, la lujuria, asociación de sexo y peligro, la promiscuidad, lo salvaje, el mal olor. Pero el hecho más inaceptable era el carácter de representación del Buey, más por su significado que el espectáculo. Surgiendo de la profunda África, ese representante del Buey Apis escapa a la definición, y por lo tanto, al control de la política.

La historia del fútbol brasileño, así como la música popular, puede explicarse a través de lo que llamamos interacción cultural, más depurada que las demás. Los extranjeros suponen que tenemos una gran bibliografía analítica sobre el fútbol, en el «país del fútbol». No es así, ni en ficción. Nelson Rodrigues podría decir que hace treinta años que no hay en la novela brasileña «una única persona que sepa hacer un miserable *corner*». Cuando la selección brasileña conquistó el bicampeonato mundial en 1962, en Chile, ni el gobierno (Joao Gulart) dejó de ser devastado por la ola golpista que barrió todo el continente, pero esto es solamente un capítulo (invertido) del dominio de la política sobre la cultura. Desde la dictadura, consolidada en 1968, empieza la disputa, que sigue hasta hoy, entre dos conceptos sobre el fútbol brasileño: arte del fútbol *versus* fuerza del fútbol (o los resultados). En la CBF (Confederación Brasileña de Fútbol, organismo máximo) hasta los loros se cuadraban, se decía en ese entonces. La forma brasileña de jugar (dionisiana, diría Gilberto Freyre), nació entre los años 20 y 40 del siglo pasado, cuando este deporte tomó distancia del origen británico, se masificó y se profesionalizó. Era un legítimo proceso cultural autónomo (con relación al Estado y al mercado), desdoblamiento de la samba y la capoeira, capaz de establecer los parámetros del «mejor fútbol del mundo», como decían los orgullosos hinchas. La capoeira le dejó de herencia al fútbol el arte de engañar, simular, seducir (*dribble*, para los ingleses), que para el negro urbano es una estrategia de sobrevivencia. Esa manera de ser tiene un significado popular, opuesto al de la élite brasileña anglófila (el fútbol llega a Brasil con los ingenieros, técnicos y financieros ingleses), y hacía realidad, al mismo tiempo, un deseo de las masas urbanas, que venía de su sensualidad y de sus antepasados.

Era, como dicen por ahí (Muniz Sodré, Baudrillard), cultura de la seducción. En los años 50, este arte popular sofisticado se nacionaliza, lo que en nuestro caso significa apropiación por parte de la política, de igual forma que el idioma, la radio,

la pacificación de los indígenas, la creación de patrimonios históricos, la instalación de la universidad etc., pasan a formar parte del arsenal de instrumentos espectaculares con la que se piensa concluir la nación.

Desde ese entonces hasta hoy, el fútbol brasileño se divide entre dos amos: la política (sierva del Estado y del Mercado) y la cultura. Visto de esta manera, no se ve su esquizofrenia. Es de la astucia de la política esconder el secreto del arte popular que llamamos fútbol. ¿Qué secreto? El uso del pie con la astucia de la mano. Una vez más, el poeta en «El fútbol Brasileño evocado de Europa» lo dijo mejor que nadie: en el fútbol brasileño la pelota no es el enemigo, pero se usa con malicia y atención/entregando a los pies la astucia de la mano. Aquí tenemos, con claridad, el principal problema de la cultura brasileña en la actualidad: la energía que emana del arte popular no se convierte en política salvo como una reproducción del capitalismo tardío.

LA TELEVISIÓN COMO UN PARTIDO POLÍTICO

ES SINTOMÁTICO QUE EL ÚLTIMO Y MÁS EXITOSO intento de automatizar la cultura brasileña, liberando su definición del campo político, se haya hecho durante la dictadura militar (período de Aloísio Magalhaes en la Secretaría de Cultura del Ministerio de Educación, después Ministerio, 1979-1982). Esta dificultad hizo que un cínico sugiriera que el país solamente se encuentra bien «cuando la derecha se encarga de la economía, la izquierda de cultura y el centro de la política» —lo que, en ese entonces, solo era equivocado en relación con la política, monopolio de la derecha cívico-militar—. Hay que destacar la autonomización, pues la política cultural de la dictadura consistía en usar la televisión y el folclore como instrumentos para consolidar la nación. Como no contaban con una corporación intelectual, que había repelido o exterminado, la dictadura «invirtió» en esos dos sectores. Como es común en estos casos, apuntó hacia lo que veía y dio en el blanco a lo que no veía. La televisión dio luz a una nueva originalidad, la telenovela y su drama romántico-naturalista, mientras que el populismo⁵ cultural destruía la idea oligárquica de cultura.

Conocido en todo el mundo como el país de Pelé, y aunque la televisión americana se defiende con gran éxito hasta ahora, Brasil también pasa a ser conocido, internacionalmente en los años 80 como el país de las telenovelas. Estas tienen su origen en las radionovelas mexicanas y cubanas de los años 30 —«teatro de la familia», para y por la familia patriarcal, dulce, cruel y patriarcal, folletín electrónico— pero sostenidas por el «milagro económico»⁶, terminan encontrando un camino exclusivamente brasileño. El premodernismo de los 80, mantiene, como en el cine de Hollywood, el final feliz, pero no el grotesco, confinado a los programas del auditorio de la televisión abierta. Del modernismo asimilaron la tiranía del éxito y de la belleza, dándole una dicción naturalista (tono familiar, nunca estancado), configurándola como un modelo artístico publicitario. En las telenovelas brasileñas, exitosas en Cuba, Argentina, China, África de lengua portuguesa, etc., el viejo

⁵ Popularismo, no populismo.

⁶ Crecimiento económico a tasas cercanas a los 10% en los años 70.

juego del amor, su incansable pierde y gana, y actualmente un juego entre imágenes, no entre personas, lo que en la visión de un realista presta a la telenovela sus aires de poca autenticidad –y que, entretanto, para la mayoría ocupa una función de la auténtica vida–. Para poder producir este modelo, distinto de las imitaciones de las generaciones anteriores que marcaban la *obra de arte*, la industria de la televisión creó una línea de montaje de celebridades y *glamour* –*glamour* de escenarios (aunque fueran casas de pobres) y de personajes (aunque fueran malos)–. La televisión brasileña (léase Red Globo de Televisión, líder absoluta de audiencia), desempeña, en resumen, el papel del partido político nacional: produce el formidable consenso en torno al orden social del capitalismo tardío. Hace posible el sueño de Gramsci: después de Maquiavello, el Partido Comunista, después de este, la Red Globo de Televisión. Regula el juego político tradicional, condenándolo a un espectáculo de «apagada y vil tristeza» (Camoës), lo descalifica a través de la telenovela, habla a sus celebridades y, en fin, a través de la publicidad que es su espina dorsal, garantiza la adhesión y fidelidad de los pobres al sistema en el cual nunca dejarán de ser pobres.

LA CUESTIÓN DEL BIEN CULTURAL

COMO CONTRADICCIÓN A LA HEGEMONÍA de la televisión, treinta años después en Brasil sigue siendo el conjunto de ideas sistematizado por Aloísio Magalhaes. Cuenta que cierta vez participaba en una discusión entre técnicos del metro, en São Paulo. Sintiendo sobrepasado por la conversación de millones de cruzeiros (moneda local de la época), no sabía qué decir. De repente se le vino a la mente un nombre. Interrumpió a los técnicos del metro y les dijo muy alto: «y Triunfo»? Su osadía le permitió hablar de una pequeña ciudad de la sierra, en el interior de Pernambuco, que de repente se ve después de una curva del camino: antigua y armoniosa en sus calles, plazas y edificios de dos pisos, una escala humana perfectamente mantenida, una correcta densidad, un proceso de armonía entre la ecología y las necesidades técnicas, toda una forma de vida con representatividad y nada que ver con la escala de discusión de los mundos económicos y políticos. ¿Cuántos Triunfos existen por ahí? Triunfo es una *localización* (configuración social), no un lugar (posición geodoméstica) del mundo de la cultura.

Aloísio Magalhaes no solo disfrutó del prestigio junto a la Presidencia, sus actos fueron reconocidos, hasta cierto punto, como importantes en la estrategia del gobierno. Es que hubo, en ese entonces, condiciones para ir más allá de las definiciones formales de la política cultural («fortalecimiento y más estímulos a las actividades artísticas y culturales» como fueron el patrimonio, el cine, las bibliotecas, los intercambios, los videos, las Casas de Cultura, los museos etc.). Fue Aloísio, efectivamente, el que introdujo la política cultural de las ideas contemporáneas de *la buena cultura*, *paradesarrollo*, *metadesarrollo*, *contexto cultural*, proceso de civilización entre otras. Un bien cultural no es algo estático, algo necesariamente fijo, sino que depende de ciertas constantes que pueden identificarse, algo que haya sido retirado de la trayectoria del país. Debemos distinguir entre *bien en creación* y *bien ya establecido* (vertiente patrimonial): el primero debía ser protegido por los orga-

nismos de la cultura, el segundo (las bellas artes, los libros, los pensamientos etc.) repartido socialmente. El bien cultural extrapola lo «bello y lo viejo», es el gesto, el hábito, la manera de ser de las comunidades que constituyen nuestro patrimonio cultural. Claro que las excelencias, las maravillosas síntesis manifestadas en los objetivos del arte, de una construcción extraordinaria construida en piedra y cal, representan puntos de nuestra cultura, pero, en verdad, esa cultura es un todo, es una amalgama mucho más amplia y rica, cuyo extracto es el perfil y la identidad de la nación.

También así, la idea de *paradesarrollo*. Mientras que el *metadesarrollo* –la expansión y desempeño de los grandes complejos empresariales– actúa de arriba hacia abajo y del centro hacia la periferia, el *paradesarrollo* trataría de incorporar en el desarrollo del país pequeños índices de espacio territorial, «etapa indispensable para que el *metadesarrollo* no deje de lado la realidad nacional, acarreado la pérdida de la identidad cultural y eventualmente afectando la misma soberanía nacional». Con esa idea de *paradesarrollo*, principal función de la política cultural, Aloísio pretendía introducir la Secretaría de Cultura del MEC en el núcleo estratégico del Estado. No lo logró.

En rigor, la tercera idea transformadora de ese momento tampoco era novedad para los intelectuales latinoamericanos: *proceso de civilización*. En una práctica, abandonada enseguida, el concepto autorizaba a los organismos de la cultura a invertir recursos escasos en áreas limítrofes de las culturas que ya existían en los espacios brasileños –los variados contextos culturales que los singularizaron– fuesen urbanos o rurales, de origen europeo, indio americano o africano. Los bienes culturales empiezan a ser identificados por su durabilidad en el tiempo, no por su procedencia popular o erudita, suponiendo que por presentar continuidad en el tiempo terminan por proyectarse en el futuro. La tarea del Estado consistiría, solamente en identificar, preservar y dar a conocer estos bienes a otras culturas con las cuales interactuaba. Un tipo de efecto de *estructura segura*, tratando de proteger, solamente proteger, *los procesos culturales autónomos* (del Estado o del mercado) que nacen siempre de la dinámica social.

PERSPECTIVAS O LA INUTILIDAD DEL HACER

LA ANTIQUÍSIMA CUESTIÓN ÉTICA DE LA AUTONOMÍA del espíritu (otro nombre de la cultura) se sitúa y repone sin parar en la vida de los hombres. En Brasil (y tal vez de manera similar entre nuestros países vecinos) el tema se presenta como el de la autonomía frente a la política, tanto como a su vez el tema de la política y de la autonomía frente a la economía. Ahora mismo, en Brasil, el *pensamiento único* trata de proteger la economía que en su entender está bien, contra la crisis política. Como un ejército de pigmeos, la clase política y la prensa hacen filas frente a Liliput.

Para algunos, actualmente la cultura como comunicación de masas (raíces y redes telemáticas habrían sustituido muy rápidamente la radio, los periódicos, los discos, la publicidad, la televisión) posibilitó una nueva política –indicada por la Internet con su «práctica de generosidad»–. La tecnocultura sigue siendo, entretanto, una definición a partir del lugar de la política, lugar indicado actualmente por la

atracción del mercado. Para liberar la cultura de esta definición, propongo aquí asumir la definición de cultura como un esfuerzo al interior del Museo del Todo. Tres sentidos principales instituirían este esfuerzo: el significado del no-producto, el deseo sobrante y los procesos culturales autónomos. Solo su articulación podrá liberar la cultura (definiciones y prácticas) de la política, creando así condiciones para que, al fin, se pueda transformar la energía cultural en política –el gran problema de ambas en nuestra sociedad–.

No quiero dejar de especular sobre la Tarea del trabajador de la cultura, público o privado, que al fin y al cabo es el intelectual. Su trabajo tiende cada vez más a concentrarse en la *publisfera*, ese espacio engendrado por el control de la copia capitalista (que crea valor) con la copia estatal (que crea antivalor) en torno al Estado propiamente tal, un tipo de cola de cometa alrededor de su fuerte núcleo. La *publisfera* es el lugar de su rutina.

Me agradecería terminar estas especulaciones –tal vez osadas, pero no infundadas– con el mismo poeta del comienzo:

Hacer lo que sea inútil
No hacer nada es inútil
Pero entre hacer y no hacer
Mas vale lo inútil del hacer

NUESTRA DIVERSIDAD POR DESCUBRIR

■ *Agustín Squella*

PERMÍTANME DECIRLES QUE, COMO EN MUCHOS otros casos, mi vínculo personal con Brasil, siendo apenas un niño, se formó gracias al fútbol, que en ese país se juega no solo bien, sino elegantemente, y que se reforzó más tarde no exactamente por intermediación de la cultura, sino de la filosofía del derecho, la disciplina y asignatura que cultivo y enseñé en la Universidad de Valparaíso. Una disciplina que en Brasil tiene una larga y fecunda tradición, encarnada hoy en ese nonagenario ejemplar que es Miguel Reale, autor de la así llamada «Teoría tridimensional del derecho» –título también de uno de sus libros más conocidos e influyentes–, según la cual el fenómeno jurídico solo puede ser debidamente comprendido en términos de una interacción dinámica entre normas, hechos y valores.

No es el caso explicar aquí de qué va la filosofía del derecho, algo que tampoco es fácil de establecer, puesto que ella acusa la misma relativa inseguridad que reconoce el tronco del cual nació: la filosofía. Como se sabe, la filosofía, y con ella también, a escala, esa filosofía regional que es la del derecho, vive en permanente reflexión acerca de sí misma, de su objeto, de las preguntas para cuya respuesta una y otra se han constituido como disciplinas, es decir, como sistemas de conocimientos o, acaso, como simples oficios o actividades humanas.

Con todo, fue un filósofo del derecho del siglo XX –Gustav Radbruch– quien dio posiblemente la más fina, breve y comprensiva definición de cultura, que es la materia que hoy nos interesa en el presente seminario. Radbruch dijo que cultura es todo lo que el hombre ha sido capaz de colocar entre el polvo y las estrellas. Despojada del lirismo de la definición de Radbruch, la de nuestro filósofo Jorge Millas no está tampoco nada de mal: cultura es todo lo que resulta de la acción conformadora y finalista del hombre. Todo –añadimos ahora por nuestra parte– desde las comidas que el hombre prepara hasta las ciudades que diseña y construye. Desde los cacharros de greda que un artesano rural cuece en su horno de barro y que luego pinta con esmero, hasta las catedrales que levanta para adorar a sus dioses. Desde la invención de la bicicleta a Internet. Desde los primeros sonidos que el hombre fue capaz de hacer para comunicarse con sus semejantes hasta los múltiples y complejos lenguajes que emplea hoy con esa misma finalidad. Desde las prácticas de cortesía que observa con sus vecinos hasta las más exigentes regulaciones del derecho y la moral con las que procura alcanzar finalidades sociales y personales más altas que la simple urbanidad. De este modo, cultura es todo lo producido por el hombre y comprende una multiplicidad y diversidad impresionantes de objetos, desde el lenguaje hasta el derecho, desde la economía a la moral, desde las religiones a los regímenes políticos, y toda esa infinidad de bienes de uso de que nos valemos para

vivir, tales como viviendas, vehículos, carreteras, jardines, naves, computadoras, agujas, relojes y demás utensilios prácticos.

Como ustedes advierten, una definición semejante de cultura es demasiado amplia, sobre todo a los efectos de este seminario y, en particular, del texto que ustedes tienen la paciencia de escuchar en este instante. Entonces, aquí vamos a hablar de cultura, de cultura en Brasil y en Chile y, en el caso de mi intervención, de cultura en Chile durante las últimas décadas.

De las últimas décadas, he dicho recién y añadido ahora: ¡vaya cantidad de tiempo que es preciso cubrir! Una tal cantidad que me obliga a concentrar esta ponencia en los últimos quince años, período en el que me ha correspondido ser a la vez protagonista y testigo de la vida cultural en mi país, aunque tengo que decir que de esas dos condiciones, seguramente por motivos de carácter, me acomoda más la de testigo que la de protagonista.

Por lo dicho antes, esta ponencia utilizará la palabra «cultura» en un sentido más restringido que aquel del que dimos cuenta hace algunos instantes. Tomaremos dicha palabra en cuanto con ella nos referimos a la creación, producción y difusión de las artes; a la identificación, cuidado e incremento del patrimonio cultural: y a la participación ciudadana con fines culturales. No nos referiremos, en consecuencia, a cultura como valores, creencias, pautas de comportamiento y modos de vida más firmemente arraigados en una comunidad cualquiera, no obstante que en Chile se han producido cambios de importancia en tal sentido durante las últimas décadas. Cambios graduales, inicialmente insensibles, muchas veces subterráneos, y que nuestras élites y los medios de comunicación que ellas gestionan empezaron a percibir tarde y a reconocer casi a regañadientes. No vamos a decir aceptar, puesto que ello importa mucho más que simplemente percibir y reconocer tales cambios. Sin embargo, permítanme una breve reflexión sobre este último aspecto.

Si llamamos pluralidad al hecho de existir en una sociedad distintas y aun contrapuestos valores, creencias, pautas de conducta y modos de pensar y de vivir, y si llamamos pluralismo a la actitud que consiste en ver en la pluralidad un bien, no un mal y ni siquiera una amenaza, es un hecho evidente, al menos para mí, que en Chile tenemos bastante más pluralidad que pluralismo. Por otra parte, si llamamos tolerancia pasiva a la virtud que consiste en resignarnos ante la existencia de valores, creencias, pautas de comportamiento y modos de vida distintos de los nuestros y que por alguna razón reprobamos, y si denominamos tolerancia activa a la disposición a conocer esos otros valores, creencias y modos de vida, a entrar conscientemente en diálogo con ellos, a dar razones en su contra y a estar dispuestos a escuchar con lealtad las que ellos puedan darnos y, eventualmente, a modificar nuestras propias convicciones y pautas de conducta como resultado de ese encuentro y diálogo, en Chile lo que tenemos hoy es más tolerancia pasiva que activa.

Cabe señalar, asimismo, que tocante a la cuestión de la pluralidad, siempre es posible distinguir entre la diversidad que existe al interior de una sociedad, la diversidad que percibimos, la diversidad que expresamos y, por último, aquella diversidad que estamos realmente dispuestos a aceptar, aunque sea desde la perspectiva de una tolerancia meramente pasiva. Ofrezco esas distinciones, porque la pluralidad que existe es siempre mayor que la que percibimos, la que percibimos es también mayor que la que expresamos en nuestros discursos y, en fin, la pluralidad que

expresamos públicamente es igualmente mayor que la que estamos dispuestos a aceptar. Eso es particularmente visible en Chile, donde hay un hiato muy evidente, aunque probablemente en vías de ser corregido, entre la diversidad que percibimos y aquella que estamos dispuestos a reconocer y a expresar en nuestro discurso público.

En cualquier caso, la democracia como forma de gobierno, recuperada aquí en 1990, aunque con severas limitaciones, ha favorecido que, crecientemente, hayamos ido pasando de la pluralidad al pluralismo, del pluralismo a la tolerancia pasiva y de esta a una de tipo más activo. La democracia, aun una tan protegida como la que consagró la Constitución Política chilena de 1980, es la forma de gobierno que mejor examen rinde en lo concerniente al reconocimiento, protección y promoción de las libertades de las personas, y favorece, asimismo, la práctica de una auténtica autonomía al momento en que las personas exploran y deciden acerca de cuál es su idea de una vida digna y buena y de cómo aspiran a vivirla. Como ha sido señalado reiteradas veces, entre otros por Norberto Bobbio, la democracia produce beneficios éticos, precisamente en la medida en que ella sea relacionada con la libertad como autonomía, una autonomía en virtud de la cual el hombre es más libre cuando obedece las normas que él mismo ha prescrito para sí.

Y una palabra más acerca de la democracia, porque ella realmente importa. Recuperada en Chile y en todos los países de América Latina, atraviesa hoy por dificultades mayores o menores según los distintos países. Una de ellas, el fenómeno de la corrupción, porque los ciudadanos lo asocian muchas veces a la propia índole de la democracia y no al hecho de que esta es una forma de gobierno que descubre el telón, que permite observar a los actores en escena y que facilita más que otras que la corrupción sea advertida, juzgada y sancionada; y otra de ellas, las condiciones materiales de vida indignas en que permanece buena parte de la población de nuestro continente, mientras ve a cada instante en la televisión la opulencia en que otros viven, o pasea interminablemente por los grandes centros comerciales, comiendo apenas un sándwich o un helado, e integrándose al consumo solo de manera simbólica, mas no real.

En consecuencia, la amenaza para la democracia hoy en nuestro continente está, en primer lugar, en los propios demócratas que acceden a los distintos poderes públicos y se sirven de estos antes que servir desde ellos a la comunidad de ciudadanos que les confió el poder y la adopción de las decisiones colectivas de interés común y, en segundo lugar, está en las calles, no en los cuarteles, como acontecía antes, porque hay multitudes en ellas protestando por sus malas condiciones de vida. Sin exagerar, espero, suelo echar mano de la siguiente imagen: el tipo de sociedades que estamos construyendo merced a la alianza entre democracias imperfectas y capitalismo perfecto se parece por momentos bastante a un barco donde unos pocos viajan cómodamente instalados en los camarotes de lujo de la nave, mientras la mayoría tiende sus mantas sobre la cubierta o en bodegas, sin olvidar a los que nadan alrededor de la embarcación y tratan desesperadamente de subir a ella.

Tengo claro que la democracia indica un cómo, no un qué, o sea, que se trata ante todo de un procedimiento para adoptar decisiones más que de una fórmula que resuelva acerca del contenido de estas. Sin embargo, condiciones materiales de vida injustas o profundamente desiguales conducen a la multitud a objetar no a este

o a aquel gobierno que adopta planes y decisiones incapaces de corregirlas y mejorarlas, sino a decepcionarse de la propia democracia, de donde resulta que la legitimación de esta, es decir, el grado real de adhesión ciudadana que recibe, depende, nos guste o no, de su capacidad para avanzar en una sociedad más justa desde el punto de vista de las condiciones materiales de vida de la gente. Los ciudadanos quieren libertad, desde luego, y la democracia se las provee, pero son conscientes de que la titularidad y ejercicio efectivo de las libertades supone una cierta igualdad en las condiciones de vida de las personas, puesto que qué sentido —me pregunto— pueden tener las libertades para personas que no comen tres veces al día. Además, si esas personas que no consiguen comer tres veces al día aguardan políticas y decisiones públicas de representantes que a cada instante parecen estar aprovechando el poder antes que ejercerlo a favor de sus representados, la situación puede volverse muy explosiva.

Comer tres veces al día, he señalado, porque se trata de lo mínimo para subsistir, pero están también las carencias en materia de educación, salud, vivienda, vestuario, todo un cuadro de pobreza al que se suma también la insatisfacción de los derechos culturales, que no son solo los que tienen los creadores para producir y difundir libremente los objetos simbólicos que salen de sus manos, sino también aquellos de que es titular toda persona para participar activamente en la vida cultural de su país. No solo de pan vive el hombre, bien lo sabemos, aunque al ser humano, como escuché decir alguna vez a un sacerdote, antes de hablarle de su alma es preciso cubrirlo con un techo y una camisa. Pero las desigualdades que se advierten en nuestro continente alcanzan también al acceso de las audiencias a los bienes culturales de su preferencia, si es que hay posibilidad de que algunos, o muchos, por las condiciones materiales en que transcurre su existencia, pueden siquiera desarrollar preferencias culturales más allá de las pobrísimas alternativas que les ofrece la televisión abierta como único consumo cultural disponible para ellos.

Por cierto que el populismo, el pan para hoy y el hambre para mañana, no es el camino recomendable, aunque ya parece ser hora —como reclama el escritor mexicano Carlos Fuentes— que en América Latina nuestra imaginación política, económica e incluso moral, igualen algún día a nuestra imaginación verbal. Nuestra imaginación política, comento ahora por mi parte, para instalar democracias representativas sólidas y provistas de instituciones acreditadas y eficaces; nuestra imaginación económica para no comprarnos el cuento de un modelo único que no admitiría ajustes ni correcciones mandadas por la historia económica de los distintos países y las diversas condiciones sociales que existan en cada instante; e imaginación moral —no menos importante que las otras dos— para prevenir, castigar y disminuir la corrupción que enriquece y a la par empobrece injustamente, que desprestigia a las instituciones y que acaba con la confianza que los ciudadanos necesitan tener en sus gobiernos, en su judicatura, en sus legisladores, en sus organizaciones empresariales y de trabajadores.

Pero volvamos a nuestro tema, la cultura, entendida en el sentido restringido que indicamos hace un momento, para señalar que Chile ha dado pasos importantes en la materia durante las últimas décadas, especialmente de 1990 en adelante. Es cierto que la Constitución Política de 1980 declara, muy tímidamente, que el Estado debe estimular la creación artística y el patrimonio cultural de la nación, un

enunciado que queda muy por debajo de los compromisos que el Estado de Chile ha contraído en materia de derechos culturales a partir de mediados del siglo XX.

Con todo, esa declaración nos sirve para advertir que el Estado tiene deberes con la cultura, con lo cual me refiero a deberes en el sentido fuerte del término, a deberes jurídicos, consagrados normalmente en su constitución y en los pactos, tratados y convenios suscritos en materia cultural. Por tanto, todo Estado debe contar con una institucionalidad cultural pública, tal como la tiene en el área de la educación, de la salud o de la seguridad de las personas. Lo que quiero decir es que si el Estado tiene deberes en cada uno de esos campos, incluido el cultural, no puede sino disponer de una institucionalidad que le permita cumplir eficazmente tales deberes.

Así las cosas, si el Estado reconoce deberes con la cultura —en general, de promover la creación, producción y difusión de las artes; de preservar, difundir e incrementar el patrimonio cultural; y de hacer efectiva la participación ciudadana con fines culturales— tiene que contar, en consecuencia, con una determinada institucionalidad cultural para ello.

Ahora bien ¿a qué se llama institucionalidad cultural? Con esta última expresión suele aludirse únicamente a los organismos del Estado que cumplen funciones en el ámbito cultural, aunque, en verdad, se trata de algo mucho más amplio y complejo. Desde mi punto de vista, la institucionalidad cultural pública de un país está hecha de los siguientes componentes: políticas culturales públicas que orienten las decisiones igualmente públicas que se adopten en materia cultural y que constituyan asimismo una referencia objetiva, conocida y relativamente estable para los agentes y corporaciones privadas que actúan también en el campo de la cultura; organismos que estudian, adoptan evalúan y renuevan tales políticas, y que, a la vez, definen los planes y programas destinados a implementarlas; personas que se encargan de la gestión de dichos organismos; presupuestos que permiten el funcionamiento de estos y que retribuyen el trabajo de los funcionarios y proveen a su capacitación; estímulos que favorecen la participación privada en la actividad cultural de un país; y regulaciones, tanto de derecho interno como internacional, que dan una base de sustentación normativa a los componentes previamente señalados.

Pues bien: Chile, por largas décadas, tuvo una institucionalidad cultural pública bastante inadecuada. Cuando se tramitaba el proyecto de ley que en 2003 creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el pintor José Balmes recordó en una reunión al Presidente Lagos que la primera vez que él había sido invitado a La Moneda para hablar de una nueva institucionalidad cultural fue hace cincuenta años, cuando gobernaba Carlos Ibáñez del Campo. Nuestra institucionalidad cultural, hasta la creación del mencionado Consejo, tenía un carácter fragmentario y disperso. Fragmentario, puesto que había varios organismos públicos, de muy distinta naturaleza jurídica y posición dentro de la administración del Estado; y disperso porque tales organismos dependían de distintos ministerios. Ese doble carácter negativo fue el que trató de corregirse impulsando una legislación que instala en el país una nueva institucionalidad cultural, que permitiera también un mejor cumplimiento de los ya mencionados deberes que el Estado tiene para con la cultura y permitiera igualmente establecer mejores condiciones objetivas, para que la creación y producción artística, el patrimonio cultural y la participación ciudadana con fines culturales pudieran tener un mayor grado de desarrollo.

Es cierto que toda institucionalidad cultural es únicamente un medio, no un fin, en el sentido de que todos los elementos que según vimos la componen —exceptuadas por ciertos las personas a cargo de ella— son medios con vista al desarrollo cultural del país. Pero no es algo nada menor tener o no tener institucionalidad cultural pública, como tampoco lo es que ella sea adecuada o inadecuada. Sin institucionalidad cultural, es decir, sin participación del Estado en este ámbito, hay ciertamente cultura, pero es discutible que en una situación hipotética semejante hubiere auténtico y suficiente desarrollo cultural. De manera que Chile dio un paso importante al poner al día su institucionalidad cultural, superando, así fuere solo parcialmente, el carácter fragmentario y disperso que tuvo durante largas décadas.

En materia de nueva institucionalidad cultural, todo empezó a inicios de la década de los 90, cuando el actual Presidente Lagos era Ministro de Educación, con el establecimiento de un Comisión de Cultura, creada al alero de ese mismo Ministerio, a la que se encargó estudiar y proponer políticas culturales y, ligada a estas, una nueva institucionalidad cultural pública. Más tarde, en 1996, se creó una nueva Comisión, esta vez con rango presidencial, a la que se confió un cometido semejante. Ambas comisiones propusieron en sus respectivos informes la creación de un Consejo Nacional de Cultura. Sin embargo, en 1998, el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que creaba una Dirección Nacional de Cultura y, a la vez, un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural.

La figura escogida no fue del agrado de nadie. Su sola denominación —Dirección Nacional de Cultura— sonaba incluso algo intimidante. Por lo mismo, el mencionado proyecto no tuvo prácticamente ningún avance en el Congreso, y todo lo más que pasó con él fueron algunas audiencias públicas que sobre la materia celebró la comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Cámara de Diputados.

Lo anterior explica que el Presidente Lagos, al asumir en marzo de 2000, anunciara la preparación de un nuevo proyecto sobre la materia, que recogiera mejor el espíritu de los informes de las dos comisiones antes mencionadas y que propusiera la creación de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, sin perjuicio de mantener la creación del Fondo que propició el proyecto de 1998. Todavía más: en mayo de 2000, esto es, a solo dos meses de haber asumido su cargo, el Presidente Ricardo Lagos compartió con el país la política cultural de su país, en un acto que reunió en el Museo de Bellas Artes a más de quinientos artistas, creadores, intelectuales, administradores culturales y expertos en temas patrimoniales. En esa política, que fue luego ampliamente difundida a lo largo de todo el país, el gobierno declaró, explícitamente, cuáles eran los antecedentes de la misma, cuáles los principios en que ella se inspiraba, cuáles los objetivos que perseguía, y cuáles, en fin, las líneas de acción inmediata que se ejecutarían desde el Estado para implementar la política. Pero quizás lo más importante fue que dicha política se asumió a sí misma solo como la política cultural de un gobierno, mas no como una política de Estado, y que, por lo mismo, condicionó el hecho de llegar a contar con una política cultural de Estado a la creación de una nueva institucionalidad cultural pública que, con participación de la sociedad civil y de todos los sectores o áreas del arte y la cultura, tuviera precisamente como su función más relevante la de estudiar, adoptar, evaluar y renovar políticas culturales públicas.

Tal como dijimos antes en esta ponencia, la figura propuesta por el proyecto de

ley que el Presidente Lagos firmó en octubre de 2000 fue un Consejo Nacional de la Cultura, sin perjuicio, reitero, de la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural que viniera a reemplazar al así llamado FONDART. Este último, como se sabe, era un fondo concursable, creado en 1992, que se sustentaba normativamente en la ley de presupuesto general de la nación de cada año, y que, por lo mismo, era preciso establecer, regular y dotar de recursos todos los años en una glosa que era introducida al presupuesto asignado al Ministerio de Educación. Al crearse por el nuevo proyecto un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural, junto con aprovecharse la experiencia de diez años del FONDART, se ampliaron sus líneas concursables, se le dotó de mayores recursos y –atendido lo ya explicado– se le sustentó no ya en una simple glosa presupuestaria que era preciso renovar todos los años en la ley de presupuesto –una ley de efectos eminentemente transitorios– sino en una legislación de efectos permanentes, como sería, precisamente, la que lo creaba junto con la figura del nuevo Consejo.

No es el momento de explicar aquí cómo fue la tramitación legislativa del proyecto de octubre de 2000. Estuve a cargo de su coordinación y pasé tanto buenos como malos momentos. Pero lo cierto es que a mediados de 2003 ese proyecto se transformó en ley sin que se alterara la línea central del mismo, a saber, creación de un Consejo y de un Fondo, que acabaron llamándose, respectivamente, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y Fondo Nacional de Desarrollo de la Cultura y las Artes. En cuanto al Consejo, se trata de un servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado, donde autónomo significa que no propone, sino que adopta y aplica directamente políticas culturales, donde descentralizado significa que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y donde desconcentrado quiere decir que el servicio tiene expresión en cada una de las regiones del país a través de los así llamados Consejos Regionales de la Cultura y las Artes. Estos últimos no son algo distinto del Consejo Nacional, sino, como acabo de decir, constituyen la expresión regional del servicio, y de su acción en cada una de nuestras regiones se espera que ella colabore eficazmente a conseguir en el país un desarrollo cultural equitativo y armónico.

El Consejo tiene un Presidente, con rango de Ministro de Estado, aunque su órgano superior de autoridad no es ese, sino su Directorio, el cual está integrado, además de su Presidente, por los Ministros de Educación y Relaciones Exteriores, por cinco figuras representativas del mundo cultural designadas a proposición de las organizaciones culturales del país, por un Premio Nacional, y por dos representantes universitarios, uno proveniente de las universidades públicas que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y otro proveniente de las universidades privadas autónomas.

Cuando con motivo de la tramitación del proyecto de ley que creaba el Consejo los parlamentarios me preguntaban cuál era la diferencia entre este y la figura de una Dirección Nacional de Cultura que, como señalé antes, constituyó el modelo escogido por el proyecto anterior de 1998 –recuerdo que respondía siempre de la misma manera: la figura de un Consejo permite que el órgano superior del servicio que se pretendía crear fuera colegiada, no unipersonal, y que en dicho órgano hubiera presencia importante tanto del Estado como de la sociedad civil. Y cuando los parlamentarios preguntaban por qué no se creaba directamente un Ministerio de

Cultura en vez de un Consejo, la respuesta era la misma: en un Ministerio hay autoridades unipersonales que se ordenan jerárquicamente –Ministro, Subsecretario, Jefes de Divisiones, Directores de Departamentos, y así– mientras que un Consejo permite colegiar las decisiones más importantes del organismo público que se pretendía crear. Y, por último, cuando algunos diputados y senadores inquirían el por qué del rango de Ministro del Presidente del Consejo, se les respondía que ello obedecía a tres razones: a permitir que la cabeza unipersonal del Consejo se relacionara directamente con el Presidente de la República, es decir, sin la intermediación de un Ministerio; que se vinculara en condiciones de igualdad con los restantes ministros y participara en las reuniones de gabinete, y que alcanzara mayor visibilidad frente a los innumerables agentes culturales, tanto nacionales, extranjeros como internacionales, que se relacionarían con la nueva institucionalidad cultural pública de nuestro país.

Si se recuerdan por un momento los distintos componentes que tiene toda institucionalidad cultural, se comprenderá que la meta de llegar a contar con una nueva institucionalidad de este tipo en el país era bastante ambiciosa, máxime si la figura escogida incluía importantes innovaciones respecto de lo que suele ser la estructura interna de nuestros ministerios y servicios públicos. Como ustedes advierten perfectamente, dicha figura procuraba consagrar y conciliar entre sí dos valores, a saber, eficiencia y participación, sin sacrificar uno en nombre del otro, porque todos sabemos que es tan fácil como inconveniente conseguir eficiencia sin participación, como tener participación sin obtener eficiencia.

También habría resultado posible una cuarta alternativa, a saber, no crear ni una Dirección Nacional de Cultura, ni un Ministerio ni un Consejo, sino una Subsecretaría de Cultura dentro del actual Ministerio de Educación. Sin embargo, esta posibilidad fue descartada por una razón muy simple: una Subsecretaría de Cultura dentro de un Ministerio de Educación, atendida la compleja vastedad de los asuntos educacionales que atiende una cartera como esa, habría sobrecargado a las autoridades del Ministerio y habría pasado probablemente a ocupar un lugar secundario en las prioridades, en la atención y en el trabajo de estas.

Perdonen ustedes que me haya detenido demasiado en estas explicaciones acerca del fundamento, propósitos y estructura de la nueva institucionalidad cultural que Chile adoptó a partir de 2003, pero se trata de un asunto de interés público que había sido largamente postergado, con efectos bastante negativos en la manera como el Estado daba cumplimiento a sus deberes con la cultura. Además, del cambio efectuado, que tiene, al menos en parte, un carácter claramente fundacional, se esperan buenos resultados para el desarrollo cultural del país, los mismos que empiezan ya a advertirse apenas transcurridos dos años desde la instalación del Consejo. Además, lo hecho en el país en materia de nueva institucionalidad cultural pública no se reduce a la creación del Consejo y del Fondo ya mencionados, puesto que, a la vez, han sido creados, no con el carácter de servicios públicos, sino de organismos dependientes del Consejo Nacional, consejos y fondos sectoriales para el libro, la música y el audiovisual, esto es, para las tres expresiones artísticas y culturales que constituyen también industrias de este tipo, las cuales, amén de su significado primordialmente cultural, tienen también una evidente importancia para la economía de los países.

Los recién mencionados consejos y fondos sectoriales apuntan, como se dijo, a

favorecer el desarrollo de nuestras industrias culturales, en asociación con el sector privado y la sociedad civil, de manera de conseguir una mayor difusión de los respectivos bienes u objetos culturales. Estos, como es propio de toda industria, se producen en el caso del libro, el audiovisual y la música de forma masiva, a gran escala, con fuertes inversiones de capital, con la colaboración de numerosos trabajadores calificados, y con estrategias de mercado y distribución posteriores mucho más complejas que las que se emplean en el caso de expresiones artísticas y culturales que no dan lugar a industrias de este tipo. Además de su significado estrictamente económico, las industrias culturales permiten accesos masivos de audiencias a los respectivos productos, incrementan el espesor cultural de las naciones y colaboran a consolidar la presencia de los países más allá de sus fronteras.

En cuanto a las ventajas o beneficios que significa la adopción de una nueva institucionalidad cultural, desearía resumirlos de la siguiente manera: en primer lugar, hemos pasado de una institucionalidad fragmentada y dispersa a una más unitaria y coherente; esa nueva institucionalidad, como explicaremos en el acápite siguiente de esta ponencia, permitió pasar desde la política cultural de un gobierno a una política cultural de Estado; seguidamente, se pasó también de una insuficiente institucionalidad cultural en regiones acogida hasta 2003 en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, a la creación de los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes; se pasó, asimismo, de una participación difusa de la sociedad civil en materia de políticas y decisiones culturales públicas a una de carácter institucionalizado; y, por último, la ley que creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes permitió pasar de una institucionalidad cultural pública con insuficiente visibilidad internacional a una de contrapartes nítidas y dotadas de suficiente jerarquía dentro de la administración del Estado

Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural 2005-2010: así se titula el documento que el Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes aprobó a comienzos de 2005, y que, junto con ser entregado al Presidente de la República, fue ampliamente difundido. Este documento es producto del ejercicio por parte del Directorio del Consejo de su función de estudiar, adoptar y aplicar políticas culturales, de manera que constituye un nuevo paso adelante a partir de lo que fue la política cultural dada a conocer en mayo de 2000 y aplicada a partir de ese momento. Es más: como ustedes recordarán, la política cultural de 2000 fue presentada como lo que realmente era –la política cultural de un gobierno– mientras que la que fue hecha pública en 2005 es ya una política cultural de Estado, puesto que junto con abarcar un período decisivo –el que falta para alcanzar nuestro Bicentenario– fue gestada con participación de todos los sectores que se encuentran representados en el Directorio del Consejo, sin olvidar que en su gestación intervinieron también el Comité Consultivo Nacional del Consejo y, asimismo, sus trece Consejos Regionales. Además, en agosto de 2004, la primera convención celebrada por el Consejo, con asistencia de cerca de doscientas personas que forman parte de sus distintos órganos internos y algunos invitados especiales, estuvo dedicada a escuchar y ordenar propuestas de políticas culturales para lo que más tarde sería el aludido documento de mayo de 2005.

Una política cultural de Estado, como la que se dispone desde hace dos meses en nuestro país, junto con lo antes señalado, tiene también una indudable mayor esta-

bilidad que una simple política gubernamental, un rasgo no menor si se repara en que, con ocasión del cambio de gobierno previsto para marzo de 2006, solo se renovarían en el Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes su Presidente y los otros dos ministros que lo integran, mas no sus ocho integrantes adicionales, puesto que estos duran cuatro años en sus funciones y en esa fecha habrán cumplido solo la mitad de sus respectivos períodos.

En su parte de Antecedentes, el referido documento coloca nuestras políticas culturales en el contexto de los importantes cambios en las condiciones y modo de vida experimentados por los chilenos en el curso de los últimos años. El 72% de los chilenos vive en casa propia y el 90% de estas viviendas satisfacen los estándares mínimos de calidad. El 79% de los hogares cuenta con electricidad, agua potable, alcantarillado y combustible para cocinar. Más del 80% de los hogares tiene refrigerador, lavadora y televisión a color, mientras que la mitad de la población cuenta con teléfono fijo y celular. Todo ello significa un cambio considerable respecto de la situación que se vivía hace diez años.

En educación, y si bien en materia de calidad y equidad hay todavía mucho por avanzar, lo cierto es que la cobertura educacional se ha ampliado hasta alcanzar la universalización de la educación básica, un 90% de la población con cobertura en materia de educación media, mientras que en el caso de la educación superior ella se ha duplicado con respecto a las cifras de que se disponía en 1992. Hoy, el 44% de los padres que sólo obtuvieron educación media tiene hijos cursando o habiendo cursado educación superior.

Crecimiento de la ocupación en el sector terciario de la economía, un mercado laboral cada vez más segmentado, mayor inclusión en este de las mujeres, y una evidente heterogeneidad en las distintas formas que adquiere en nuestro medio la familia, constituyen también cambios importantes experimentados por el país en la última década.

Desde un punto de vista económico, Chile, como es evidente para todos, se encuentra como nunca antes en su historia relacionada e inserta en el mundo. El país exporta cerca de 5.000 productos por un valor anual que representa cerca del 40% del producto. Tratándose de industrias culturales, ellas muestran en la última década tasas de crecimiento superiores a la de la economía nacional en su conjunto, lo cual constituye un dato significativo, puesto que es cosa sabida que la existencia de industrias culturales en un país requiere de un cierto nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, y tal como lo ha puesto de manifiesto la propia UNESCO, bajo un cierto umbral de desarrollo social y económico no existe producción cinematográfica, mientras que en países con un producto nacional bruto por cabeza igual o inferior a U\$ 1.200 y/o un indicador de desarrollo humano de 6,00, es muy difícil desarrollar una industria de ese tipo.

Tocante a la equidad en el acceso a bienes y servicios culturales, un estudio reciente revela que el 64% de las personas que viven en la Región Metropolitana consideran que hoy es más fácil acceder a dichos servicios y bienes que lo que lo era hace cinco años, sin perjuicio de lo cual el acceso acusa bastante inequidad según la condición socioeconómica de las personas, sin olvidar que más del 90% de la población del sector socioeconómico bajo tiene un consumo cultural mínimo que se limita a escuchar radio y ver televisión.

Cabe mencionar que el documento de política cultural del que nos encontramos dando cuenta establece también, en su parte de Principios, un conjunto de declaraciones orientadoras, tales como la libertad de creación y expresión, la afirmación de la identidad y diversidad cultural de Chile, la participación democrática y autónoma de la ciudadanía en el desarrollo cultural, el papel insustituible del Estado y los deberes que este tiene en el campo cultural, la educación para la apreciación de la cultura y la formación de un espíritu reflexivo y crítico, la preservación, conservación y difusión de nuestro patrimonio nacional, la igualdad en el acceso al arte, a los bienes culturales y a las nuevas tecnologías asociadas a estos, la descentralización de las políticas culturales y la búsqueda de un desarrollo cultural más equilibrado desde el punto de vista territorial, y la profundización del proceso de inserción de Chile en el mundo más allá de los aspectos de carácter económico.

Y seguidamente, en su parte más operativa, el documento en análisis fija cinco líneas estratégicas y un total de 52 a ejecutar en los próximos cinco años. Las líneas estratégicas conciernen a la creación artística y cultural; producción artística e industrias culturales; participación cultural y difusión, acceso y creación de nuevas audiencias e institucionalidad cultural. Tocante ahora a medidas, me limito a señalar aquellas que me parecen más importantes: identificación y fomento de polos de desarrollo artístico regionales; creación de un Centro Nacional para la interpretación escénica y la ejecución nacional; promoción de una nueva legislación en materia de derechos de autor; desarrollo un plan nacional de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa cultural; adecuación de la legislación nacional en busca de una mayor eficacia en la lucha contra la piratería; fomento e integración de industrias y mercados culturales a nivel iberoamericano; promoción de mayor calidad de nuestra televisión; completar un programa de infraestructura cultural para el Bicentenario; fortalecimiento de iniciativas municipales de difusión artística y cultural; incorporación de la dimensión cultural en organismos del estado encargados de los sectores más vulnerables de la población; creación del Instituto del Patrimonio; modernización de nuestra legislación en materia de monumentos nacionales, creación de archivos regionales; creación de un Centro Nacional de Difusión y Archivo de las Artes Escénicas; creación de una Cineteca Nacional; formación de un catastro de hablantes de lenguas originarias, así como creación de academias de tales lenguas; adopción de una política nacional del libro y la lectura; contar con a lo menos una biblioteca pública en cada comuna del país; y, para todo ello, duplicar al 2010 el gasto público en cultura, en la perspectiva de alcanzar entonces un porcentaje estable del 1 % del presupuesto anual de la nación.

El documento de política cultural que he procurado resumir a grandes rasgos se encuentra en <www.consejodelacultura.cl>. Por otra parte, en breve será publicado el libro *El jinete en la lluvia. La cultura en el gobierno de Lagos*, del que soy autor, y en el que intento dar cuenta de lo que ha sido nuestro desarrollo cultural de los últimos años. No se trata de un informe de actividades culturales públicas y privadas, sino del relato de alguien que ha tenido el privilegio de ser un protagonista y a la par un testigo del desarrollo y cambios culturales habidos en nuestro país durante los años del actual gobierno. El título de ese libro está tomado del *Canto General de Chile*, de Pablo Neruda, en el que nuestro poeta compara el país con un jinete en la lluvia que «va más allá, más allá, más allá...», una imagen que me parece apro-

piada para expresar nuestro desarrollo cultural más reciente y las bases institucionales que se han puesto para ese mismo desarrollo con vistas al próximo Bicentenario.

He dejado deliberadamente para el final lo relativo a la integración cultural de América Latina, una expresión que, con un cierto sentido del realismo y una adecuada percepción de la diversidad cultural del continente, yo sustituiría por conocimiento y diálogo cultural, simplemente porque, junto con hallarnos con déficits evidentes en materia de simple conocimiento y diálogo culturales, la palabra «integración» acusa un cierto voluntarismo y la idea de que lo que hoy tenemos es algo desintegrado en partes que algún día tendrían que constituir un todo. ¿Y qué todo puede ser ese? La identidad latinoamericana –podría decir alguien– aunque en esto prefiero manifestarme de acuerdo con el escritor Carlos Fuentes, que llama a estar preocupados no tanto de la identidad que tendríamos, sino de una diversidad por descubrir.

Detengámonos un instante en las palabras «globalización», «identidad» y «diversidad».

De partida, me parece que el primero de esos términos tira hoy de los otros dos, con lo cual quiero decir que mientras más se habla de globalización, más se habla también de identidad y diversidad, seguramente porque en la primera se ve una amenaza para las otras dos. No quiero sugerir que «identidad» y «diversidad» sean términos que dependan de «globalización», sino que el proceso de globalización ha traído consigo una mayor preocupación por los fenómenos a que aludimos con aquellas dos palabras.

Una constatación curiosa, en cualquier caso, puesto que, como dije, se suele ver en la globalización una suerte de amenaza para la identidad y la diversidad, aunque quizás sea precisamente esa amenaza, real o imaginada, lo que explica que los objetivos presumiblemente amenazados –identidad y diversidad– cobren mayor visibilidad y capten también una mayor atención de sociólogos, antropólogos, políticos y organismos internacionales.

«Globalización» es una palabra nueva, de poco calado, pero en la que se concentra cada día una mayor atención del discurso público de políticos, economistas, empresarios, periodistas, educadores e intelectuales. Es también una palabra que despierta reacciones emocionales más o menos fuertes, según se apruebe o rechace el fenómeno en curso al que con ella se alude. En todo caso, y siguiendo un planteamiento del sociólogo Jorge Larraín, no se trata de preguntar si la globalización traerá efectos positivos o negativos, sino de cómo van a distribuirse uno y otro tipo de efectos entre los continentes, los países y las personas, puesto que la globalización está produciendo, quiérase o no, ambas clases de efectos.

Quiero establecer ahora la especificidad que a mi juicio tendría la globalización respecto de otros dos procesos –los de mundialización e internacionalización– con los que suele confundírsela.

Llamo «mundialización» a un proceso que tiene que ver con la acción de descubrir y ocupar el mundo, la tierra en que vivimos, y tiene él un sentido territorial, geográfico, aunque sus consecuencias políticas y comerciales fueron muy importantes. Se trata de un proceso que fue completándose gradualmente y cuyo momento estelar se produjo con los grandes viajes y descubrimientos del siglo XV. Se trata, en fin, de un proceso que descubre y a la par coloca las fronteras entre todas las

naciones y cuyos protagonistas son también actores nacionales con domicilio perfectamente conocido.

En cuanto a la «internacionalización», se trata de un proceso posterior a aquel, que se produce cuando los Estados nacionales concurren a la formación de organismos de tipo supranacional a los que se atribuye y reconoce algún tipo de injerencia en los asuntos internos de cada nación. Se trata, por tanto, de un proceso político y jurídico que si bien continua reconociendo la existencia de fronteras, se muestra dispuesto a abrirlas en beneficio de metas u objetivos que a la vez expresan y sobrepasan el interés particular de los Estados.

Por último, «globalización», que de los tres procesos es el más difícil de definir porque recién lo empezamos a vivir con una rara mezcla de asombro, fascinación y temor, tendría que ver con el hecho de expandir y uniformar aspiraciones humanas al modo casi de una conflagración, tan real como silenciosa, que quiere sustituir el apego a las tradiciones, sustentadas en léxicos locales, por la aceptación de un destino común y promisorio que estaría apoyado en una nueva representación del mundo, en la que los actores se diversifican, multiplican y confunden, hasta dejar al Estado apenas como una figura más dentro del reparto de una pieza que resulta demasiado temprano para calificar de comedia, drama o tragedia, como una figura, tal vez, cuyo único papel pasa a ser el de facilitar las entradas y salidas de los demás actores de la obra, renunciando el Estado a dictar el libreto al que deben sujetarse tales actores en un escenario ahora perfectamente planetario.

De este modo, la globalización, aunque impulsada por la expansión de un determinado sistema económico —el capitalismo— y de un determinado sistema político —la democracia— así como por un desarrollo revolucionario de las comunicaciones, tendría un carácter más amplia e intensamente cultural que los otros dos procesos antes esbozados.

Si la mundialización colocó las fronteras, al tiempo que la internacionalización abrió esas mismas fronteras, la globalización equivaldría a la supresión de las fronteras, a la integración de los hombres desde pequeños rebaños locales a la gran manada planetaria. Con la mundialización, lo lejano recién aparece o se nos muestra; con la internacionalización lo lejano se nos hace más próximo; y con la globalización, por último, lo lejano se nos hace idéntico. Habría pues una cierta particularidad del proceso de globalización respecto de los de mundialización e internacionalización.

Pero habría que hacerse una pregunta, a saber ¿qué es finalmente lo que se globaliza, o sea, qué es lo que pasa ahora a concernir al conjunto y no solo a algunas partes del planeta que habitamos?

Como ha escrito el filósofo brasileño Octavio Ianni, si lo que se globaliza es la producción, entonces tendremos una «fábrica global»; si lo que se globaliza es el comercio, tendremos en breve un «shopping center» global; si lo que se globaliza es un determinado sistema económico, llegaremos a tener un «capitalismo global»; si lo que se globaliza es solo la moneda, tendremos «dinero global»; si lo que se globaliza es la entretención, lo que tendremos será una «disneylandia global»; si lo que se globaliza es el deporte, entonces tendremos «fútbol global»; si lo que se globaliza es el caos, lo que vamos a conseguir es una «torre de Babel global»; si lo que se globaliza es la educación, tendremos un «aula global»; en fin, si lo que se

globaliza, más ampliamente que todo eso, son los modos de ser, pensar, sentir, actuar y percibir de la humanidad, entonces estaríamos a las puertas de lo que fue pronosticado hace dos décadas: «la aldea global».

Sin perjuicio de lo dicho antes a propósito de la globalización, conviene preguntarse más a fondo, como hace el pensador francés Guy Sorman, si ella entraña un proceso de sustitución de lealtades o uno de ampliación de estas. Si fuera un proceso de sustitución de lealtades, querría decir que lo que se nos pide en nombre de la globalización es una renuncia a nuestras lealtades locales y nacionales como resultado de admitir lealtades más ampliamente planetarias. En cambio, si la globalización fuera un proceso de ampliación de lealtades, lo que nos demandaría sería una extensión de nuestras lealtades locales y nacionales que diera cabida a aquellas de tipo planetario que se nos hacen más evidentes y necesarias que antes.

En mi parecer, las identidades locales o nacionales no deberían ser utilizadas como recurso defensivo contra la globalización, como si se tratara del antídoto que podría protegernos de una mala enfermedad que nos amenaza. Lejos de eso, la identidad nacional tendría que ser proyectada al encuentro de la globalización, lo cual exige que cada nación aumente su propio espesor cultural para ser auténtico interlocutor en un mundo que se globaliza, y no mera receptora pasiva de una o más culturas que ganan en hegemonía sobre las restantes.

A mí me gusta pensar que la globalización, junto con tener el riesgo de la hegemonía de una cultura sobre las demás, ofrece también la posibilidad de un gran mestizaje cultural, para conseguir el fin de las purezas, aunque no propiamente de las identidades. Utilizando la acertada palabra que emplea José Joaquín Brunner, la construcción de identidades en la aldea global muestra una «hibridación» cultural en curso, en medio de una «época de intensificación del tráfico, el mercado y las industrias culturales».

«Identidad», sin embargo, me ha parecido siempre una palabra demasiado fuerte, incluso cuando se la aplica a los individuos, puesto que nadie es uno, sino más de uno. Somos, cada cual, «un baúl lleno de gente», como dice Antonio Tabucchi a propósito de la obra de Fernando Pessoa. Por cierto, muchas mayores dificultades tengo con la palabra «identidad» cuando se la emplea por referencia a países y ni qué decir a continentes.

Por lo demás, identidad es hoy diversidad o, si se prefiere, identidad es hoy identidades, hasta el punto de que lo que se observa en cualquier sociedad abierta de nuestros días no es una identidad al modo de un sello que acompaña de modo indeleble a cada comunidad humana. Lo que se aprecia, por el contrario, son múltiples y diversos flujos de identidad —como he oído decir a Diamela Eltit— de manera que el autoconocimiento de tales comunidades no conduce al hallazgo de una identidad propia, única, sino a la identificación de flujos identitarios siempre en curso, y hasta en pugna unos con otros, y a los que es preciso aceptar y con los cuales no queda más que convivir. Por lo mismo, a lo que tendría que aspirar cualquier sociedad moderna no es propiamente a la unidad, sino a conseguir aceptables grados de convivencia en medio de la diversidad que ella tenga.

Como señaló Carlos Fuentes en su conferencia en La Moneda, en América Latina es preciso pasar del discurso de la identidad al de la diversidad, de la pregunta obsesiva y, en cierto modo, paralizante acerca de lo que hemos sido a la cuestión

más fresca y abierta de lo que queremos ser. De lo contrario, así como en el pasado nos quedamos pegados en una política de clases –según advierte Jorge Larraín– podríamos hacer otro tanto hoy con una política de identidades.

Por último, y tomando como base la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, esta última, como también el fenómeno del multiculturalismo, en caso alguno pueden ser legítimamente invocados para explicar ni menos para justificar transgresiones a los así llamados derechos humanos. Estos no son ya un asunto puramente interno de cada Estado, y se encuentran consagrados en declaraciones y pactos de validez universal. Contamos ya con un auténtico derecho positivo internacional de los derechos humanos, que no es sino parte del largo proceso de positivación que tales derechos consiguieron, a partir de la modernidad, primero en el derecho interno de los Estados. No por nada, en consecuencia, la mencionada Declaración, en el primero de sus considerandos, reafirma explícitamente «su adhesión a la plena realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales proclamadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos universalmente reconocidos».

Por otra parte, el respeto a las culturas, a cada cultura, ha de alcanzar también a aquellas que puedan formar parte de una misma cultura, o acaso de un mismo territorio, con lo cual quiero significar que ninguna cultura en particular tiene un carácter perfectamente definido, unívoco y consistente, sino que lo que hay en cada cultura, en mayor o menor medida según los casos, son flujos identitarios múltiples, distintos entre sí y no pocas veces contradictorios.

Además, la globalización, tantas veces vista como una amenaza para la diversidad cultural, tiene la virtud de hacer patente y reconocible la diversidad para todos quienes habitamos el planeta –como dice Guy Sorman– no nos invita a abdicar de nuestras lealtades locales, sino a ampliar estas con lealtades más ampliamente planetarias.

Vale la pena indicar, asimismo, que la diversidad cultural, en cuanto hecho o fenómeno existente y observable, debe traer como respuesta el pluralismo cultural, esto es, la actitud moral y política que consiste en ver ese hecho como un bien, más no como un mal y ni siquiera como una amenaza.

Finalmente, y tal como señala la ya mencionada Declaración de la UNESCO sobre la diversidad, es preciso que los sistemas políticos y económicos imperantes –quizás ya uno solo, democracia más economía de mercado– colaboren a hacer más efectivos los derechos culturales de las personas, de manera que estos no constituyan meros derechos en el papel o, peor aun, como alguien dijo de ellos cierta vez, «cartas a Santa Claus». Es cierto que los derechos culturales, y en general esa categoría de derechos fundamentales que llamamos derechos económicos, sociales y culturales, cuestan dinero, mucho dinero, a decir verdad. Pero tratándose de derechos humanos, el compromiso personal y público, esto es, de los individuos y de las instituciones, no puede quedar reducido únicamente a los derechos de las dos primeras generaciones, a saber, los derechos de autonomía y los derechos políticos, sino que debe alcanzar también a aquellos derechos de tercera generación, los cuales encuentran su fundamento no en la libertad, sino en la igualdad de las personas.

Libertad e igualdad son dos valores que pueden colisionar llegado cierto punto, lo cual, sin embargo, no autoriza sacrificar uno cualquiera de ellos en nombre del

otro. Sociedades decentes no son solo las sociedades libres, sino aquellas que han conseguido eliminar las desigualdades más manifiestas e injustas en las condiciones de vida de las personas. Sin una igualdad básica en las condiciones de vida se ve afectado no solo ese valor, sino también la propia libertad, puesto que poco o ningún sentido pueden tener la titularidad y el ejercicio de las libertades para personas que no comen tres veces al día, esto es, para personas que viven en condiciones de pobreza extrema o indigencia.

Pues bien: ¿cómo hacer para tener gobiernos sensatos, buenos y honrados que consigan conciliar exitosamente las demandas de la libertad con los reclamos de una mayor igualdad? Como no tengo recetas para ello, vuelvo a aquel pensamiento de Carlos Fuentes que nos recomienda poner nuestra imaginación política, económica y moral a la altura de nuestra imaginación verbal o, lo que es igual, poner nuestras ciencias sociales a la altura de nuestra creación artística y literaria. Y poner también a nuestra clase política, aquí y allá, a la altura de los problemas acerca de los cuales debe reflexionar y decidir.

En cualquier caso, en otro camino a ser ensayado, que menos que un camino es un método y acaso apenas un ejercicio, deberíamos tener menor credulidad en ese conjunto abismante de muertes que certifica la así llamada posmodernidad, una época tan pobremente consciente de sí misma que solo se define por relación a la que la habría precedido. Muerte de Dios, fin del Estado, crepúsculo de las ideologías, fin de la política, muerte del hombre, fin de la historia, término de la modernidad, fin de la razón, fin de todas las certezas, a qué seguir. Son demasiadas muertes digo yo, y me pregunto si no estaremos acompañando alegremente cada uno de esos imponentes funerales camino del cementerio sin advertir que los cuerpos que transportamos están únicamente fríos, presas de un interesado ataque de catalepsia, y que empiezan a moverse de nuevo en sus cajones.

Fin de las nostalgias y de las utopías, se declara también, atolondradamente, queriendo de ese modo privarnos de memoria y de nuevos proyectos. La nostalgia no es sino el recuerdo de las cosas buenas que tuvimos en el pasado, mientras que la utopía es la capacidad de imaginar mundos mejores. Entonces, es un auténtico abuso querer privar a las personas, y aun a pueblos enteros, de sus nostalgias y de sus utopías. Hay que evitar, por lo mismo, que la nostalgia y la utopía sean también declaradas muertas o que se les inyecte la sustancia que las haga aparecer como tales para ser llevadas también raudamente al cementerio, donde algunos de los muertos que antes enterramos parecen gozar de buena salud.

DEBATE DEL ÁMBITO CULTURAL

DIO COMIENZO AL DEBATE LA MODERADORA, señora Ana Luiza Machado, Directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). Destacó que a raíz de lo dicho acerca de que «cultura es todo lo que se construye» se había generado un amplio intercambio de percepciones que llevaba a reflexionar sobre el tema.

Refiriéndose a lo dicho en cuanto a que la posmodernidad había traído consigo la muerte de la identidad, una participante sostuvo que, en realidad, había surgido una identidad nueva. La identidad podía parecer difusa, pero no estaba muerta y podía resurgir. Era preciso distinguir entre cultura política y política cultural. Esta última podía mover los mecanismos del Estado, pero no identificaba ni hacía participar al hombre común. En vez de preguntarse qué es cultura más bien habría que indagar para qué sirve y de qué manera se logran sus objetivos. Al igual que las identidades, la cultura debía concebirse como un tránsito.

Varios participantes mencionaron el tema de las utopías y señalaron que en cierto modo las grandes narrativas se habían superado y terminaban en una realización utópica dirigida por un agente social. Se habló de dos cambios importantes. El primero de ellos era la dispersión de los agentes sociales de las utopías, que también eran posmodernos. En el tema de los derechos humanos, por ejemplo, existían una utopía y un grupo que se preocupaba de protegerlos. Si se comparaba la situación actual con el ideal que se deseaba alcanzar, el camino por seguir tenía un componente utópico. Sin embargo, era preciso tener presente que los agentes sociales de las utopías estaban fragmentados, puesto que a quienes interesaba una utopía no necesariamente les interesaba otra y eso guardaba relación con los procesos de cambios sociales. Esa fragmentación de las utopías servía de base para el diálogo.

Refiriéndose a las diferencias entre Brasil y Chile como países, un participante dijo que pese a una historia aparentemente común, ambos estaban formados por distintas culturas y tenían patrones históricos diferentes. En Brasil, un elemento clave era que al independizarse no constituyó una república sino un imperio esclavista. Ese factor de la cultura había sido extraordinariamente importante. Otro elemento importante fue la inmigración que, al igual que en Argentina, influyó mucho en la formación de la identidad cultural. América Latina era la región que irrumpiría con mayor fuerza en el mundo, pero en la formación de la identidad latinoamericana era necesario tener presente que en realidad somos países muy diferentes. En cuanto a la creación de esta identidad latinoamericana, un participante dijo que no creía en ella, por mucho que reconocía que tal vez ya existía y que si se concebía como una de las tantas identidades que uno tiene, ni siquiera era necesario buscarla.

A juicio de un participante, no podía decirse que ya no hubiese grandes narrativas, porque incluso lo sostenido acerca de la posmodernidad era una gran narrati-

va, que podía analizarse interdisciplinariamente. Las utopías eran un punto de partida y no de llegada y ello explicaba la necesidad de corregirlas constantemente.

Se dijo que la muerte y la resurrección eran un elemento constante de lo que tradicionalmente se acostumbraba llamar cultura brasileña. En opinión de un participante, la historia podía verse como una vivencia del tiempo. Los historiadores solían decir que las sociedades difieren entre sí por la conciencia del tiempo, pero distinta del tiempo histórico y relacionada también con un concepto de persona. Para los antropólogos, lo llamado arcaico era una visión determinada de la persona y arcaicos eran todos los contextos culturales que llegaron al siglo XX y entraron al siglo XXI y deberían vivir con la modernidad, esto es, con nuestra era que es la de la ciencia y la tecnología. Los brotes de modernización llegados a Brasil no habían logrado transformar algo esencial de las llamadas culturas negras, que era precisamente la visión arcaica de persona. En Brasil, el hecho de que lo arcaico esté vivo se observaba en la idea de persona. Cuando triunfaba la modernidad los sentidos de cultura se dormían, pero se mantenían vivos donde sobrevivía lo arcaico. Solo había cultura cuando había proyecto, es decir cuando existía utopía. Al no haber utopía, la cultura dejaba de ser proceso y se convertía en mercancía.

Explicando lo que quiso decir cuando se mostró renuente a aplicar la palabra identidad cuando se trata de países, un participante dijo que en sociedades abiertas y complejas, como lo eran actualmente todos los países, no había identidades sino flujos identitarios múltiples y no necesariamente coincidentes, que incluso solían encontrarse en pugna. Al parecer, lo que quedaba en común en esta clase de sociedades en que se daban variadas diversidades era el derecho.

Cuando la utopía se tomaba como punto de llegada y no de partida, se desdramatizaba la cuestión de sus agentes y había que pensar en los individuos y en los grupos de individuos.

El mismo participante dijo que a nivel planetario, su utopía era la gobernabilidad mundial, esto es, que el monopolio del uso de la fuerza radique en algún tipo de organismo supranacional. Los agentes que podían impulsar hacia esta clase de gobernabilidad eran los Estados, pero ellos eran cada vez más débiles a nivel de la gobernabilidad, por lo cual cabía preguntarse si eran los agentes más idóneos para lograrlo.

Para otro participante, la cultura era una cosmovisión y a su juicio había dos tipos de cosmovisiones, una antropocéntrica, que colocaba al hombre en su centro, y la otra ecocéntrica, en la que el hombre era parte de un sistema y tenía una visión más humilde de su propia humanidad. Las culturas ecocéntricas estaban presentes en América Latina, pero se trataba de culturas que estaban casi en la clandestinidad. La cultura también provenía de la interpretación de la naturaleza y actualmente la cultura estaba muy urbanizada y la naturaleza había quedado muy atrás. La utopía de la naturaleza era el equilibrio perfecto, en que nada se pierde, y desde el punto de vista ecológico, el ecosistema más perfecto era la selva tropical primaria, porque en ella había un intercambio perfecto entre los ciclos del agua, de la energía, de los elementos. Terminó expresando que en la naturaleza el concepto de identidad y de diversidad confluían constantemente y lo que nos faltaba era comprender la capacidad de identidad específica que, en su opinión, se relacionaba más con un esquema de cosmovisión que con una visión antropocéntrica.

ÁMBITO POLÍTICO



BRASIL Y CHILE: LAS GRANDES TRANSFORMACIONES INACABADAS

■ *Wanderley Guilherme dos Santos*

A PESAR DE LAS GRANDES DIFERENCIAS EN MATERIA de formación cultural, movimientos migratorios, administración de problemas cruciales tales como los de la esclavitud, formas de gobierno, inclusión social, educación, atención a las necesidades de los sectores más desfavorecidos, todas ellas diferencias que marcan bastante la distinción entre la formación histórica brasileña y aquella de los demás países de Latinoamérica –porque ignoro las peculiaridades de las trayectorias específicas de América Central, y no me arriesgo a incluirlas en esta generalización– en una perspectiva de largo plazo nuestros países tienen un denominador común absolutamente fundamental. Este es que durante el siglo XX todos ellos efectuaron la transferencia de una organización política oligárquica y extremadamente reductora desde el punto de vista de la economía hacia el mundo de la democracia participativa en el sentido liberal de la expresión. Fue durante el siglo XX que en cierto modo todos los países de América del Sur se liberaron de los clanes familiares, de las dinastías, de los grandes nombres, del pequeño número de familias y de grupos políticos que controlaban el sistema de todos estos países, para incorporarlos gradualmente a las masas, en el sentido de la participación partidaria electoral, a la vida política.

De tal modo que, salvo que me equivoque, a fines del siglo pasado en América del Sur ningún país estuvo totalmente controlado por oligarquías políticas, al amparo de obstáculos que hacen que a los segmentos expresivos de la población se les nieguen los derechos, ya sea de elegir o de ser elegidos. En los países de la región ya no existen estos obstáculos. Esta evolución, que es extraordinariamente importante desde el punto de vista de la historia a largo plazo, tuvo lugar generalmente desde mediados del siglo XIX en el mundo anglosajón y en el mundo nórdico y en varios de sus países tardó en completarse hasta casi la mitad del siglo XX. No fue una evolución rápida ni un camino desprovisto de graves conflictos entre diversos segmentos sociales.

En rigor, la incorporación completa de la población negra al universo electoral democrático americano esperó hasta la década de los 60, en el siglo XX, con la Ley de los Derechos Civiles de Johnson, para que se superaran varios obstáculos pecuniarios a la participación de los negros en varios estados del sur de los Estados Unidos. Tampoco fue fácil en Suiza, país en que las mujeres solo adquirieron el derecho a voto en 1971, ni en la cuna de la democracia liberal, que es Inglaterra, donde la conquista del voto por el segmento femenino solo se obtuvo en 1924 y esto después de que se concediera el derecho universal del voto a los hombres después de la Primera Guerra Mundial, en 1919. Hasta entonces aún existían requisitos de

carácter censal, en el sentido de que debía demostrarse que se poseían recursos financieros para participar en la vida política electoral, sea como electores o como candidatos. De modo que, para parafrasear a Kart Polany, esta gran transformación no fue de ninguna manera rápida ni indolora. Se trata de una gran transformación política de los sistemas representativos oligárquicos en sistemas representativos democráticos y no simplemente de los sistemas oligárquicos en sistemas democráticos.

Sudamérica también atravesó por un largo período, hasta que en el siglo XX maduraron las condiciones que hacen que los países civilizados contemporáneos sean democracias electorales, como suelen llamarse. A diferencia de la historia europea, mejor dicho, anglosajona y nórdica, este período estuvo marcado por grandes crisis. Porque tanto en Alemania como en Italia y Francia la transición de los sistemas oligárquicos a sistemas democráticos representativos tuvo grandes tropiezos y grandes intervalos dictatoriales.

En América Latina todavía sobresale el número de interrupciones dictatoriales al nacimiento de la democracia representativa que experimentaron no pocos países. Esto, por mencionar algunos, por todos conocidos, cuya historia política está marcada por el infortunio desde este punto de vista. Por ejemplo, en Bolivia hubo una serie de intervenciones militares y dictaduras «increíbles», en otros como Ecuador, se registran cerca de once golpes militares y civiles apoyados por militares que tuvieron gran éxito. Otro ejemplo de período turbulento es el de Argentina, donde se produjeron al menos nueve golpes de Estado.

En la región se destacan Chile y Uruguay como países que pagaron un precio menor en este proceso de transformación de las oligarquías en democracias representativas. En el primero hubo dos intervenciones militares, una breve, en los años 20 y otra más prolongada en 1973; en el segundo también se produjeron dos intervenciones, una pequeña y otra grande, también en los años 70.

Tal vez para sorpresa de los brasileños aquí presentes y también de los no brasileños, Brasil forma parte del pequeño grupo de países en que, contrariamente a lo que señala la mitología intelectual, no hubo un elevado número de intervenciones. En efecto, fue una república oligárquica representativa, como todas las demás de América del Sur, Europa y el mundo nórdico durante las tres primeras décadas del siglo XX. Como es propio de los sistemas oligárquicos, convivió con la violencia interna, con la corrupción electoral; pero el proceso no tuvo interrupciones.

La corrupción era similar a la que hubo en las elecciones del siglo XIX en Inglaterra, que llevó a Stuart Mill a decir que, durante el período de voto censitario, para ser candidato había que ser rico. Eso en la década del 60 del siglo XIX. Asimismo, en los años 30 del siglo XX y un poco más adelante en Estados Unidos era común comprar el mandato de Senador y para ello había un lugar concreto, Tamany Hall, que era la bolsa de compraventa de senaturías. Pero no hay duda alguna de que en Inglaterra el proceso de purificación del mandato político fue mucho más rápido.

Me resisto a llamar golpe de Estado a la revolución de los años 30 en Brasil porque durante ella se ampliaron los derechos políticos. Toda la vida nacional brasileña de esa época se vivió en ejercicio de todos los derechos civiles y políticos y la elección de Asamblea Constituyente, el año 1934 funcionó libremente. En 1937 tuvimos el primer golpe de Estado del siglo XX y en 1964 el segundo.

Así, pese a las grandes diferencias de formación cultural entre Brasil y los demás países de América Latina, Brasil y Chile compartimos en particular una primera singularidad: el hecho de pertenecer al pequeño grupo de países sudamericanos que hizo el tránsito de república oligárquica representativa a república representativa de voto universal, democrático, con participación de las masas en la vida política, al menor costo político en términos de violencia a las instituciones políticas legales.

Otro motivo de proximidad con Chile que no tenemos con los demás países sudamericanos, es que el golpe de Estado de 1973 en Chile y el de 1964 en Brasil comparten características y antecedentes bastantes similares. Me referiré primero a Chile, en 1973.

De acuerdo con las interpretaciones más aceptadas por la academia chilena en relación con el golpe de 1973, los antecedentes, desde el punto de vista de las instituciones estrictamente políticas, tienen que ver con un proceso simultáneo de fragmentación política, polarización entre posiciones extremas y parálisis gubernamental. Esto lo describe muy bien Arturo Valenzuela en *El quiebre de la democracia en Chile*. A mi juicio, esta obra está redactada de manera mucho más interesante y mucho más estudiada que la *Historia electoral de Chile* de Ricardo Cruz-Coke.

Este diagnóstico también es aceptado por mi colega Carlos Huneeus, en su bello trabajo sobre el período de Pinochet. O sea, que el golpe del 73 fue precedido por la desagregación de las fuerzas políticas, por el surgimiento de un elevado número de instituciones para-partidarias y extraparlamentarias que establecieron una dinámica de crecientes demandas que el gobierno estaba obligado, no a cumplir, pero sí a prometer aun más, por lo tanto, una competencia de promesas imposibles de cumplir. Esto lo describe muy bien Cruz-Coke.

Estamos en una democracia representativa y no oligárquica. En esta discusión surgen fenómenos muy importantes, por ejemplo, antes del gobierno de Frei Montalva se produjo una decadencia de las agrupaciones de la fuerza electoral de los partidos de derecha que, después de él, reconquistaron creciente fuerza. Esta fuerza costó la caída del poder parlamentario y partidario del centro político chileno al Parlamento.

Esto está documentado, y resulta evidente, con la creciente radicalización de la derecha, cada vez más poderosa —y la radicalización de la izquierda en el Parlamento— para poder competir con las fuerzas de la izquierda desde afuera del Parlamento. Movimientos que se presentaban como radicalmente revolucionarios y que proponían al Gobierno acciones absolutamente impensables, en un contexto legal constitucional.

Gran parte de la responsabilidad de este poco feliz desenlace obedece a la fragmentación del sistema partidista parlamentario. En realidad, entre el inicio del Gobierno de Frei Montalva y las primeras elecciones anteriores al gobierno de Salvador Allende, la fragmentación creció a una tasa superior a la del gobierno de este último proceso. El mismo proceso de fragmentación, polarización y parálisis gubernamental se produjo en Brasil en 1964. La similitud de los antecedentes del Golpe de Estado de ese año es un hecho establecido.

Sin embargo, a partir de ahí comienzan algunas de las diferencias: en su excelente análisis del régimen de Pinochet, Carlos Huneeus revela en qué medida en el período de la dictadura militar en Chile, al igual que durante el régimen militar

dictatorial en Brasil, Chile promovió la modernización económica, impulsó el crecimiento, diversificó la economía y emprendió una amplia tarea de modernización general.

Al respecto, me limitaré a exponer este punto de vista, puesto que ahí terminan las semejanzas; en efecto, contrariamente a lo ocurrido en Chile, en que el Gobierno militar propuso una política de privatización, con menos poder del Estado, del sistema estatal de producción, de regulación, en Brasil fue un período de expansión, de creación de empresas estatales y de proliferación de consejos de regulación. Lo mismo puede decirse del área política. Porque mientras que Pinochet cerró el Congreso y liquidó los partidos, en una dictadura latinoamericana clásica, Brasil inventó, innovó y creó una dictadura por rotación. Nosotros no tuvimos un dictador a lo largo de los veintiún años de dictadura, sino dictadores que cumplieron los mandatos presidenciales o dictatoriales y que cada cuatro años eran sustituidos por otro dictador.

En segundo lugar, se mantuvieron las elecciones cada cuatro años para el Congreso y las Asambleas Legislativas. Por lo tanto, en vez de un cierre total de las instituciones políticas, lo que hubo fue un semi-cierre, con constante competencia forzada. Tras varias oleadas de persecuciones, de represión, de muerte, asesinato y otros crímenes, se perseguía a políticos y particulares. Pero las instituciones parlamentarias seguían funcionando regularmente, obligando a los dos partidos permitidos por la dictadura a competir por los votos y por el apoyo, para expandir su organización a nivel nacional, de tal manera que las dos regiones que no pertenecían al Brasil político, sino al Brasil territorial y jurídico, esto es el norte y el centro-este, fueron integrados precisamente durante el período dictatorial, no solo desde el punto de vista económico sino también a la vida política de los partidos. Empezaron a crear directorios en los distintos municipios, de manera que al terminar la dictadura teníamos simultáneamente un país con instituciones económicas modernas, un Congreso, una sociedad electoral que no podían compararse con la de ningún país latinoamericano ni europeo, salvo la Unión Soviética, que no vale para términos de comparación.

Había alrededor de 90 millones de electores inscritos y participantes y partidos organizados en todo el territorio nacional. Y fueron estos partidos surgidos inicialmente con timidez, en 1982, los que en 1986 convocaron y votaron libremente una Asamblea Nacional Constituyente.

Contrariamente a lo ocurrido en Chile, donde la Constitución fue propuesta, votada y discutida bajo el régimen de Pinochet, en Brasil, con la Asamblea Nacional Constituyente de 1986 y la Constitución promulgada en 1988, se produjo una completa ruptura de las instituciones dictatoriales y el sistema político brasileño contemporáneo. En Chile el problema institucional subsiste hasta hoy.

Perdóneme si estoy atrasado en esta información, pero con los senadores vitalicios aún formando parte de la Cámara Alta, y particularmente con la autonomía de la Fuerzas Armadas en relación con el poder civil, esta es una cuestión que los científicos políticos y los chilenos, en general, saben que debe superarse. No es fácil, pero es el resultado de la Constitución propuesta y votada por Pinochet.

En cuanto a la situación actual, lo que encontramos en Brasil, que a mi juicio es uno de los principales problemas y dejó la idea en el aire para mis colegas chilenos, es que a pesar de todo el proceso de modernización económica, de avance económi-

co, de crecimiento económico –y actualmente Brasil tiene una economía pujante que no tiene comparación con lo que era su economía antes del 64 y con mayor razón antes de los años 30– se construyó sin modificar de manera importante las tasas de exclusión social. No conozco países que hayan acumulado tanto capital como Brasil manteniendo la actual tasa de exclusión social. Ella es lo más estable que tenemos; todo lo demás puede variar, pero la exclusión social no varía.

A manera de hipótesis quiero dejarles a mis colegas la siguiente preocupación. Por su magnitud, dejando de lado a los que tienen ingresos y poder de compra, el mercado interno brasileño es tan grande que no necesita de los pobres. Ello al contrario de los países que se modernizaron tradicionalmente y que, en algún momento, fueron obligados a redistribuir los ingresos para aumentar el mercado interno y poder seguir con la acumulación. Los ricos brasileños prescinden de los pobres brasileños. Obviamente, esto es un modelo insostenible, pero desde el punto de vista modelístico, que agrada a los economistas, el sistema de exclusión brasileño tiene condiciones perfectas para continuar su acumulación sin redistribuir los ingresos, sin hacer ninguna inclusión. Esto significa que en Brasil el problema de la inclusión es fundamentalmente político, exige contar con las élites económicas y ellas excluyen a los pobres.

Otro tema que me parece crucial para el Brasil contemporáneo es el problema de la constitucionalidad del país. La inclusión de la región centro-oeste, que abarca la mitad de América Latina, y de la región norte, que abarca la mitad de Europa, sin contar Rusia. La inclusión de ambas regiones, desde el punto de vista económico y de la competencia electoral no se acompañó de inclusión constitucional. Lo que quiero decir es que la Constitución brasileña, principalmente en lo que respecta a sus principios fundamentales como Constitución civilizada, el derecho al libre movimiento, el derecho de opinión, el derecho a organizarse, no es válida en gran parte del territorio nacional.

Brasil no es una república constitucionalizada en su integridad. Esto, en las grandes regiones. Pero, además, el deterioro de la capacidad del Estado brasileño de asegurar a todos el beneficio de los derechos constitucionales aprobados en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 es manifiesto. La Constitución no es válida en las regiones norte y en la región centro-oeste, y tampoco en la periferia de las grandes metrópolis.

El Estado brasileño no tiene cómo asegurar la libertad de movimiento, el derecho de opinión, o el derecho de organización a las diversas zonas de las grandes metrópolis. Creo que además del problema de la inclusión social, uno de los temas cruciales a largo plazo es la constitucionalización de Brasil, que tuvo un quiebre total con la dictadura y que al menos respecto de las instituciones más evidentes, no logró constitucionalizarse.

Brasil, sin duda alguna, es una república inacabada. No está terminada desde el punto de vista de la inclusión de sus habitantes, de sus ciudadanos y es inacabada en el sentido de que el Estado brasileño no garantiza a todos los ciudadanos los principios fundamentales de una democracia, de un país civilizado contemporáneo. Creo que en esto tiene una gran diferencia con Chile. Al menos, imagino que este problema no afecta a Chile y aquí debo hacer una advertencia: ahora que en los últimos diez o quince años Chile ha entrado en un período de acumulación, de

modernización económica evidente, de crecimiento económico, hay que estar atentos a que, después de Brasil, Chile es el segundo país de América Latina que tiene peores índices sociales. Por esta razón, hay que ocuparse de que la modernización, el crecimiento y el progreso chilenos no se hagan en perjuicio, y posteriormente, manteniéndose indiferentes a la suerte, de los que actualmente no participan de este progreso.

REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA CHILENA*

■ Manuel Antonio Garretón M.

SI UNA CARACTERÍSTICA TUVO LA VIDA SOCIAL Y POLÍTICA en Chile hasta 1973 o, si se quiere, el principal rasgo de la democracia política chilena de la época, fue la imbricación de sociedad y política a través del sistema partidario, tensionados hacia el Estado en el doble sentido de acceso a los bienes y servicios del desarrollo, y de acceso a la capacidad de definir la orientación de dicho desarrollo. La dictadura militar tuvo como proyecto destruir esa relación e intentar recomponer las relaciones entre Estado y sociedad, privilegiando el mercado, desmantelando el Estado y eliminando la política. Fracasó en todos esos aspectos, excepto en la imposición de un nuevo modelo económico que destruyó la economía. El régimen democrático que surge en 1990 tenía como tarea completar la democratización política amarrada por enclaves autoritarios, modificar el modelo socioeconómico y recomponer las relaciones entre Estado y sociedad.

En lo que sigue nos referiremos a estos aspectos de la democratización política en Chile.

«TRANSICIÓN» Y DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICAS.

EL PLEBISCITO DE OCTUBRE DE 1988 DESENCADENÓ un proceso de transición desde una dictadura a un régimen que se aspiraba fuera democrático. Sin embargo, esa transición que terminó el 11 de marzo de 1990, cuando fueron elegidas las primeras autoridades democráticas desde 1973, dio origen a un régimen post-dictatorial con plena vigencia de libertades, gobiernos elegidos democráticamente, pero parlamentos que expresaban parcialmente la voluntad popular —debido a la arbitrariedad del sistema electoral impuesto por la dictadura, de acuerdo con el cual la minoría de derecha puede tener el mismo número de diputados y senadores que la mayoría expresada en la Concertación— y la presencia de instituciones autoritarias y poderes fácticos que limitaban y reducían severamente la expresión de la voluntad popular. Es decir, lo que el país ha tenido en estos quince años son gobiernos democráticos, Estado de Derecho y libertades públicas, pero no puede afirmarse que se trate de un régimen democrático propiamente tal. Esta situación mejorará con las

* Este texto, que corresponde parcialmente a la presentación en el Seminario, es una versión revisada, sintetizada y actualizada para esta publicación de «De la transición a los problemas de la calidad de la democracia chilena» (*Revista Política*, Santiago, vol 43, Otoño 2004).

reformas constitucionales del 2005, pero no generará estrictamente una democracia completa o plena.

Podrá decirse que es un régimen democrático con enclaves autoritarios heredados o un régimen autoritario (en ningún caso una dictadura) con enclaves democráticos. No importa la denominación. La realidad es que ya no hay más transición propiamente tal, que esta duró un año y medio, que terminó hace quince años y que dejó como tarea para el país y los gobiernos democráticos la reforma del sistema heredado por la Constitución de 1980 de modo de transformar una democracia de mala calidad, poco representativa, dominada por los poderes fácticos, en una verdadera democracia política, lo que significaría básica, aunque no exclusivamente, una nueva Constitución.

Más allá de la discusión absurda sobre si la transición terminó o si estamos aún e indefinidamente en ella, las dos cuestiones básicas que se plantean son las siguientes: ¿era posible otra forma de terminar con la dictadura? y ¿por qué no se ha completado la transición con la reforma política y con otros cambios en la sociedad?

Respecto de la primera pregunta, algunos sostienen que por haber elegido esta forma de transición, en que no se tocaba el modelo socioeconómico, quedamos presos definitivamente del sistema neoliberal, con su democracia restringida y predominio de los poderes fácticos. Por ello, argumentan, no debía haberse participado en el plebiscito, como ellos mismos lo advirtieron, porque este era una especie de trampa mortal. No tiene sentido volver a explicar por qué el plebiscito era la única manera que tenía la oposición de terminar con la dictadura, después de que sus diversos sectores habían usado los más diversos modos de lucha y que los sectores autoritarios tenían todo el poder y disponían de una Constitución impuesta que aseguraba su férrea cohesión para impedir cualquier cambio. No haber participado era asegurar la dictadura indefinidamente. Se dirá que el contenido de la lucha antipinochetista para el plebiscito olvidó otros aspectos, como el modelo socioeconómico neoliberal. Por un lado, ello no es cierto, porque hasta el momento de asumir el primer gobierno de la Concertación se mantenía el discurso antidictatorial y antineoliberal como parte de las movilizaciones y mensajes comunicacionales, solo que el énfasis era necesariamente antidictatorial, pro libertades y derechos humanos, porque ese era el contexto y la definición básica en torno a los cuales giraban tanto el plebiscito como la transición que este desencadenaría. De modo que podrá criticarse mucho lo que fue la oposición a la dictadura, en sus diversas y variadas formas, hasta el momento en que ella decide ir al plebiscito y después de este, pero en ningún caso puede afirmarse que no debía participarse en él.

La segunda cuestión, entonces, es por qué durante los gobiernos democráticos no se han hecho las reformas político-constitucionales, excepto en lo que se refiere a las elecciones municipales (y ello también se hizo de manera insuficiente) y solo quince años después se promulga un conjunto de reformas bastante significativo, por mucho que permanezcan dentro del marco de la Constitución pinochetista, lo cual ha dificultado también avanzar más allá de los temas puramente político-institucionales, y enfrentar los aspectos neoliberales del modelo económico.

Por un lado, la oposición a los gobiernos democráticos, formada por los poderes fácticos empresariales, mediáticos y militares, así como por su expresión en la derecha, principalmente en la UDI, definieron como puntos básicos de esa oposición

mantener la institucionalidad política, la intangibilidad del modelo neoliberal y la impunidad en materia de violaciones a los derechos humanos. De modo que en esos puntos cruciales ha habido una oposición cerrada, que cuenta además con los recursos institucionales, de poder y económicos para tratar de impedir cualquier cambio. Si bien ese es un dato de la causa que no debe ser olvidado, no lo explica todo.

Porque en cuatro momentos la Concertación ha tenido la opción, si no de superar totalmente el modelo político y socioeconómico heredado, al menos de avanzar en su transformación. El primero fue durante la transición propiamente tal, entre el plebiscito y las elecciones de diciembre de 1989, donde solo estaba en juego la cuestión del modelo político, en que el equipo negociador de la Concertación, demasiado atemorizado y falto de perspectiva, transó unas reformas constitucionales absolutamente insuficientes, en la esperanza de que los resultados electorales le darían la mayoría para ahondar en ellas.

El segundo momento, en el que están en juego cuestiones del modelo político y socioeconómico y también de derechos humanos, ocurrió al inaugurarse el primer gobierno democrático, cuando las negociaciones de reformas tributarias y laborales, así como las referidas a comunicaciones, elecciones municipales, etc, dirigidas por algunos Ministros del Presidente Aylwin, crearon nuevos amarres y enclaves institucionales, por malos cálculos políticos y temor reverencial a empresarios y militares que estaban totalmente a la defensiva y sin recursos para oponerse a medidas más profundas. En ese momento, si bien se avanzó muy significativamente en la dimensión simbólica de los derechos humanos (Comisión Rettig), se hipotecaron definitivamente los aspectos institucionales-políticos y de reforma socioeconómica.

La tercera oportunidad frustrada fue al ser elegido el segundo gobierno de la Concertación con un apoyo inédito en toda la historia de Chile. La absoluta ceguera en materia política, la insensibilidad en materia de derechos humanos y la extrema dependencia psico-ideológica respecto del empresariado, impidieron cualquier avance tanto en el sistema político-institucional como en el modelo socioeconómico y de derechos humanos, excepto en la sucesión del Comandante en Jefe del Ejército y la reforma educacional y judicial. El clima de opinión, contrario a las posiciones del gobierno, desatado por la detención de Pinochet en Londres, forzó un importante avance parcial con la Mesa de Diálogo.

La cuarta oportunidad ha sido la posibilidad de reformas sociales y constitucionales bajo el gobierno de Ricardo Lagos, aunque ellas serán sin duda limitadas y con el riesgo de consolidar el modelo institucional dificultando nuevos cambios en el futuro. Al promediar el quinto año de este gobierno, sin duda pueden destacarse avances importantes, aunque muchas veces entrampados en retrasos y concesiones a la oposición no democrática de derecha, tales como las reformas laborales, los doce años obligatorios de educación, el seguro de desempleo y la reforma de la salud, el programa destinado a eliminar la indigencia, en materia social; la Comisión sobre Tortura y Prisión Política con leyes de reparación en materia de derechos humanos; y soluciones aún insuficientes en materia de política, como la ley de financiamiento de las campañas electorales y el mejoramiento de la institucionalidad del Estado. Al mismo tiempo, durante este gobierno las Fuerzas Armadas, principalmente del Ejército abandonan definitivamente su papel de poder fáctico alineado con la nostalgia y proyección del régimen militar, lo que no ocurre ni con la

derecha hegemonizada por su núcleo autoritario, ni con el mundo de los grandes empresarios y de los medios de comunicación.

Punto aparte merece la promulgación de las reformas constitucionales en septiembre del 2005, a la que nos referiremos más adelante.

Es cierto que las orientaciones conservadoras y de derecha al interior de la Concertación, mal llamadas liberales, y las tendencias pragmáticas que buscan evitar conflictos y solo administrar la situación de poder con cálculos inmediatistas, son fuertes y buscan evitar o limitar el contenido de las reformas. Y es probable que en la ausencia de una reforma coherente y definitiva de la institucionalidad heredada, jueguen no solo la radical oposición de una derecha sin convicción ni estilo democráticos, porque aprendió a hacer política como el brazo civil de la dictadura militar, sino el propio éxito político electoral y de los gobiernos de la Concertación en materia socioeconómica, que les hace minimizar la importancia de los cambios políticos que podrían afectar este éxito conseguido en el marco de una institucionalidad creada para impedirlo.

DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA Y MODELO SOCIOECONÓMICO

UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN política chilena fue la ausencia de una crisis económica original. La existencia de esta en muchos otros casos de transiciones alteró la correlación de fuerzas prodemocráticas y abrió espacios de desestabilización o deslegitimación por parte de poderes fácticos o por el distanciamiento de los sectores medios y populares. En el caso chileno, en cambio, se heredó un modelo económico, lo que también tiene efectos importantes para el proyecto sociopolítico.

Así, el bloque democrático en el gobierno desde comienzos de la década de los años 90, la Concertación de Partidos por la Democracia (integrado por los partidos Demócrata Cristiano (DC), Radical (PRSD), Partido por la Democracia (PPD) y Socialista (PS) y que ha elegido Presidente en 1989 a Patricio Aylwin, en 1993 a Eduardo Frei, ambos DC y en 1999-2000 a Ricardo Lagos, socialista y Partido por la Democracia), en los primeros seis o siete años de gobierno post-dictatorial, no estaba obligado a políticas que tuvieran efectos antipopulares o regresivas para resolver una crisis coyuntural heredada. Sin embargo, desgraciadamente no se aprovechó la consiguiente oportunidad de concentrarse en los aspectos propiamente políticos para completar la transición superando los enclaves autoritarios. Por otro lado, la prioridad absoluta dada a la estabilidad económica, desincentivó la constitución y acción de movimientos y actores sociales y dañó su relación con la política y los partidos.

El primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, definió la tarea nacional en términos de «transición a la democracia» y apuntó hacia la idea de un «crecimiento con equidad», manteniendo los equilibrios macroeconómicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó «democracia de consensos». Lo cierto es que ya no se estaba en ninguna transición y, como hemos dicho muchas veces, tampoco hubo consensos. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga

a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que hubo metas y orientaciones y que, en términos de ellas, el gobierno avanzó. Al contrario, cabe recordar que durante el segundo gobierno de la Concertación, no obstante un muy buen desempeño económico hasta 1997 y a los importantes avances en obras públicas y en la reforma a la justicia y a la educación, en materia de proyectos y orientaciones, de metas que movilicen energías sociales y culturales, el país fue a la deriva, carente de una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política. En el gobierno de Ricardo Lagos se ha recuperado el liderazgo presidencial: la meta se ha planteado en términos de ser un país desarrollado en el segundo centenario de la existencia como nación independiente. Sin embargo, pese a los enormes avances en materia de reformas sociales e inserción internacional tal meta está lejos de conseguirse, y tampoco pareciera que el conjunto de los actores sociales y políticos se encaminan con claridad en la misma dirección.

Es cierto que Chile se ha destacado en el último decenio entre sus pares latinoamericanos como una notable economía emergente de la región. El desempeño económico ha sido impulsado principalmente por el aparato exportador y, en menor medida, por el consumo interno, habiéndose duplicado el PIB real en los últimos diez años mediante una vigorosa expansión del ingreso promedio y del consumo. Actualmente el PIB per cápita de Chile es de casi 5.000 dólares anuales y el PIB real per cápita (ajustado por el poder adquisitivo) es de 9.930 dólares. La esperanza de vida es de 75,1 años, el nivel de alfabetización de 95,2%, y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es uno de los más altos de la región, y en 1998 alcanzó el mayor nivel en América Latina. Al mismo tiempo, el país ha avanzado con fuerza en la agenda social, habiendo reducido la incidencia de la pobreza y la indigencia. La escolarización ha tenido avances importantes en la última década, con una media de escolaridad de un 9,3% a nivel nacional, lo que posibilita la generación de condiciones para alcanzar la meta de quince años promedio para la totalidad de la población en etapa de escolarización, especialmente de los sectores rurales, cuyo promedio es de 6,3 años. En cuanto a la sustentabilidad ambiental, hay ciertos avances, particularmente en la institucionalidad y en los instrumentos de gestión ambiental disponibles, pero debido a que ellos tienen lugar en forma paralela a las presiones económicas sobre el medio ambiente, no se han alcanzado niveles de calidad ambiental ni de recuperación del pasivo ambiental satisfactorios para los ciudadanos.

En la dimensión socioeconómica hay al menos tres grandes problemas que, de no remediarse, erosionarán no solo el dinamismo del crecimiento sino que pondrán en peligro los avances logrados y la existencia misma del país como comunidad en el plano social. El primero de ellos se refiere al ritmo, tipo y metas del desarrollo económico. Se ha planteado la meta de ser un país desarrollado en el 2010, lo que ya será imposible, tanto en función del ingreso per cápita como de una distribución «desarrollada» de los frutos del crecimiento.

Y es aquí, entonces, donde se plantea el problema de fondo. El modelo de crecimiento del mundo sobre la base del papel principal de las fuerzas transnacionales de mercado y de lo que se ha llamado la nueva economía, ha dejado de ser un modelo de desarrollo. Crecimiento y desarrollo ya no van de la mano y el problema estructural del empleo es la mejor ilustración al respecto, lo que exige intervencio-

nes directas del Estado y la sociedad en la economía. Pese a que desde el 2000 se han dado señales interesantes en materia de acuerdos internacionales y reformas socioeconómicas, ellas son claramente insuficientes. El debate abierto por el Presidente Lagos en su Mensaje del 21 de Mayo del 2000 sobre el tipo de economía y de sociedad del futuro no tuvo continuidad y no se fijaron en términos operativos los grandes temas de la agenda económica, salvo los de la coyuntura inmediata. Asimismo, la discusión en torno a la naturaleza misma del modelo de crecimiento basado en exportaciones sin alto valor agregado y con una tasa desempleo que parece estructural, apenas ha tenido esbozos que muy luego son apagados, por cuanto en todos los ámbitos parece que las únicas voces que influyen y que incluso fijan la agenda de los organismos públicos son las de los grandes grupos y organismos empresariales, sus organizaciones gremiales y sus medios de comunicación.

Y este es precisamente el segundo gran problema no resuelto por el modelo socioeconómico chileno, el de los actores del desarrollo. Por un lado, el país vive normalmente un permanente clima de guerrilla verbal y también de (in)actividad económica desatado por los sectores empresariales mencionados, con la amenaza de que si no se aceptan exigencias en el plano político –como, en su momento, el término del juicio a Pinochet– o en el plano económico, como la baja de los impuestos o en el plano social la ausencia de normas de protección al mundo sindical, dejarán de invertir. Sin duda que hay excepciones, pero el nivel de ideologización y los intereses desatados de ganancia a toda costa, tan generalizados, hacen que Chile no pueda contar con uno de los motores necesarios del desarrollo económico en el actual modelo de economía vigente en el mundo, como es una clase empresarial con responsabilidades, no frente a ganancias a cualquier costo o a sus caprichos extraeconómicos, sino frente al país, para lo cual necesita pensarse en términos de este y del papel propio como agente de desarrollo en permanente cooperación y relación con el Estado. Las simpatías que en el último tiempo ha mostrado el empresariado respecto del gobierno del Presidente Lagos no son una excepción a lo dicho, sino que implican solo el reconocimiento coyuntural de los buenos resultados de la política económica del gobierno que termina, tanto para el país como para ellos mismos.

Por otro lado, subsiste cierta timidez respecto del papel más activo del Estado en su capacidad dirigente y movilizadora. Es cierto que en una economía altamente globalizada como la chilena, comparada por ejemplo con la de los socios principales del Mercosur, se hace muy difícil formular políticas económicas activas. Pero también es cierto que en lo referente al rol regulador e incentivador en la economía, protector en lo social, y promotor de áreas indispensables como la investigación o el medio ambiente, salvo en obras públicas el Estado está aún atrasado y presa de las autolimitaciones que la ideología neoliberal ha impuesto como sentido común. La misma modernización del Estado, aunque ha producido avances interesantes en la informatización y en los niveles de atención al usuario, no ha escapado a la perspectiva de medirse con los indicadores propios del mundo privado o del mercado. Reinstalar el papel dirigente, regulador y protector del Estado sigue siendo una tarea prioritaria, sin la cual no podrá resolverse el problema de las desigualdades a que haremos mención. Cabe recordar que la participación del Estado en el producto nacional es muy baja y que hay un amplio margen para caminar desde un modelo liberal a uno socialdemócrata sin que ello afecte el crecimiento.

El tercer problema se refiere a las consecuencias de la situación económica en el campo social, que han significado un relativo estancamiento, especialmente en lo referido al empleo, las igualdades socioeconómicas y la capacidad de acción de los grupos y sectores sociales más afectados.

Respecto del empleo, si bien se han producido avances indudables, como el seguro de desempleo y la creación de nuevos puestos por parte del Estado, sin que otra vez los empresarios hayan participado principalmente en ellos, ya hemos señalado que la cuestión de fondo no ha sido abordada en sus términos reales y de futuro, sino que se ha quedado en mutuas recriminaciones sobre las responsabilidades de cada cual en la coyuntura inmediata. Y la cuestión de fondo, a la que apuntábamos más arriba, es que hoy el crecimiento ha dejado de ser equivalente a desarrollo e integración social y, por lo tanto, en términos de la OIT «empleo decente para todos» y que, por lo tanto, deben introducirse ya sea modificaciones al modelo de crecimiento o a acciones complementarias que pueden ser contradictorias con algunas de sus premisas o supuestos, de modo de volver a vincular crecimiento y desarrollo. Mientras esto no se haga, todas las soluciones serán de parche y efímeras. Y, con algunas salvedades, no se ve que este debate, que se plantea en todas partes del mundo y así puede hablarse del modelo alemán o del modelo nórdico o del modelo norteamericano, se haya instalado con seriedad en Chile, ni en el gobierno y la Concertación, y mucho menos en la oposición empresarial y de derecha política. En este sentido, las reformas laborales aprobadas a mediados del 2001, pese a que fortalecen la posición laboral más allá de las concesiones que implicaron, sobre todo, una visión coherente de lo que el trabajo representa en una sociedad que nunca fue plenamente industrial, pero que ingresa con ese lastre al mundo postindustrial globalizado.

En el plano de las desigualdades socioeconómicas, hay que recordar que este es el principal talón de Aquiles de la sociedad chilena, en la medida en que la pobreza, al menos en la dimensión estadística, se ha reducido significativamente, como lo hemos indicado, en gran parte debido al crecimiento y a políticas sociales eficaces del Estado, pero en ningún caso debido propiamente a un proceso redistributivo. Si los pobres son hoy menos pobres, lo cierto es que los ricos son más ricos. Pese a la conciencia de que este es el principal problema que afecta al país como comunidad social, el debate dirigido por los sectores empresariales y por centros de investigación afines divulgaron la tesis de que «la pobreza no puede esperar y la igualdad sí» y que todo debía concentrarse en el crecimiento, que este proveería igualdad y que no hay nada que hacer en esta materia porque perjudicaría la confianza. Este argumento también ha penetrado a ciertos sectores de gobierno, que señalan que el tema de la igualdad es solo consecuencia del crecimiento y que es una discusión cuyo lujo solo puede darse cuando se tengan tasas de crecimiento sostenido muy altas. Lo curioso es que cuando se dan estas tasas tampoco hay discusión porque se argumenta que ello podría desactivar la economía y desincentivar la inversión y que, desde ambos lados, por razones distintas se cae en argumentos totalmente reñidos con la realidad histórica, como lo es afirmar una relación positiva entre desigualdad económica inicial y crecimiento económico, en el entendido de que logrado el segundo viene el chorreo y se revierte la tendencia negativa original. Economistas que no son precisamente estadistas ni izquierdistas han llamado la

atención sobre este punto, haciendo ver que la relación es inversa a la que se predica: para que haya crecimiento debe haber mayores tasas de igualdad desde el comienzo. Negando o postergando la necesidad imperiosa de igualdad, tanto para el desarrollo económico como para la subsistencia de un país como comunidad, se ha ido desplazando el eje central que distinguía la campaña y el proyecto del Presidente Lagos de todos los demás. No solo del debate propiamente tal, sino de las medidas urgentes y necesarias en esta materia, como lo es principalmente la reforma tributaria.

Uno de los rasgos intrínsecos al modelo socioeconómico de crecimiento es su capacidad de desestructurar toda forma de acción colectiva que no sea la de los poderes fácticos o corporativos empresariales. En este plano, cabe reconocer que, tal como el modelo de desarrollo previo basado en la industrialización y el Estado tenía ciertos defectos intrínsecos que había que corregir desde fuera, este también tiene perversiones que forman parte de su naturaleza. En efecto, el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el Estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas. Al desestructurar la acción colectiva se privilegia solo la dimensión corporativa ligada al poder económico y se generan acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar la ausencia de una institucionalidad adecuada, tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del Estado para procesar los conflictos y demandas, lo que se ha demostrado en los escándalos por denuncias de coimas y fraudes en el sector público durante 2002 y 2003 y que llevaron a una agenda de reformas parciales. Importantes, pero que no transformaron la estructura del Estado ni su relación con la sociedad.

La falta de contrapeso entre organizaciones sociales, especialmente de los sectores más vulnerables, y los actores más poderosos que actúan en la economía, los poderes fácticos, no solo parece no haber disminuido sino que se ha agudizado. Esto hace que los actores sociales debilitados se vean obligados a poner como única tarea de su acción sus propios problemas particulares, lo cual disminuye su preocupación por las grandes cuestiones nacionales y aumenta su demanda puramente corporativa, y ello se refuerza al no contar con un sistema partidario en que los sectores sociales se sientan escuchados e incorporados por la clase política, con excepción de la derecha, que expresa directa y únicamente los intereses empresariales y militares, y del Partido Comunista, sin mayor proyección política, que suma cualquier descontento contra los gobiernos de la Concertación.

Todo lo anterior obliga a darle prioridad en el futuro a las tareas de regulación y control político y social del modelo económico. Ello implica fortalecer tanto a los actores sociales y políticos como a la institucionalidad estatal frente al mercado y a los poderes fácticos.

Si en algo parece ser exitoso el modelo económico chileno es en su inserción en el proceso de globalización. Es evidente que la sociedad chilena ha sido impactada por la globalización de una manera más fuerte que otras del continente, entre otras razones por su propia dependencia histórica de los fenómenos externos en todos los planos, pero también por la naturaleza de su economía, más abierta que las demás, en parte porque la apertura y los ajustes se hicieron antes que la globalización se

impusiera como fenómeno central de fines del siglo. En materia económica, más de un 50% del PGB está vinculado al sector externo. En 1998, las exportaciones de bienes y servicios significaban 25,8% del PIB y las importaciones 29,7%.

La discusión, entonces, no es globalizarse o no, lo que ya está ocurriendo independientemente de las voluntades, sino cómo controlar y orientar este proceso de modo que se limiten sus costos y el país lo aproveche como una oportunidad para su desarrollo, no solo económico sino social y cultural.

A su vez, el reconocimiento de la realidad ineludible de la globalización ha llevado a dos grandes visiones en esta materia. Por un lado, quienes piensan que Chile puede encarar este desafío solo, para lo cual, dada la realidad de su economía ya globalizada en gran parte, debe buscar negociaciones convenientes con quienes sea y por su propia cuenta. Ello estuvo en la base de las acciones encaminadas a los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, con países asiáticos y con otros países de América Latina y al acuerdo económico con la Unión Europea. Por otra parte, algunos piensan que esta tarea no puede realizarse aisladamente y que hay que privilegiar la inserción en un bloque regional latinoamericano, para desde ahí asumir en conjunto las tareas de globalización. Ello está en el origen de las posiciones que privilegian las negociaciones con el Mercosur. A favor de la primera posición y contra la segunda juega también un papel la cuestión arancelaria, en la que el sistema chileno aparece como incompatible con el de los países que tienen aranceles muy altos, entre otras razones porque dependen mucho más de su mercado interno que la economía chilena. En favor de la segunda juega también un argumento económico y es que si hay países que son potenciales consumidores chilenos de mayor valor agregado, no es Estados Unidos, sino precisamente los del Mercosur. Pero toda esta discusión ha tenido como efecto negativo olvidar la dimensión político-cultural, que hace que el destino de Chile esté indisolublemente ligado a su inserción en el mundo globalizado a partir del bloque latinoamericano.

En síntesis ¿qué pensar del futuro del modelo socioeconómico chileno?

Recordemos, primero, que hasta el momento de la llegada de los gobiernos democráticos Chile siguió el modelo llamado del Consenso de Washington, que fue un completo fracaso. Segundo, que las correcciones fundamentales introducidas por los gobiernos de la Concertación no revelan mayor capacidad técnica ni menos del sector empresarial dirigente, sino precisamente capacidad política. Es decir, el gran mérito de Chile en el contexto latinoamericano y de la globalización es su democratización política a través de gobiernos mayoritarios en lo social y lo político. La única «ejemplaridad» del caso chileno es la Concertación. Tercero, precisamente para que Chile lo siga haciendo bien, es necesario no solo mantener gobiernos de la Concertación sino que estos se alejen cada vez más del modelo neoliberal, es decir, que sean más socialdemócratas o estatistas y menos libre-mercadistas.

En este sentido, aclaremos que terminar con el neoliberalismo y superarlo no significa terminar con el actual modelo de desarrollo imperante en el mundo, que ha reemplazado al clásico modelo hacia adentro, sino superar la forma como este se ha realizado. No hay por el momento modelo económico que sustituya al actual, pero sí hay alternativas al neoliberalismo, lo que significa que ambas dimensiones no están esencialmente identificadas. Tal como la sociedad o el modelo de desarrollo industriales no se identificaron con el capitalismo, tampoco el nuevo modelo de

desarrollo postindustrial globalizado o informacional como lo llaman algunos se identifica con el capitalismo salvaje del neoliberalismo. Señalemos además que actualmente lo que se llama modelo de economía de mercado conoce tres submodelos diferentes: el neoliberal, el liberal corregido y el social progresista, que dependen básicamente del nivel de penetración en la sociedad de los mecanismos de mercado y del papel interventor, protector y regulador del Estado.

Hay que reconocer que el modelo chileno alternativo, de «crecimiento con equidad», ha mostrado sus límites precisamente por el aspecto equidad o igualdad y que la desigualdad social y la débil capacidad de dirección estatal heredada de la dictadura son el principal escollo para el crecimiento y el desarrollo integral. Lo que plantea la exigencia insoslayable de una corrección más radical del modelo exactamente en dirección contraria a la que apuntan los sectores de derecha, el empresariado y cierto pensamiento derechista en la Concertación, mal llamado «liberal».

El Chile de la post-transición se presenta al revés de la tesis clásica de Aníbal Pinto, que definía una contradicción básica entre una economía atrofiada y un sistema político, institucional y cultural desarrollado. Esta debilidad del sistema económico planteaba la cuestión de autonomizar la economía de sus amarres políticos. Hoy día el problema es exactamente el inverso: una economía en despegue, pero también despegada del país y de la sociedad.

Frente a ello, un sistema político, institucional y cultural atrofiado. Y un debilitamiento y dificultad para reconstruir la capacidad de acción estatal. Ello especialmente en lo que se refiere al control de las fuerzas económicas. Hablamos aquí de un aspecto que hace a la esencia del régimen democrático: la sujeción de todos los actores o fuerzas a la regla de la mayoría y la minoría y del principio de ciudadanía y representación políticas. Ello no ocurre ni con la economía, ni con la concentración de los medios de comunicación en un par de grupos económicos.

Lo que está en juego es la reconstrucción de la relación entre economía y política. Porque de lo contrario el régimen político es una ilusión. La reconstrucción de un sistema político con un Estado dirigente que reemplace tanto los ideologismos del pasado como las versiones neoliberales recientes, es el problema crucial del futuro democrático. Sin volver a la antigua subordinación de la economía a la política, lo que es prácticamente imposible, cabe pensar en fórmulas alternativas a las actuales que pasan por devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supranacionales, un rol dirigente en el desarrollo, establecer marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurar el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, reconociendo que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados.

POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL

LA REALIDAD DE LA SITUACIÓN CHILENA NO ES ni la de una sociedad atrofiada o petrificada, ni la de la eclosión de la participación o presencia de la sociedad civil. Existen más de 80 mil organizaciones de la sociedad civil y un nivel de alrededor de 55% de satisfacción con la participación.

Si examinamos el conjunto de diversas movilizaciones y demandas, hay que reconocer su carácter fragmentario, con predominio de una visión particularista ante cada problema, que expresa una situación muy precisa y abarca a una determinada categoría social, actor u organización. Ello es extraordinariamente positivo: cada grupo alza la voz por los problemas que le preocupan y genera formas propias de lucha, comunicación interna y con la sociedad. Pero no considera ni puede considerar los problemas, intereses y visiones de otros sectores, ni los pone en un contexto más global. Esto es propio de la sociedad civil: es el lugar de las diversidades pero también de las desigualdades, carece de visión de país, o de proyecto general salvo en los casos de utopías que pueden llevar a la intolerancia y al integristismo. No es el espacio de negociación del interés general sino una suma de intereses particulares legítimos, pero muchas veces contradictorios entre sí y que solo la política y el Estado pueden conciliar.

Ello se expresa, por un lado, en una visión básicamente reactiva frente a los problemas; con propuestas sí, pero carentes de un proyecto más amplio. Por otro lado, no solo hay una crítica a la política o al Estado, lo que es legítimo y necesario, sino que en general hay una negación de ella o la percepción de que la sociedad civil la reemplaza o puede pasarla por alto. Esto se aprecia en la ausencia de los temas políticos, como si esta no existiera o perteneciera a otros. Por ejemplo, las reformas constitucionales y del Estado, incluida la judicial, el tema de los partidos políticos y su financiamiento, el sistema electoral, la descentralización, el sistema educacional (no la demanda particular frente a él sino el análisis de su funcionamiento), la crucial cuestión de los impuestos, por citar algunos, son todos temas ausentes, en que falta la perspectiva variada y heterogénea de la sociedad civil. Es como si estos temas no le correspondieran. Se critica al Estado y a la política que no toman en cuenta a la sociedad civil y a la ciudadanía. Pero la crítica inversa es también válida: la llamada sociedad civil solo habla de sí misma y no del conjunto de la sociedad y de la política como el único espacio común en que toda su diversidad se encuentra para dialogar, conflictuar y cooperar. Cuando los temas provienen del Estado, solo hay reacción pero no re-elaboración por parte de la sociedad civil. Hay que aceptar la radical autonomía de los planos, pero también reconocer que una sociedad, un país, es una interacción permanente entre sociedad civil, política y Estado y que cada uno de estas instancias, en toda su variedad, tiene que tener una propuesta o visión del otro, reconociendo su autonomía y campo de responsabilidad propia. Si el Estado y la política deben dar cuenta y escuchar a la sociedad civil, esta debe también tener respuestas frente a los problemas y cuestiones básicas de la política y el Estado.

Y volvemos a insistir en que no hay «la» sociedad civil como actor homogéneo, sino que este es el campo de la diversidad y la heterogeneidad, donde ningún sector representa a otro y donde no hay mecanismos —como las elecciones en la política— para resolver las contradicciones y conflictos.

Se reproduce así un círculo vicioso al no enfrentar la sociedad civil las cuestiones del Estado y la política. Como los temas de la política «no interesan a la gente», la sociedad civil se dedica a resolver sus propios problemas, los que obviamente la sobrepasan y entonces le reclama a los políticos y al Estado. Estos hacen de «resolver los problemas de la gente» la cuestión central y se transforman en gestores de

recursos que no tienen debido a la institucionalidad del Estado, en gran parte heredada de la dictadura y de la política, en gran parte entrabada por los enclaves autoritarios y los mismos acuerdos de transición. Entonces, hay que resolver los problemas de la política, pero estos no atraen a la gente, con lo que vuelve a distanciarse la política en un ciclo interminable.

Y es que probablemente estemos en una situación en que, a diferencia de otros países de nuestro continente, tenemos algo de Estado, algo de política y algo de sociedad civil. Por ello no ha habido crisis catastróficas como las de Perú, Venezuela, Argentina, Colombia, Ecuador u otros. Por ello, aquí nadie sale a decir «que se vayan todos», ni tampoco habrá salidas autoritarias desde el Estado. El problema, en cambio, es que ese poco o algo de Estado, política y sociedad civil funciona cada uno por su cuenta, sin negarse pero sin reconocerse el uno al otro, en tensión, no en autonomía sino en independencia, sin complementariedad mutua.

Y en esto consiste la naturaleza particular de nuestra crisis como país o como proyecto nacional. No es de implantación o legitimidad del Estado, tampoco de gobernabilidad o estabilidad institucional, sino del distanciamiento y separación que se han producido entre Estado, política como sistema de representación o actores político-partidarios, por un lado, y sociedad civil y ciudadanía, por el otro. Y por ello la crisis no estalla, sino que es una especie de erosión progresiva y de desencuentro permanente y no dramático. Uno de los mejores ejemplos de ello es que si tomamos la opinión pública como expresión de la sociedad civil, en dos temas de los llamados «valóricos» como son el de la violación de los derechos humanos bajo la dictadura y el del divorcio en el primer caso ha existido un amplio consenso, para verdad y justicia o castigo de los culpables y en el otro, para que exista una auténtica ley de divorcio. Sin embargo, las propuestas políticas frente a cada uno de estos temas son absolutamente insuficientes, se arrastran por largo tiempo y las soluciones se entrampan al final en negociaciones y concesiones a los poderes fácticos. Con las demandas medioambientales ocurre exactamente lo mismo.

Y este proceso de distanciamiento entre los segmentos de Estado, actores políticos y sociedad civil que existen en nuestra sociedad se agrava cuando desde la llamada sociedad civil o desde ciertos sectores de ella tiende a imponerse una visión unilateral de la ciudadanía, que le quita la dimensión política. En la tradición democrática, la ciudadanía es un cuerpo o sujeto cuyos miembros están dotados de derechos que ejercen frente a un determinado poder que es el Estado. Los dos componentes son, por un lado, los derechos, obligaciones y libertades –iguales para todos– de que gozan todos los ciudadanos. Pero estos no existen como suma o agregado de individuos sino también, por otro lado, como un sujeto político. Una visión extremadamente liberal e individualista tiende a olvidar este componente fundamental de pertenencia a una comunidad política, sin lo cual no hay ciudadanía y se queda solo con los derechos ciudadanos. A esto se agrega la visión proveniente de la expansión de nuevas problemáticas de las modernidades como la expansión de la subjetividad, las identidades y la diversificación de poderes a otras esferas no siempre dentro del ámbito del Estado. Esta expansión de la ciudadanía a través de los derechos identitarios (étnicos, de género, etarios, etc) que rompe el concepto tradicional de derechos iguales para todos e introduce la idea de derechos propios a diversas categorías sociales, revolucionando la dimensión institucional y universal

de la ciudadanía, le agrega una dimensión comunitaria a la dimensión individualista liberal ya mencionada. Pero queda sin considerar la dimensión de pertenencia a la comunidad política llamada país, precisamente por esta percepción relativamente depreciada del Estado y la política a que nos hemos referido.

Ni la sociedad civil ni la ciudadanía existen en sí mismas, sino siempre en relación con el Estado y la política. Y ello es especialmente cierto en sociedades o países como los latinoamericanos, donde la sociedad, la nación como dimensión simbólica, es una creación del Estado y por lo tanto de la política, que es la relación entre Estado y la gente y que ha sido, con diversas expresiones en cada país, el verdadero cemento de la sociedad. Y en Chile, al menos desde los años 20 del siglo pasado la política fue política partidaria. Lo que quiere decir que en nuestro país no hubo sociedad civil separada de los partidos políticos, sino que ella se construyó a través de estos y viceversa, como imbricación entre liderazgo partidario y organización social en relación permanente con el Estado como principal referente de la acción colectiva. De aquí provinieron todas las identidades sociales. Es solo con la dictadura militar y la represión que desencadenó contra toda la vida y la organización política y con las transformaciones estructurales que desarticulaban las formas clásicas de acción colectiva y su relación con la política y le quitaron al Estado su rol dirigente y protector, que esta columna vertebral partido-sociedad civil se quebró, recuperándose solo parcialmente con los procesos de democratización y solo para los aspectos estrictamente políticos. Tanto los movimientos sociales, los clásicos y los nuevos, como la clase política quedaron referidos solo a sí mismos.

De modo que la tarea básica no terminada es la reconstrucción de la comunidad política, de la *polis*, de un país, lo que significa reforzar los tres componentes, Estado, partidos y sistema de representación, y actores sociales autónomos, lo que supone crear una institucionalidad que permita la interacción entre ellos y rompa su aislamiento y su autoreferencia. Quiérase o no, ello pone a la reforma política como prioridad central. La construcción de una auténtica ciudadanía y sociedad civil pasa hoy necesariamente por la política, es decir, por la construcción de un país, de un proyecto nacional. En este sentido, el proyecto de ley de participación ciudadana presentado por el gobierno en el último año, si bien avanza en la posibilidad de un fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas nada nos dice de su inserción en la participación, en la toma de decisiones del Estado, como lo hace la ley de participación popular boliviana, por ejemplo. Se trata, entonces, de reforzar y dar voz a la sociedad civil, sí, pero en el entendido de que ello depende tanto de un papel dirigente del Estado como del fortalecimiento de los partidos políticos.

DERECHOS HUMANOS Y RECONCILIACIÓN NACIONAL

LA CUESTIÓN DE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL se refiere a la reconstrucción de la unidad elemental y básica de una sociedad, cuyos desgarros la convirtieron en una suma de enemigos o de individuos y grupos que no se reconocen efectivamente como parte de un mismo país. No es posible reconstruir esta unidad mínima, cuestión no del pasado sino del futuro, sin el término de la impunidad y de la ley del más fuerte, sea este individuo o poder fáctico. Por eso, la cuestión de la justicia, castigo

y reparación por los crímenes y las violaciones de los derechos humanos cometidos por la dictadura militar con el apoyo de civiles, es decir, el acto institucional por el que se reconozca que ciertas cosas nunca debieron pasar y que no volverán a ocurrir, es una condición *sine qua non* para que el país pueda tener futuro como tal y para que la democracia no sea una pura estrategia de coexistencia, sino un principio ético en que se basa la convivencia de una sociedad.

En materia de derechos humanos ha habido diversos hitos en cuanto a la reconciliación. El primero de ellos fue el plebiscito de 1988, que dio lugar al término de la dictadura y a la inauguración del primer gobierno democrático en marzo de 1990, luego de las elecciones de diciembre de 1989. Un segundo hito lo constituyen las demandas e iniciativas de verdad y justicia que incluyen la Comisión Rettig sobre Verdad y Reconciliación, el juicio y condena a los cabecillas de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional, servicio secreto directamente ligado a Pinochet) o la reinterpretación de la ley de amnistía por el Poder Judicial, que ha llevado no solo a buscar la verdad sino a abrir procesos en los casos más emblemáticos de crímenes y violaciones cometidas desde el Estado y sus aparatos armados. Luego, el desencadenamiento de los procesos a Pinochet a raíz de su detención en Londres en 1998, que lleva al desafuero del ex dictador por la Corte Suprema a su regreso a Chile, y la Mesa de Diálogo. Esta última llega a un reconocimiento implícito de la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en los crímenes cometidos, las cuales, al cabo de un determinado período, entregaron un informe absolutamente insuficiente y lleno de inexactitudes sobre los desaparecidos. Finalmente, la propuesta del Presidente Lagos «No hay mañana sin ayer» para agilizar los juicios, rebajar penas a cambio de información sobre los detenidos desaparecidos e incorporar el tema de la tortura a través de una comisión especial, lo que dio origen al Informe sobre Tortura y Prisión Política, de 2004. Asimismo, hay que reconocer que, a través del General Cheyre, el Ejército y también otros sectores militares han avanzado en el reconocimiento de culpas, condición indispensable para un verdadero nunca más, que parece mucho más difícil en el caso de la derecha, donde solo en el último tiempo hay una aceptación obligada de un tema que desconocieron o negaron sistemáticamente estos años, pero sin admitir el hecho fundamental de que ellos fueron partícipes fundamentales en el régimen que implantó el terror y colaboraron con él y tuvieron responsabilidad directa e indirecta en los crímenes cometidos. Ello ocurre también con el poder judicial y los grandes medios de comunicación.

De esta manera, en materia de derechos humanos quedan pendientes, tres grandes cuestiones, que deben verse como un horizonte que aunque nunca pueda materializarse, sirve como criterio y guía para plantearse permanentemente las tareas que exigen la memoria ética de la sociedad, la justicia y la convivencia democrática. La primera es la verdad completa, con la información y paradero de los detenidos-desaparecidos. La segunda es la justicia, reparación y castigo de todos los crímenes y violaciones cometidos. Este castigo solo podría eventualmente atenuarse mediante el reconocimiento y solicitud de perdón público institucional y personal de los involucrados en los crímenes. La tercera cuestión vinculada con la reconciliación es el reconocimiento, por un sector de la sociedad, de los crímenes cometidos. La pretensión de estos grupos de que no hay diferencia entre los errores que cometió la clase política, que originaron la crisis de la democracia en los años 70, y los críme-

nes cometidos por la dictadura, será un obstáculo permanente a toda reconciliación. No habrá, mientras esta visión se mantenga, posibilidad de superar la herencia de la moral de la dictadura. A lo más, habrá soluciones parciales afectadas por la presión de los militares y de sus representantes políticos y las vacilaciones permanentes del poder judicial.

LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

MÁS ALLÁ DE LA DENOMINADA CRISIS DE LA POLÍTICA en todo el mundo, en el caso chileno el origen de esta crisis o de sus problemas de calidad, radica básicamente en un orden constitucional impuesto y ajeno a los chilenos, que no pueden sino aceptar, pero con el cual no se identifican. Y por diferentes razones, la clase política de gobierno y de oposición ha sido incapaz de modificar ese orden político, con lo cual se consolida un círculo vicioso. Y, en el fondo lo que hacen las medidas políticas y correctivas que se han aplicado, algunas de mucha importancia, es consolidar este sistema, puesto que hacen cada vez más difícil su transformación verdadera. Buen ejemplo de ello es la ley de financiamiento de las campañas electorales: ella fue sin duda un avance, pero cerró el debate en la materia, sin que por largo tiempo puedan superarse sus insuficiencias y deficiencias.

El problema de fondo, y muchos lo dijimos hace más de una década, es que el conjunto de la institucionalidad heredada del pasado y, sobre todo de la dictadura, impide una verdadera democracia, un Estado dirigente y gobiernos que puedan cumplir con los programas para los que fueron elegidos porque carecen de los recursos materiales y políticos debido a los enclaves autoritarios o a los poderes de veto de minorías. Pero no solo la institucionalidad fue pensada para un país no democrático y para un modelo neoliberal, sino que además todos sus elementos están concatenados: la ausencia de normas y recursos del sector público están vinculados a la exagerada interferencia del sector privado en la vida pública y política por la vía de los recursos económicos, del dinero. De modo que el problema debe ser atacado de raíz con una completa y coherente agenda de reforma política que incluya las reformas constitucionales, la reforma del Estado más allá de la mera introducción de criterios de mercado y eficiencia en el sector público que lo van a distorsionar aún más, el financiamiento público de la política y el estricto control del financiamiento privado, la regionalización y la descentralización, la reforma de la institucionalidad de la educación superior, la mayor capacidad técnica del Parlamento, la revisión de la institucionalidad económica, incluida entre otras, la normativa del Banco Central, por citar algunos ejemplos. Y el conjunto de proyectos de acuerdo entre partidos y gobierno a comienzos de 2003, que llevó a las agendas de modernización del Estado, solo toca algunos de estos puntos, deja de lado las reformas constitucionales políticas, amarra al Estado en materia económica en términos de intereses empresariales, no asegura el papel de este en el crecimiento económico y ve su modernización solo en cuanto eficiencia y transparencia —ciertamente necesarias pero insuficientes— las que no se le exigen al sector privado, y por último, no incorpora el trabajo de investigación y de elaboración científico, académico y profesional que existe en el país para estos temas.

En este contexto ¿qué valor otorgarle a las reformas constitucionales de septiembre del 2005 y que el gobierno interpretó como la Constitución del siglo XXI, definiéndola como plenamente democrática y expresión del consenso de todos los chilenos, que terminaba con los enclaves autoritarios y aseguraba el fin de la transición?

Sin duda que las numerosas reformas (redefinición del Consejo de Seguridad Nacional, término de los senadores designados y de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, funciones fiscalizadores de la Cámara de Diputados, etc.) van en el sentido de completar aspectos de nuestra democracia que había quedado trunca al terminar la transición en marzo de 1990, cuando asumió el primer gobierno democrático. En este sentido, son un paso de enorme importancia, pero enteramente insuficiente y que puede generar una situación inmodificable hacia el futuro, en la medida en que se considere que ha habido un gran consenso histórico democratizador y que todos se muestren auto-satisfechos con lo logrado. Al respecto, pese a los avances, seguimos entrampados en la época post-pinochetista.

Lo cierto es que no podemos hablar de término de la transición quince años después de la inauguración democrática, entre otras cosas porque ¿qué vamos a decir si un día se modifica el sistema electoral? ¿que entonces efectivamente se acabó la transición? ¿cuántas veces se ha dado por terminada y luego por vigente? Mejor decir que se ha dado un paso democratizador fundamental y que faltan muchos otros. Tampoco podemos hablar de democracia madura y plena mientras rija un sistema electoral perverso y excluyente y si durante quince años hemos estado presos de los enclaves autoritarios. Y tampoco se han superado definitivamente estos, en la medida en que sigue rigiéndonos la misma Constitución heredada de la dictadura, que se mantiene el sistema electoral, que se ha resuelto el tema de los derechos humanos y que en el país hay poderes fácticos no democráticos heredados del régimen anterior, como es la derecha, que se expresa en la UDI. Recordemos que un sistema electoral, aunque se haya sacado del texto constitucional, está consagrado en una de sus instituciones básicas, es una ley orgánica constitucional, de casi imposible modificación por la voluntad popular, consagra un empate político entre las fuerzas democráticas y los herederos de la dictadura en todos los campos de la vida social.

El caso chileno en esta materia es extraordinariamente complejo, pues en estos quince años ha habido práctica democrática, aunque exclusión de una parte significativa del espectro político y un sistema electoral poco representativo, vigencia de las libertades públicas y uno de los mejores períodos de nuestra historia, con los mejores gobiernos de ella. Todo lo cual se ha dado en el marco de la peor Constitución del mundo, la más autoritaria, la menos democrática, la única en el mundo heredada completamente de una dictadura criminal. Estamos entonces en una situación de democracia, sin duda, con todos los aspectos positivos que ello tiene, pero esquizofrénica y trunca. Y las reformas constitucionales aprobadas, la eliminación de los artículos transitorios y el cambio de firma en la Constitución, reemplazando la del dictador por la del Presidente democráticamente elegido, pasos simbólicos y efectivos de gran valor, tienen como contraparte simbólica el que se le pone la firma y se da legitimación democrática a una Constitución que, aunque modificada, sigue siendo la Constitución impuesta por Pinochet, y como contrapar-

te efectiva consagra unos principios, un orden, una visión e instituciones que no han nacido de la reflexión y elaboración que el país y el pueblo hayan hecho de su experiencia histórica. Porque eso es lo que debe ser una Constitución y es lo que han sido todas las Constituciones post-dictatoriales en el mundo.

Y en esto radica toda la cuestión de cómo salimos de la época post-pinochetista en que nos encontramos desde hace quince años y cómo pasamos a una nueva época en que los chilenos decidan libremente su futuro como nación. Ello solo será posible si el país tiene su «momento constitucional», es decir, si se abre un proceso en que podamos determinar cuáles son los valores, principios y reglas del juego en que estamos de acuerdo para vivir juntos. Porque eso es una Constitución y nosotros como país no la tenemos. Una nueva Constitución, mirando hacia nuestro Bicentenario, es el principal desafío que debiéramos abordar en el período presidencial que se abre el próximo año.

EL FUTURO DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN.

LA GRAN TAREA DE LOS GOBIERNOS DE LA Concertación en el futuro es hacer, con métodos y contenidos distintos, lo que hicieron en su momento gobiernos a comienzos de la República y los gobiernos de los años 20 y 30 del siglo pasado y que intentó revertir Pinochet: dejar un nuevo Estado y una nueva política que les sirva a las próximas generaciones y que termine por completo con la institucionalidad heredada. Y ello implica necesariamente revisar y sustituir tanto el modelo político-institucional como el modelo socioeconómico actual, ambos derivados de la dictadura militar. Quizás el más grave error histórico de la Concertación y sus gobiernos, probablemente debido a sus propios éxitos en estos doce años, haya sido menospreciar la envergadura del legado autoritario neo-liberal y pensar que bastaba solo con la voluntad política de administrarlo en otro sentido. Esta deuda solo puede ser saldada, sin embargo, por la propia Concertación.

En esta línea, ¿cuál es el futuro de la Concertación de Partidos por la Democracia?

Hay que reafirmar que la Concertación es el gran logro de la transición o democratización política chilena, y la única alternativa visible de gobierno estable, en la medida en que su futuro no depende de la derecha sino de su propia capacidad para resolver problemas pendientes.

No hablamos aquí de las fricciones y rivalidades o competencias por cuotas de poder propias de toda coalición de partidos, sobre todo si ha sido exitosa en el gobierno y, más aún, en períodos electorales, con un sistema tan perverso y destructor de lealtades como el que tenemos. Estas tensiones no parecen graves, salvo que sean los únicos temas de debate y acción y que impidan reconocer y abordar los problemas más de fondo y contenido. Por ello, el futuro de la Concertación tampoco depende principalmente de cuestiones ligadas a las luchas interpartidarias, sino sobre todo de la elaboración de un proyecto que perfile mucho más la diferencia con las propuestas de oposición, y tenga un sello que corresponda más a la visión progresista que a las demás que coexisten con ella en la coalición. Ello es lo único que asegurará el futuro de la Concertación como coalición de gobierno.

Más allá de las etiquetas elaboradas para dividir a la Concertación entre buenos

y malos, hay que reconocer la existencia en esta coalición de tres grandes visiones, sensibilidades, y formas de acción que cruzan todos sus partidos, sin que ello signifique necesariamente una dimensión organizacional y aunque al interior de ella haya grupos o posiciones más o menos estatistas o liberales, conservadoras o innovadoras o líneas políticas diferentes que tienen como común denominador solo una sensibilidad básica. No se trata así de las divisiones partidarias naturales en una coalición, sino de tendencias transversales a los partidos que dificultan la redefinición de un proyecto político que se haga cargo del país, más allá de las tareas de democratización política pendiente.

Así, en la coalición de gobierno hay una visión de derecha que se distingue de la derecha política opositora tanto en su apoyo a los gobiernos de la Concertación, lo que es obvio, como en su juicio respecto del régimen militar y el pinochetismo. Es decir, se trata de sectores claramente democráticos pero que comparten, con leves modificaciones, la visión de derecha en materia de modelo socioeconómico en términos de reducción del papel del Estado, primacía del crecimiento sobre la igualdad, privatizaciones, reducciones tributarias; son partidarios de dar vuelta la hoja en materia de derechos humanos; establecen vinculaciones con los poderes económicos y mediáticos en su acción política y muchos de ellos buscan constituir nuevos referentes políticos que vayan más allá de la actual división derecha-Concertación. Este sector tiene presencia e influencia importante en altas esferas del gobierno, especialmente en el campo comunicacional. Pero opera también como elemento orientador para aquel sector estrictamente pragmático de la Concertación y el gobierno, menos interesados en cuestiones de contenido ideológico que en la pura administración del poder y la superación de problemas y conflictos inmediatos. Y también opera en la inhibición del sector progresista (presente al igual que las otras dos tendencias en todos los partidos de la Concertación) para formular un proyecto propio claramente alternativo a las visiones de derecha.

La segunda visión es la pragmática, que se caracteriza por dar prioridad al manejo del poder político, la solución puntual de problemas y conflictos, los arreglos y negociaciones coyunturales sin una visión de largo plazo, lo que lleva necesariamente a políticas a veces contradictorias o incoherentes, y a la elaboración de propuestas y proyectos de acuerdo con la correlación de fuerzas y con lo que reflejan las encuestas.

La tercera visión es la propiamente progresista o, si se quiere, de izquierda, también presente en todos los partidos. Ella se caracteriza por buscar devolver al Estado su rol dirigente y a la política su carácter central; por una opción preferencial por los sectores populares y más débiles y una orientación hacia una corrección profunda del modelo de desarrollo, que garantice el crecimiento con igualdad; por la búsqueda de verdad, justicia y reparación en todos los casos de violaciones de los derechos humanos, el incremento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de los actores sociales y una mayor identificación con América Latina en la estrategia de inserción en el mundo globalizado. El problema principal de esta visión ha sido la dificultad de vincular estas metas con propuestas de políticas públicas diferentes en muchos de esos campos, por lo cual queda como una reserva crítica, planteando temas de debate más que proyectos alternativos.

De modo que un nuevo proyecto político de la Concertación debiera cumplir con tres requisitos fundamentales. El primero surge del hecho de que la Concertación tuvo un proyecto que no fue pura elaboración de la clase político-partidaria, sino producto del encuentro con un clima cultural y social en que participaron amplios y diversos sectores intelectuales, organizaciones sociales, etc. Si la Concertación no incorpora a estos sectores en su proceso de elaboración de proyecto y genera los espacios y estructuras para ello, todo lo que se proponga no pasará de ser un honesto esfuerzo de dirigentes por resolver sus conflictos de poder, pero carecerá de la sustancia de un proyecto histórico en que el país se reconozca. Esto supone también la renovación de su estilo de liderazgo, lo que puede expresarse en su candidata presidencial en 2005. El segundo es que tal proyecto debe tener como eje la reforma política, es decir, darle al país en los próximos años la institucionalidad en todos los planos que le permita enfrentar los problemas que el mismo país vaya definiendo. El tercero es su inclinación hacia una versión más social-demócrata o social-progresista del modelo socioeconómico, incrementando la dimensión latinoamericana de su inserción en la globalización.

CONCLUSIÓN: LAS ELECCIONES DE DICIEMBRE 2005 Y ¿EL FIN DE LA ÉPOCA POST-PINOCHETISTA?

ESTAMOS EN LAS PUERTAS DE UN CAMBIO SIGNIFICATIVO en la política chilena, en la medida en que se abren posibilidades para el desarrollo del país como comunidad socio-histórica y política.

Uno de los hechos más importantes tiene que ver con la ruptura del conjunto del país y sus instituciones, y ya no solo de un sector mayoritario, con la herencia de la dictadura militar. El escándalo provocado por las cuentas de Pinochet, que muestran el nivel de corrupción existente en su régimen, agregado a fallos contra él y sus colaboradores en la represión, la asunción de responsabilidades sobre todo por parte del Ejército, respecto de los crímenes y violaciones de los derechos humanos y su distanciamiento moral de la época y del gobierno militar y, principalmente, el Informe Valech, que terminó dándole la razón a todas las reivindicaciones y acusaciones contra lo ocurrido en dicho régimen, al continuar y ampliar los Informes Rettig y de la Mesa de Diálogo, crean un clima de ruptura con una época y régimen infames.

Es cierto que todavía falta, como horizonte ético irremplazable, la justicia en todos los casos de violaciones de los derechos humanos, y por ello es bueno que se presenten ininterrumpidamente querellas y no entramparse en doctrinas e interpretaciones sobre amnistía u otras materias que acerquen a la impunidad.

Junto con ello, lo que falta para que el país sea una auténtica comunidad política, para que todos se reconozcan y reconozcan al otro como pertenecientes a ella es, como hemos dicho, la condena oficial por parte de todas las instituciones y actores, entre ellos obviamente el poder judicial, a la época y régimen militar, tal como lo hicieron alemanes y españoles con sus experiencias de dictaduras. Solo en ese momento podrá hablarse de reconciliación. Ello debiera llevar a que nadie que haya estado vinculado a violaciones de derechos humanos, ya sea por sus funcio-

nes, por acción u omisión, ocupe cargos públicos o de representación política, tal como de hecho ocurre con los ascensos militares.

¿Qué está en juego en las elecciones de diciembre de 2005?

La primera cuestión en juego en una elección presidencial tiene que ver con sus resultados: quién gobernará y cuál será el sector político victorioso. En este caso, no parece haber mayor incertidumbre en la medida en que tales resultados son predecibles. La solidez de la votación histórica de la Concertación, unida al éxito de todos sus gobiernos y, en particular, a la enorme popularidad y aprobación del gobierno de Lagos, a lo que se agregan, por un lado la potencialidad del estilo particular de la candidata presidencial y, por otro, la debilidad cohesiva del liderazgo de la oposición, hacen muy improbable que la Concertación no acceda a un cuarto gobierno en primera o segunda vuelta. Tampoco parece que los equilibrios internos de la Concertación estén en juego. Es decir, casi con toda seguridad, Michelle Bachelet será la Presidenta, con una coalición en plena forma.

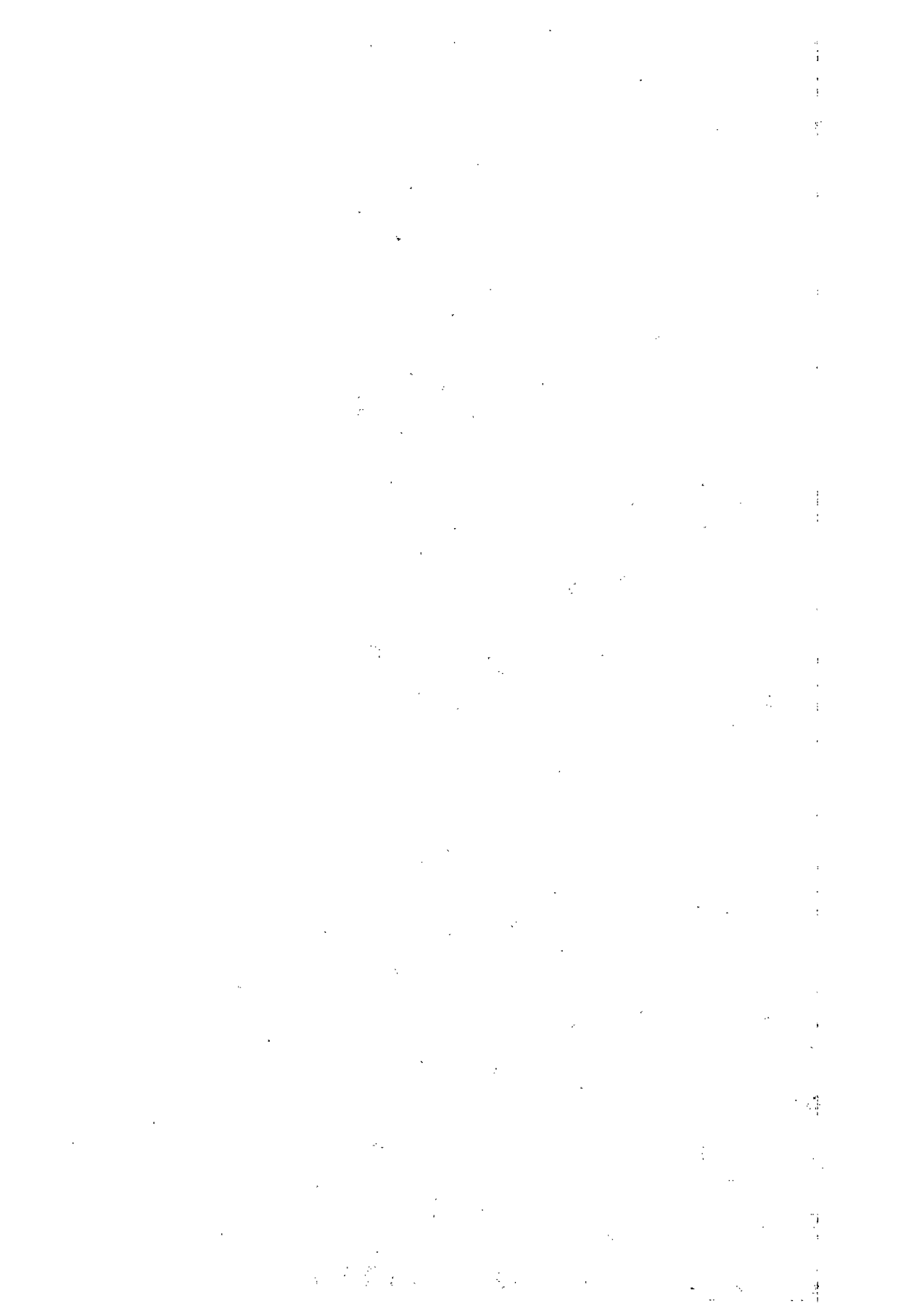
En cambio, sí está por definirse en qué medida se aprovecharán los avances del gobierno de Lagos, la posibilidad de un gobierno paritario de hombres y mujeres en todos los niveles de gobierno y no solo en el gabinete ministerial, la debacle probable de la derecha autoritaria y las grandes expectativas creadas de «un cambio dentro de la continuidad» y de participación ciudadana, para terminar definitivamente con la época post-pinochetista y pasar a la época del Bicentenario o plenamente democrática. Ello requerirá superar los cuatro puntos en que el gobierno de Lagos, pese a ser uno de los mejores de la historia contemporánea, no logró completar esta misión de la Concertación: una nueva Constitución e institucionalidad democráticas en los diversos ámbitos de la vida social con un sistema de participación en la gestión pública; un modelo socioeconómico redistributivo y con un rol mucho más dirigente y protector del Estado; una reinserción efectiva en el bloque latinoamericano; y una reconciliación que signifique justicia en todos los casos de violaciones de los derechos humanos y la asunción de responsabilidades en ellas por los sectores civiles y el poder judicial. La superación de estos resabios de la época post-pinochetista, podrá permitir que el país encarne libre y democráticamente su proyecto de país en el siglo XXI.

La segunda gran cuestión que está en juego tiene que ver con los resultados electorales y concierne a la derecha, segunda gran fuerza política en Chile. Desde hace treinta y cinco años, Chile ha carecido de una derecha liderada por sectores auténticamente democrática. Primero envuelta en aventuras golpistas y en llamados al quiebre democrático, luego, bajo la dictadura, apoyándola irrestrictamente y haciéndose cómplice, por acción u omisión, de sus crímenes, constituyéndose, más adelante, en su brazo político para perpetuar su legado institucional y socioeconómico en democracia. Hasta el día de hoy la derecha ha sido hegemonizada por aquellos que nacieron a la vida política como hijos del régimen militar, es decir, sus cuadros dirigentes no han tenido nunca un sello democrático. Basta con recordar el modo en que su máximo representante resolvió el conflicto entre sus dos partidos de apoyo y la permanente negativa a asumir sus responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos bajo la dictadura de la que formaban parte. Y nuestro país necesita una derecha con legitimidad ética para oponerse democráticamente a la Concertación: hay una visión socioeconómica de derecha, liberal, que requiere

ser encarnada por un actor político democrático y eso no existe. Es evidente que la candidatura de Piñera significa la posibilidad de reemplazo de una hegemonía de derecha antidemocrática por una que cumpla con los estándares básicos de ética democrática. De producirse este reemplazo, lo que le haría muy bien a Chile, lo que quedará por saber es si ese nuevo liderazgo de derecha democrática será capaz de abandonar la enorme concentración del poder económico, mediático y político que encarna su candidato presidencial y que sustituye la prepotencia autoritaria por la prepotencia patronal.

La tercera gran cuestión en juego es la posibilidad de que la visión de la izquierda democrática que está fuera de la Concertación acceda a la posibilidad de participar en el juego político del que está excluida por la institucionalidad heredada de la dictadura. Su candidatura ha mostrado el enorme aporte que puede hacer al país y que este requiere. Y será responsabilidad de la Concertación dar un paso en este sentido, más allá de cualquier negociación político-electoral.

Lo que está en juego, entonces, es ni más ni menos que la Concertación y la Presidenta Bachelet, por un lado, y la oposición de derecha democrática, por el otro y, finalmente, la inclusión de las fuerzas políticas hasta ahora marginadas indebidamente, abran el paso a una nueva época, a la del Chile plenamente democrático.



LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL: PROMESAS Y PROBLEMAS

■ *Bolívar Lamounier*

AYER SE DISCUTIÓ AQUÍ EL TEMA IMPORTANTÍSIMO de los modelos económicos, de la cultura, del neoliberalismo, del intervencionismo, de cuánto era ideología y cuánto era práctica económica real y me pareció especialmente interesante lo señalado acerca de la necesidad de despolarizar los conceptos, que no son cosas tan fijas y también de examinar los períodos de nuestra historia de manera más continua. Los manuales escolares suelen tener épocas y períodos muy marcados y ello dificulta la comprensión.

En cuanto al tema político, importa señalar que al referirse al tema político, actualmente se habla de la construcción de la democracia, que es el cambio más importante experimentado desde los años 60 o 70. Es el período en que en América Latina empezamos a valorar la democracia como un fin, y en que la intelectualidad y la opinión genéricamente conocida como progresista o de izquierda empezaron a reflexionar sobre la democracia.

En rigor, esto no existía, al menos en Brasil, antes de 1964. Ese fue el punto de partida, en que formamos un pensamiento desarrollista muy bien articulado, que aplicamos por muchas décadas, desde los años 30 hasta 1980 o más, pero en las cinco primeras décadas, digamos hasta 1970 o 1980, en la izquierda, en los sectores progresistas creo que no había una reflexión densa o sistemática sobre la democracia.

Al respecto, les doy dos ejemplos: nuestro querido maestro y amigo Jaguaribe, que reflexionó mucho sobre el desarrollo, cuando se refería al modelo político, usaba un concepto, una utopía neobismarquista. Bismar no es una buena referencia democrática. En esa época y hasta el régimen militar, la obra de Jaguaribe no contenía un pensamiento realmente democrático. El maestro Celso Furtado tampoco lo tenía, ya que hasta 1964 no escribió nada muy importante en términos políticos. Cuando finalmente lo hizo, en 1965, la primera interpretación ampliamente discutida sobre las raíces del golpe militar, propuso la idea de un conflicto subyacente entre el Congreso, de dominación agraria, y un Ejecutivo progresista populista, del que surgirían crisis que llevarían finalmente al quiebre de la democracia. Ya en esa época esa descripción me pareció un poco pobre y, a mi juicio no solo pobre como análisis político sino, más grave aún, su planteamiento reflejaba una constante del pensamiento de izquierda modernizante y progresista en Brasil, que era el prejuicio antirural y antiagricultura.

Siempre se dijo que las luces vendrían del Estado, de la cumbre de Rio de Janeiro, de São Paulo, pero el mundo rural pertenecía a la edad de las tinieblas: esclavitud, latifundios, éxodos. Y siempre me pregunté que si Brasil tiene hoy uno de los tres o

cuatro mayores y mejores ganados del mundo ¿de dónde había surgido?, ¿quién lo había hecho? Es interesante. ¿Acaso lo hicieron los portugueses con su horroroso ganado de las Azores, en el período colonial? No. Lo hicieron los hacendados, los propietarios rurales del oeste de Minas y de São Paulo, a comienzos del siglo, sin apoyo oficial, que se fueron a la India y al actual Pakistán a buscar matrices para cruzarlas con holandeses y de allí surgió el ganado que es la base de la actividad agropecuaria, que hace que la *agri-business* brasileña algo interesante.

No creo que se trate de una historia de tinieblas. Poniéndolo en un nivel un poco más abstracto, creo que el problema es este: hasta el golpe militar y hasta el período de la transición, simplificando un poco, la idea de la democracia, la reflexión sobre la democracia, era propiedad de la derecha, un tema de la derecha, un pensamiento de las escuelas de derecha conservadoras, de los políticos liberales, de periodistas liberales, pero cuando los partidos de izquierda, los escritores de izquierda, las universidades progresistas escuchaban hablar de democracia, lo veían como una cuestión formal, un asunto de superestructura y por lo tanto de ideología de la burguesía o del mundo agrario. Había una práctica democrática que evolucionaba muy bien, pero no existía reflexión. En Brasil tampoco había, y cuando escriba este texto tal vez deba nombrarlos como pirrónicos y panglossianos, como modalidad del pensamiento. Pirrónicos, de Pirrón de Elea, que era el más pesimista de los filósofos griegos; por su parte, los panglossianos son los que imaginan que todo sigue un buen curso, que está todo muy bien, que no hay nada que reformar, que estamos en el mejor camino.

Este pirronismo político, la impresión de que en Brasil la democracia no echaría raíces, siempre sería una máscara, una superestructura para ocultar intereses predominó desde el período de la independencia hasta el régimen militar. Cambió después de este. Creo que de la longevidad extraordinaria de esta forma de pensamiento surgió la fuerza que tiene actualmente Brasil. Porque si prestamos atención al contenido de la televisión y de las novelas, mucho de ello subsiste. Esto tiene que ver, primeramente, con la enorme influencia que tuvo en Brasil el pensamiento protofascista. Porque en Brasil no hubo fascismo sino protofascismo, un poderoso pensamiento que es una forma de decir que para modernizar al Brasil debemos caminar hacia una dictadura. Se establecen una dictadura, una democracia, una legislación, un Congreso y, lo peor de todo, una federación. Ni pensar en un poder local, porque este es el poder de los latifundistas que, si se instala, impedirá la modernización. Este es el pensamiento protofascista.

La teoría subyacente fue que si se descentraliza el poder, será apropiado por los clanes, los propietarios de tierra, los terratenientes, los que tienen clientela. Y esta teoría se mantuvo sin modificaciones desde el comienzo del siglo XIX hasta alrededor de 1980. Había una superposición muy grande con el marxismo, que también tuvo una expresión social y un poder de influencia cien veces mayor que su realidad política, que su poder organizacional.

La superposición se debía a que el marxismo que tuvimos, imagino que en Chile pasó la misma cosa, fue el marxismo de la Tercera Internacional. El marxismo más simplista, más cuadrado que se pueda imaginar, que no reconocía ninguna autonomía a la esfera política y que decía exactamente la misma cosa en todos los países del mundo: hay que combatir el imperialismo y los latifundios. Esta consigna era

válida para todos los países de América Latina y del mundo. ¿Qué venía de Moscú? Combatir el latifundio, otra vez. Entonces, no podía haber autonomía local, federaciones, el poder debía concentrarse. Y cuando se concentra el poder, surge la posibilidad de un iluminismo progresista, modernizador, y en Brasil ambas corrientes se dieron las manos, se volvieron casi indistinguibles, y formaron lo que llamo pirronismo antidemocrático, que es la tesis de que hay una inevitabilidad congénita de que la democracia no va a progresar. Conceptualmente puede decirse que es una forma de reduccionismo. Las cosas se explican por realidades subyacentes, nunca por la articulación de la Constitución.

En Brasil aún no tenemos un libro de historia de la política comparable a la obra de Celso Furtado. Porque desde el punto de vista de la construcción todo lo que tenemos está en gran medida involucrado en esos presupuestos.

Durante el imperio hubo numerosos y grandes esfuerzos por establecer un Estado representativo y crear mecanismos judiciales. Pero siempre que los historiadores, influenciados por las premisas mencionadas, hablaban de los intentos de establecer regímenes electorales, la interpretación era invariablemente que las élites lo hacían solo porque les gustaba imitar a Europa: un día era un sistema de tal tipo, otro día de otro, simples ejercicios estériles de imitación emprendidos por estratos aristocráticos que no tenían nada que ver con las realidades concretas del país. Conviene recordar que en este período Brasil adoptó una constitución liberal desde una dinastía absolutista, que en parte tuvo que reprimir y en parte supo negociar simultáneamente alrededor de diez o doce conflictos regionales, algunos de los cuales duraron diez años, como el de Farroupilhas. Para estabilizar el país se adoptó la extraordinaria decisión de declarar la mayoría de edad de Don Pedro II, que a la sazón tenía catorce años, para que pudiera ocupar el trono.

Durante todo ese tiempo mucho se construyó, en términos de instituciones ¿Por qué no se reconoció? Porque a las corrientes del pensamiento que acabo de mencionar no les interesaba modelar instituciones.

Wanderley dos Santos se refirió ya con mucha propiedad y con más competencia que yo a la evolución del voto, por lo que no profundizaré al respecto. En cuanto al sufragio, al mecanismo electoral, al arbitraje electoral, a la administración del proceso electoral, me parece que Brasil debe poco y quizás nada a muchos países adelantados y quizás podría darle algunas lecciones a Estados Unidos en esa materia. Por ejemplo, la utilización de medios electrónicos para sufragar. Imagínense. El voto electrónico en un lejano rincón del Amazonas significa que el escrutinio tiene lugar simultáneamente en todo Brasil. En un solo día y al final de la noche comienzan a conocerse los resultados. En dos o tres días el proceso, esta terminado, y prácticamente sin objeciones. Respecto del voto, la construcción es impecable y nunca podría imaginarse que fuera tan buena; respecto del resto, tengo mis dudas. En lo que toca a los partidos, al funcionamiento del legislativo y otros aspectos, conviene evitar celebraciones prematuras.

Después del régimen militar, es decir, desde 1985, la reflexión sobre la democracia empezó con más vigor, se volvió más densa, e incluso debido a la convocación de un congreso constituyente, tuvimos que discutir modelos. Desde entonces, hablamos de instituciones y de reformas políticas.

Querría mencionar algunos puntos en que, a mi juicio, están los problemas más

graves desde el punto de vista de una democracia, no quiero decir ideal, pero de una buena democracia. Hablando de ideales, uno de los problemas de América Latina es que carecemos de reflexión sobre lo que puede ser, en términos realistas y de valores, una democracia que funcione y que tenga la adhesión sincera de todos los sectores. Por supuesto, las condiciones varían de un país a otro, pero la palabra democracia se desliza para allá y para acá y no tiene exactamente la misma connotación, no involucra precisamente las mismas dimensiones institucionales.

Desde luego, completando la cuestión del voto, hay que considerar la soberanía popular que es, el concepto central de la teoría democrática. En Brasil tenemos universo de 121 millones de electores. En 1985 incluimos a los analfabetos, en 1933 a las mujeres, comparado con Francia y Bélgica en el 1948, y Suiza en 1971. Incluimos a los jóvenes, que si lo desean pueden votar desde los dieciséis años. Es decir, la definición de la soberanía popular es muy amplia y generosa. Sin embargo, al igual que en otros países federales, no hemos logrado compatibilizar la federación con la democracia. Creo que en cosas muy esenciales, somos más federales que democráticos. En Brasil no existe la regla de «una persona, un voto».

Los 40 millones de ciudadanos de Brasil que viven en São Paulo no tienen el mismo peso que los del noreste y del centro-oeste. No ignoro que tales desigualdades pueden ser y de hecho han sido defendidas desde el punto de vista de la federación, pero no creo que puedan serlo desde el punto de vista de la democracia. Porque la democracia se basa en el principio de «una persona, un voto». Así lo entiendo yo.

En segundo lugar, mientras hemos discutido sobre el desarrollo, sobre el perfeccionamiento de la democracia, no hemos prestado suficiente atención al concepto de *accountability*. Tanto es así, que todavía no tenemos una palabra para decirlo en portugués. ¿Es posible la *accountability* en un país como Brasil? ¿Es real la *accountability* en un sistema político organizado como el nuestro? En un país donde, por ejemplo, en la actual legislatura en dos años y medio 152 diputados han cambiado de partido 237 veces. Repetiré 152 diputados de la Cámara Federal cambiaron de partido 237 veces. En la empresa privada, cuando dos actores realizan una transacción, parten de la base de que hay verdadera *accountability* y, a su vez, esta presupone la identidad, la constancia de identidad de los entes que contratan. Si los entes cambian de perfil con frecuencia, no son *accountable*, no pueden serlo. No hay *accountability* entre entes que cambian continua y arbitrariamente, sin reglas ni previsibilidad.

En cuanto a los partidos políticos, siempre propicié una legislación que, conservando la plena libertad de organización y de competencia, el pluralismo y demás características que conllevan esos conceptos, estimulara la fijación y la consolidación estructural del sistema de partidos. Es un hecho conocido que en Brasil, el sistema es uno de los más fragmentados del mundo. El hecho es que logramos avanzar en esa dirección y pasamos de una situación de fragmentación moderada, en los años 50, a otra todavía moderada durante el congreso constituyente (1987-1988) y a otra de extremada fragmentación desde fines de los años ochenta. Fue entonces cuando, al restablecerse la democracia, la fragmentación aumentó y se consolidó un concepto cada vez más equivocado de democracia como sinónimo de pluralismo fragmentador. Vuelvo aquí a mi planteamiento inicial. A mi juicio en

América Latina se requiere profundizar la forma en que concebimos la democracia y reflexionar sobre cuáles son efectivamente los modelos viables y deseables de democracia para la región. Para mí una democracia es viable, realista, cuando hay competencia entre grandes organizaciones, de tal manera que cada una funcione como contrapeso de las demás. En mi opinión, una multiplicidad de agentes que cambian permanentemente, que carece de contornos definidos, no cumple con el ideal de evitar la tiranía del poder y de representar y ser «accountable» ante los ciudadanos. Estamos muy lejos de ello. En Brasil, no solo son inestables y sin historia los partidos actuales, sino los sistemas de partidos como tales. Cuando proclamamos la República, en 1889, liquidamos los partidos del Imperio; con la Revolución de 1930, eliminamos los de la Primera República. La dictadura de Vargas, en 1937, suprimió los partidos del período intermedio, 1930-1937. El régimen militar de 1964 decretó la extinción de los partidos creados bajo la constitución de 1946. Es decir, no llegaron a consolidarse ni los sistemas ni los partidos individualmente considerados. Pienso que si el sistema no se consolida se hace aún más necesario reflexionar sobre el tipo de marco institucional, legal, favorable al establecimiento de una democracia estable y *accountable*.

Otra cuestión fundamental es la efectividad decisoria. Utilizo la palabra efectividad para evitar la expresión gobernabilidad que a mi juicio es mucho más ambigua y llena de connotaciones valorativas indeseables. Con creciente frecuencia los investigadores empíricos definen la «gobernabilidad» como la capacidad del poder ejecutivo de hacer valer sus intereses. Capacidad del ejecutivo. Si al menos la entendiesen como la capacidad conjunta de las instituciones de producir decisiones adecuadas; pero no, se tiende a conceptualizarla como capacidad del ejecutivo.

Al igual que en muchos otros países, en Brasil hay Decretos Leyes. La Constitución de 1988 les dio un nombre más elegante —«medidas provisionarias»— y estableció que tienen por objetivo responder a situaciones de relevancia y urgencia. Desde 1988, se ha recurrido 6 mil veces a estas medidas provisionales, es decir, se habrían producido 6 mil situaciones de relevancia y urgencia. Por ejemplo, reglamentar la pesca en los ríos de la cuenca amazónica, una urgencia tremenda. Apoyar iniciativas educacionales para la juventud, otra urgencia legislativa. Vuelvo al concepto de gobernabilidad: en los términos indicados, existe «gobernabilidad», pero cabe preguntarse si esa forma de gobernabilidad tiene algo que ver con la democracia.

Finalmente, de acuerdo con lo que he señalado deberíamos volver seriamente a la permanente cuestión de la opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Si me lo permiten, querría decir algo sobre esto. Contrariamente a los que se ha afirmado a menudo, en particular en Estados Unidos, en Brasil no iniciamos esta discusión simplemente como respuesta a la obra, sin duda importantísima, de Juan Linz. Brasil empezó su existencia como nación independiente, especialmente desde mediados del siglo XIX, como una monarquía parlamentaria. Por eso, entre nosotros siempre se discutió el tema y hubo una importante corriente de pensamiento parlamentarista. Y en algunas crisis muy graves, las soluciones generalmente se orientaron hacia la parlamentarización. Por ejemplo, en 1961, en ocasión de la renuncia del Presidente Jânio Quadros, o en 1992, cuando el Presidente Collor, antes de que su propio hermano hiciera graves revelaciones de corrupción, sin apoyo de la sociedad y prácticamente incapaz de gobernar, propuso una especie de

parlamentarización, con el senador Bornhausen en el papel de primer ministro. Otro ejemplo: en 1993, el presidente Itamar Franco llegó a una encrucijada, sin un programa u orientación coherente para enfrentar una tremenda espiral inflacionaria, y allí surgió, otra vez claramente delineada la figura del primer ministro.

En el período del Congreso constituyente, este fue un debate muy difícil, y se produjo una fuerte polarización. Quienes defendíamos la propuesta parlamentarista no pensábamos en la efectividad decisoria, aunque en los países desarrollados ese sea el argumento más común (la efectividad del sistema parlamentario comparado con el *divided government* presidencialista de Estados Unidos). Defendíamos la propuesta principalmente basándonos en el criterio de la estabilidad democrática, lo que es comprensible. La transición había debilitado a militares y civiles. Vivimos toda una década en que la inflación anual superó el 100%. La inestabilidad era real. Y muchos defensores del presidencialismo sostenían que sería aún mayor si cambiábamos al parlamentarismo. Lo mismo sucedió en 1993, con motivo de la consulta plebiscitaria sobre la misma materia. Después, entre 1995 y 2000, surgió la importante obra de comparación estadística de Adam Przeworsky y sus colaboradores. Tengo entendido que al comienzo, el profesor Przeworsky no tuvo intención alguna de incluir en su estudio la variable sistema de gobierno y lo hizo por sugerencia de otros politólogos. Los resultados figuran en las páginas 129 a 136 de la edición del año 2000 de su obra y equivalen a una defensa verdaderamente tajante del modelo parlamentarista. Primero, porque la comparación incluye prácticamente a todos los países del mundo, desde 1945. Segundo, porque muestra que los sistemas parlamentarios tienden a ser estables y por lo tanto mejores para la democracia que los presidencialistas, cualquiera que sea el grado de desarrollo.

Algunos problemas de inestabilidad que se han planteado últimamente en América Latina, por ejemplo, en Bolivia, Perú y Argentina, seguramente tienen que ver con ajustes económicos, desigualdad social y dificultades políticas que datan de muy antiguo, problemas de convivencia entre partidos. Pero me parece que hay algo más profundo y es que en América Latina no tenemos una reflexión histórica y sistemática realmente profunda sobre la cuestión de la democracia. No hicimos la tarea en esta cuestión, como hace medio siglo la hicimos sobre el desarrollismo. En los últimos cincuenta años, el principal determinante de la continuidad democrática fue el nivel de desarrollo económico; en los próximos cincuenta probablemente será la desigualdad social. Porque el problema cambia cuando el electorado es muy grande y hay creciente capacidad de presionar a los gobiernos. Además, el narcotráfico, el terrorismo y otros procesos agudizan el problema. Por todo esto pienso que es apremiante realizar un gran esfuerzo de investigación, de reflexión y de debate sobre la democracia en sus aspectos institucionales y socioeconómicos, teniendo debidamente presentes modelos que aumenten la resistencia de las democracias a las crisis, y su efectividad y *accountability* frente a las inmensamente complejas sociedades que surgen en la región.

EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN CHILE: LOGROS Y LIMITACIONES DE UN PRESIDENCIALISMO CONSOCIATIVO

■ *Carlos Huneeus*

RECORDANDO LOS ESFUERZOS HECHOS EN EL pasado por economistas, sociólogos y políticos de Brasil y Chile, la invitación de la embajada del Brasil a participar en un seminario para debatir sobre los problemas del subdesarrollo en ambos países y sus soluciones, en una perspectiva latinoamericana, es importante y oportuna.

Después del golpe militar de marzo de 1964, políticos e intelectuales brasileños dirigieron sus ojos con simpatía y admiración hacia Chile¹. Su régimen democrático y el pluralismo cultural y político existente en ese tiempo, ofrecían las mejores condiciones para iniciar una nueva vida a quienes optaron por el exilio y por prepararse para regresar al Brasil cuando las condiciones políticas lo permitieran. Para muchos, venir a Chile fue una opción más atractiva que marcharse a los Estados Unidos o a Europa.

En 1964 Chile era una excepción en América Latina por su sistema político democrático, con partidos establecidos, sindicatos organizados, una respetable tradición académica de sus universidades, todo lo cual había atraído a renombrados científicos sociales que trabajaban en los organismos internacionales, especialmente en la CEPAL. Allí estudiaban los problemas latinoamericanos y procuraban formular políticas para superar la pobreza y disminuir las desigualdades.

Llegaron en un momento muy especial de nuestra historia reciente, cuando intelectuales y políticos de centro e izquierda presentaron dos alternativas distintas de desarrollo y equidad con transformaciones estructurales, que se enfrentaron en las elecciones presidenciales de septiembre de ese año. Ellas fueron precedidas por un largo e intenso diálogo entre economistas, políticos y juristas que buscaron definir un diagnóstico fundamentado sobre los principales desafíos del país y se empeñaron en encontrar las mejores soluciones. Aníbal Pinto (1957) sintetizó ese esfuerzo interdisciplinario, analizó el subdesarrollo junto al proceso político y formuló su visión crítica del subdesarrollo económico, y calificó a la evolución política de *sobredesarrollo*. El pensamiento de Jorge Ahumada (1957) también se ubica en ese contexto de integrar el análisis económico con los factores políticos, sociales y culturales.

A primera vista y desde la distancia, cuesta entender que Pinto utilizaría el adjetivo «sobredesarrollo político», porque la democracia de esos años era limitada, y

¹ Agradezco la información proporcionada por Gláucio Ary Dillon Soares, en una entrevista realizada en el IUPERJ, Rio de Janeiro, 19 de abril de 2005.

aún regía «la ley maldita» de 1948 que proscribió al Partido Comunista (PC), privó a sus militantes de sus derechos electorales, y persiguió a numerosos dirigentes y activistas relegándolos a distintos puntos del país. Sin embargo, para él y muchos que trabajaban en la CEPAL y en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, el sistema político proporcionaba bienes políticos que permitían avanzar hacia el desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia. La reforma electoral de 1958, que derogó la «ley maldita» e introdujo la cédula única, fue un golpe decisivo contra el control electoral en el campo mediante el cohecho y demostró que era posible avanzar en la superación de las limitaciones del sistema político.

La búsqueda de respuesta a los problemas regionales y nacionales de acuerdo con las necesidades de nuestros países, y al ritmo de sus pueblos y no de las élites es una tarea de gran actualidad. Es una convocatoria a retomar una labor que no se puede hacer solos en cada país debido a su complejidad y a la interrelación entre los Estados, que hace que las decisiones de uno puedan afectar a los demás. Brasileños y chilenos tenemos amplio espacio para ayudarnos, especialmente en un mundo monopolar, que plantea con más fuerza que entonces la necesidad de privilegiar los intereses regionales y nacionales. No es indiferente que las ideas para avanzar hacia el desarrollo y la equidad sean elaboradas en el centro o acá. No hay que ser ingenuos. No es casual que la CEPAL siga teniendo su sede en la periferia. Latinobarómetro se creó en el Cono Sur y seguirá haciéndose desde acá, porque es un instrumento para los latinoamericanos, que proporciona información de acuerdo con nuestras necesidades, para apoyar la acción de los decisores públicos y privados de nuestros países.

Nuestro trabajo analiza los factores que pueden explicar el éxito de la democratización en Chile mediante la aplicación de la tesis de la democracia consociacional o consociativa, en el término sugerido por Alberto van Klaveren (1984), debido a que el término «consociacional» es un trabalenguas. Mi mirada a esta teoría se hace especialmente a partir de la perspectiva de Gerhard Lehbruch (1967, 1997), es decir, como estrategia de regulación de conflicto en una sociedad dividida por los conflictos políticos, de construcción de un orden institucional complejo y diferenciado, con normas formales e informales. Se apoya en Arend Lijphart (1968, 2000) para analizar el rol de las élites en la consolidación de la democracia, en el contexto más amplio de un orden institucional bastante más vasto y diverso que sus componentes legales o constitucionales.

Soy contrario a explicar los éxitos de las transiciones por los acuerdos de élites, como han hecho algunos autores respecto del caso de España, porque es una explicación reduccionista. Nuestro análisis del sistema político chileno es institucional, y considera los distintos recursos que tienen las instituciones, que no se encuentran al examinar el texto de la Constitución, como lo han hecho algunos autores estadounidenses en el último tiempo. Este análisis del orden institucional sigue a Lepsius (1978) en el sentido de que considera la diversidad del sistema político, constituido por su sistema de partidos, los grupos de interés, las relaciones empresarios-trabajadores y el poder federal o provincial, todo lo cual influye en la cultura cívica y esta, a su vez, en las instituciones.

VISIONES PESIMISTAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN

EL «ÉXITO» DE LA DEMOCRATIZACIÓN CHILENA es particularmente sorprendente para quienes a fines del régimen de Pinochet tuvieron una apreciación muy pesimista del proceso político y auguraron que el tránsito pacífico a la democracia era inviable². Pocos creían que los gobiernos de la Concertación lograrían consolidar la democracia y conseguir que tuviera un buen desempeño económico, con altas tasas de crecimiento y una significativa disminución de la pobreza. Estos analistas sostenían, en primer lugar, que la masiva y enérgica presión ejercida por los sectores populares para obtener la satisfacción inmediata de las necesidades económicas que les habían provocado las políticas neoliberales del autoritarismo desbordaría al gobierno. Este se dejaría llevar por políticas populistas, que crearían una espiral de hiperinflación similar al que condujo al fracaso del gobierno de la Unidad Popular. En Argentina el gobierno democrático del presidente Raúl Alfonsín (UCR, 1983-1989) compartía esos temores pues debió entregar el cargo a su sucesor, Carlos Menem (PJ), seis meses antes del plazo constitucional, acorralado por la hiperinflación, que hizo temer que se agravara la crisis económica y se pusiera en riesgo la continuidad institucional.

En segundo lugar, existirían poderosas barreras institucionales que impedirían el éxito de la democratización: los enclaves autoritarios y el presidencialismo. Los enclaves autoritarios (Garretón 1995) eran obstáculos institucionales que limitaban la autoridad del presidente, entre los cuales se contaba la continuidad del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército durante ocho años. La decisión fue apoyada en su oportunidad por los partidos de derecha, (la UDI y RN), por las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por los empresarios. Es necesario tener presente que, a diferencia del Brasil, los empresarios estaban ligados al autoritarismo porque habían derribado el gobierno de Allende e impulsado una política económica que les benefició. De ahí que no se hayan jugado abiertamente por ayudar a poner fin al régimen autoritario y al avance a la democracia.

Además, el Presidente estaba limitado por el Consejo de Seguridad Nacional, que tenía cierta facultad de control del Estado. En el Senado el gobierno no tenía mayoría, porque había nueve senadores designados por el antiguo régimen (frente a treinta y ocho elegidos), que entregaban a la derecha la mayoría que la ciudadanía no le proporcionó en las urnas en diciembre de 1989³. Se trataría de una democracia «tutelada» por los militares, bajo la dirección del general Pinochet, que impediría a los gobiernos democráticos hacer verdad y justicia por las violaciones a los derechos humanos.

² La siguiente cita refleja ese pesimismo antes del plebiscito de 1988: «*Should the 'no' option win, the outcome could be traumatic. The armed forces might interpret a defeat as direct threat to their institutions and as an attempt to bring about a new social order... With Pinochet ruling for an extra year, he could still use draconian powers to curb dissent and to preside over elections barring the large Marxist left... With the support of the armed forces, it is not inconceivable that Pinochet might be tempted to lead another coup to preserve the values and achievements of his regime against the ravages of 'irresponsible' politicians*». Valenzuela y Constable (1988).

³ Linz y Stepan (1996, 211) concluyeron que «*politically, Chilean democracy began under more constrained constitutional circumstances than were the case in any of the Latin American or southern European countries we consider in this book*».

Una significativa corriente de politólogos y políticos consideraba que el presidencialismo establecido en la Constitución de 1980, incluso moderado por las reformas constitucionales de 1989, haría inviable un gobierno de coalición. Esto sería así porque el gobierno tendría fuertes debilidades de gestión, provenientes de sus singularidades propias, que habían sido indicadas por Juan Linz (1990; 1994). Se creía que el presidencialismo había entregado al presidente demasiadas atribuciones que harían imposible un gobierno formado por cuatro partidos, que buscarían influir en la formulación y ejecución de su programa. Se decía, especialmente por científicos políticos norteamericanos que asociaban la democracia con el bipartidismo, que el multipartidismo sería incompatible con el presidencialismo (Mainwaring 1989, 1993), lo que habría sucedido en el pasado en Chile y en otros países y con mayor razón ahora porque el sistema político se había hecho a la medida de Pinochet, dejando al Congreso en un papel decorativo.

Una de las tendencias de la ciencia política en los últimos años estudia el presidencialismo prestando marcada atención al texto constitucional, dados los poderes que tendría el ejecutivo frente al Congreso⁴. Este procedimiento tiene limitaciones, porque algunas atribuciones que concede al Presidente la Carta Fundamental son de mínima utilidad, como es el caso del veto. Entre 1990 y 2002, hubo solo 45 vetos, de los cuales 32 fueron aprobados por el Congreso, 7 fueron parcialmente aprobados y 4 fueron rechazados⁵. También es inconveniente atribuir mucha importancia a la facultad presidencial de las urgencias para acelerar la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso, que se presenta como un recurso para imponer su autoridad sobre los parlamentarios. En la práctica, el Presidente en Chile ha hecho uso de esta facultad conociendo la receptividad de los legisladores y no contra la voluntad de estos (Huneus, 2005).

El examen de las instituciones mediante la lectura de los textos jurídicos no corresponde a la ciencia política moderna, porque desde los padres de la disciplina sabemos que las instituciones no están formadas solo por el orden legal, sino también por otros elementos, tales como la cultura cívica, que influye en su carácter y funciones (Lepsius 1978). Hay poderes no contemplados en la Constitución, como los decretos de necesidad y de urgencia usados en la Argentina por el gobierno de Alfonsín y ampliamente por el de Menem en su primera administración (1989-1994). (Ferreira Rubio y Goretti 1996)⁶.

⁴ Por ejemplo, Shugart y Carey (1993); Mainwaring y Shugart (2003).

⁵ Agradezco esta información a Carlos Carmona, jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

⁶ Fueron regulados por la reforma constitucional de 1994, que precisó las condiciones para su empleo, pero el Presidente no ha dictado el decreto requerido para su aplicación. En consecuencia, el Presidente argentino tiene más poderes legislativos que el chileno de acuerdo con la Constitución de 1980. Sin embargo, dos autores norteamericanos lo desconocieron, calificándolo como uno de los más débiles de América Latina porque no consideraron la práctica política (Mainwaring y Shugart 1994).

DEMOCRATIZACIÓN TRAS UNA CONTRARREVOLUCIÓN CONSERVADORA

ESTE SEMINARIO SE REALIZA CUANDO EN CHILE ha tenido lugar una exitosa transición y termina el tercer gobierno democrático de la Concertación de Partidos por la Democracia, del Presidente Ricardo Lagos (PS-PPD) (2000-2006), que ha sucedido a los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), ambos pertenecientes al PDC. Por primera vez en las nuevas democracias de la «tercera ola», una coalición democratizadora permanece durante tres gobiernos consecutivos y tiene altas posibilidades de continuar con un cuarto, teniendo como Presidenta a Michelle Bachelet (PS) (2006-2010).

Chile es alabado en muchas partes del mundo, especialmente en los países desarrollados. No pocos analistas políticos y personeros de organismos internacionales hablan del «modelo» y muchos chilenos recorren el mundo explicando el «ejemplo» de Chile. En un reciente seminario realizado en Salamanca para discutir la democratización chilena, un cientista político alemán fundamentaba su admiración por nuestro país señalando en una nota a pie de página de su trabajo que, «según el índice de transformación de Bertelsmann⁷, en 2003 Chile ocupaba el tercer lugar en América Latina según el nivel de las transformaciones democráticas (superado solamente por Uruguay y Costa Rica). Se posicionaba en el primer lugar según el nivel de las transformaciones económicas y en el primer lugar según la calidad de la gestión política. Comparando 116 países en el mundo, Chile se coloca entre los diez mejor evaluados en las tres dimensiones. Según el índice de libertad de Freedom House⁸, Chile ha mejorado de una evaluación de 2 en las dimensiones de derechos políticos y derechos cívicos en 1990, a una evaluación de 1 (lo máximo) en las dos dimensiones en 2005. Entre los países latinoamericanos, en 2005 solamente Costa Rica y Uruguay estaban en el mismo nivel en las dos dimensiones» (Nolte 2006, notas 4 y 5).

Sin embargo, hay que considerar los logros con prudencia porque hay deficiencias y limitaciones que debilitan la calidad de la democracia. En primer lugar, las desigualdades económicas y sociales son apreciables, y dan espacio a discriminaciones sociales incompatibles con una sociedad que busca modernizarse y alcanzar el desarrollo (Huneus 2005). Enseguida, hay problemas de participación electoral, porque la inscripción de los jóvenes en los registros electorales se ha congelado y no ejercen la ciudadanía. Los partidos poseen una débil organización y no tienen participación en el debate sobre los principales desafíos políticos; el sistema electoral binominal, uno de los enclaves del autoritarismo, es tolerado en la práctica por las colectividades de gobierno porque permite una competencia controlada que favorece la estabilidad electoral y da legitimidad al sistema. Por último, los gobiernos han sido débiles para enfrentar algunos desafíos, como la fragilidad de la burocracia estatal, que ha llevado a prácticas premodernas de gestión, que contradicen las pautas decisorias más bien modernas en otras partes del gobierno y el Estado. Ello ha provocado delicados problemas legales, éticos y políticos, que se hicieron visibles desde comienzos del 2003. El cuidado de los equilibrios macroeconómicos por los gobiernos de los presidentes Frei y Lagos ha tenido costos políticos, dañando su

⁷ Véase en <<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/>>.

⁸ Véase <<http://www.freedomhouse.org>>.

eficacia al no proporcionar los recursos económicos y humanos para una burocracia eficiente en los ministerios, como se ha visto en estas semanas en un debate sobre los contratos del Ministerio de Minería⁹. Una situación similar se produjo en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, cuando el gobierno no tuvo la decisión de insistir ante el Congreso para exigir de la oposición que se aprobara el proyecto de ley que aumentaba la planta de personal del Ministerio de Obras Públicas, necesaria para impulsar la modernización de la infraestructura del país que el gobierno se comprometió llevar a cabo y que era apoyada por los grupos de interés y los partidos de derecha.

Los logros alcanzados en Chile son muy significativos habida cuenta del difícil escenario en que se produjo la democratización, después de un régimen autoritario que no solo atropelló los derechos humanos con altísimos costos en términos de vida, torturas y exilio de personas, sino que impulsó una transformación económica neoliberal de vastos alcances políticos y culturales, que dejó huellas en la cultura cívica y de las élites que perduran hasta el presente. Los efectos de esa revolución conservadora son más amplios y poderosos que sus modestos logros macroeconómicos (Ffrench-Davis 2003), pues se hacen presentes en diversas partes del país y sus ideas han sido asumidas no solo por quienes fueron sus partidarios, sino también por una parte de los economistas «profesionales» que rechazan al autoritarismo. Estos rastros del discurso neoliberal se manifiestan en columnas y entrevistas de prensa en los diarios capitalinos, que difunden planteamientos que pertenecen al ámbito del neoliberalismo.

La desconfianza hacia los sindicatos y la negociación colectiva, la indiferencia hacia las prácticas antisindicales, las críticas al salario mínimo, la persistente preocupación por los intereses y necesidades de los «emprendedores» y el olvido de los derechos de los trabajadores, así como otras manifestaciones, son expresiones de la influencia de ese planteamiento ideológico. Sus huellas también se encuentran en cuestiones político-institucionales ajenas al ámbito de la economía, cuando el concepto de «libertad» individual se sitúa por encima de los demás bienes. No considera las desigualdades y la libertad en el ámbito económico y político, como argumentó Dahrendorf (1979) hace algunos años en sus críticas al neoliberalismo británico y estadounidense.

PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN

ESTE ES UN PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN, fórmula institucional que no es nueva en Chile, que se dio desde que se restableció la democracia en 1932, especialmente con el acuerdo de los radicales con los partidos de izquierda en el Frente Popular de los presidentes Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1942-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952), que terminó con él cuando inició la persecución de los comunistas en el invierno de 1947¹⁰. La ruptura con el

⁹ Tiene dos docenas de asesores contratados a honorarios en Codelco porque la planta de colaboradores del ministro es muy débil, y no puede atender a las necesidades de este.

¹⁰ Correspondería investigar el impacto del *estado novo* del Brasil en las posiciones políticas de González Videla, que fue Embajador en el Brasil durante el gobierno de Ríos y regresó a

PC marca el fin de una etapa de la historia de Chile en la que se impulsó una amplia coalición de los partidos de izquierda y de centro y que constituyó el comienzo de largos años de oscuridad de nuestro desarrollo político, caracterizados por un fuerte anticomunismo de los partidos de derecha, el PR y un sector del socialismo y por el rechazo de la juventud conservadora y de los senadores Eduardo Cruz-Coke y Horacio Walker del partido conservador, la pequeña Falange Nacional y el sector de los socialistas encabezados por Salvador Allende y Raúl Ampuero¹¹. El discurso y la acción comunistas dejaron huellas en las élites de derecha y en los militares, y reaparecerán con fuerza en los años 60 con la radicalización de un sector de la izquierda y la acción de las guerrillas en algunos países de América Latina.

El sucesor de González Videla, el general Carlos Ibáñez (1952-1958), hizo un gobierno sin partidos que continuó en la administración de Jorge Alessandri (1958-1964), cuando la derecha llegó a La Moneda en solitario, por primera vez desde 1932, con un discurso de la campaña presidencial que proclamó una candidatura «independiente» y que fue crítico de los partidos y del Congreso.

Con la elección de Eduardo Frei Montalva, en 1964, y de Salvador Allende, en 1970, Chile aborda problemas económicos y sociales que habían permanecido congelados desde González Videla, como fue el atraso agrario, simbolizado en el pasado en el veto a la sindicalización campesina durante los gobiernos del Frente Popular y el de González Videla, en virtud del cual conservó la agricultura una estructura económica y social propia del siglo XIX, con poderosos terratenientes. Los efectos políticos producidos por las reformas estructurales de Frei mostraron que había un conflicto social latente muy poderoso, que estalló con fuerza en un momento especial de América Latina y del mundo, desbordando a las instituciones y precipitando la caída de la democracia en 1973.

LOS LOGROS DE LA DEMOCRATIZACIÓN, UNA INTERPRETACIÓN

¿CÓMO INTERPRETAR EL PROCESO POLÍTICO CHILENO, considerando sus logros y también sus limitaciones? Hasta ahora, no hay una explicación satisfactoria sobre «el milagro» y «el modelo» chilenos, más allá de mostrar los buenos indicadores macroeconómicos, que dan cuenta de la eficiencia del equipo de ministros que han dirigido ese sector del Ejecutivo. Las respuestas no deben buscarse en el presidencialismo, ni siquiera en la Constitución. El examen de la experiencia chilena puede ser útil para comprender mejor esta forma de gobierno, cuya literatura está muy influida por el caso norteamericano.

comienzos de 1945 para postular a un escaño en el Senado en las elecciones de marzo y preparar su postulación para las elecciones presidenciales del año siguiente. Antes González Videla había sido Embajador en Francia durante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) y había alcanzado a conocer el régimen de Vichy. El conflicto entre los comunistas y el gobierno de Ramadier en 1947 fue un antecedente de la ruptura con el PC en junio de ese año, que conduciría a una persecución masiva de sus militantes mediante el uso de facultades extraordinarias durante dos años y medio. La «ley maldita» se aprobó un año más tarde.

¹¹ Carlos Huneeus y Luz María Díaz de Valdés, *Presidencialismo y democracia. González Videla y la persecución de los comunistas*, manuscrito inédito, investigación que fue posible gracias a una beca Guggenheim.

Uno de los rasgos del desarrollo político de Chile desde antes del cambio de régimen, que ayuda a explicar el éxito de la democratización, ha sido la aplicación de una estrategia de negociación y compromiso entre las élites y la primacía de una estrategia de regulación del conflicto de tipo proporcional, en vez de mayoritaria, en la nomenclatura de Lehmbruch (1967, 1997). Como se sabe, este trabajó en forma paralela a Arend Lijphart (1968; 2000) en la formulación de una teoría democrática que correspondiera a las singularidades europeas, que eran distintas del desarrollo político de los Estados Unidos y se caracterizaban, entre otras cosas, por las afiliaciones múltiples de Lipset (1960), que apuntan hacia un tipo de integración social que no se presenta en diversos países europeos. En forma independiente formularon el modelo de la democracia consociacional o de consenso, surgida como alternativa a la explicación dominante de la democracia en los países avanzados, desarrollada, entre otros, por Gabriel Almond (1956) y Seymour M. Lipset (1960), que resaltaba el pluralismo y las afiliaciones múltiples de los ciudadanos. Lehmbruch y Lijphart argumentaron que esta explicación no servía en las sociedades divididas, en las cuales no se daban las afiliaciones múltiples y los individuos estaban afiliados a instituciones cultural o políticamente homogéneas. Era el caso de Bélgica, Canadá y los Países Bajos.

El esquema consociativo es útil para explicar el proceso político no solo en países divididos culturalmente, sino también en aquellos divididos políticamente por conflictos traumáticos del pasado, que dejaron fuertes y profundas huellas en la población y en las élites. Fue el caso de Austria durante la República, con los conflictos que separaron a socialistas y católicos en la sociedad, dando lugar a dos bloques o campos (*Lager*), cada una de los cuales tuvo sus propias organizaciones, valores y entidades políticas, y en los que se formó una mentalidad propia (la *Lagermentalität*) que dañó al sistema democrático, favoreciendo la influencia del nazismo, que condujo al fin de su democracia. Esta historia de conflictos influyó en las élites después de la Segunda Guerra Mundial y se estableciera una democracia apoyada en la fórmula política de una gran coalición de gobierno formada por socialistas y demócrata cristianos, que se distribuyeron los cargos en los diferentes niveles del poder ejecutivo (Engelmann 1966).

El planteamiento de Lehmbruch y Lijphart aporta elementos para comprender el sistema político chileno de aplicación de políticas de consenso, que son formuladas en arenas decisorias que llamaremos consociativas y en las cuales intervienen políticos de gobierno y de oposición. Chile inició su democratización bajo el impacto de los conflictos políticos ocurridos desde los años 60. No se dio una ruptura de la sociedad con igual profundidad que en Austria, pero las divisiones dejaron en la sociedad fuertes rastros, que no se dan en otro país de América Latina de democracias de la «tercera ola». Podría decirse que la Concertación de Partidos por la Democracia es el equivalente funcional de la «gran coalición» que caracteriza la democracia consociativa, integrada por los partidos de izquierda y el Partido Demócrata Cristiano, que fue el principal partido opositor al gobierno de la Unidad Popular.

Con ocasión de los treinta años del golpe militar, los medios de comunicación realizaron varios programas noticiosos sobre el golpe de Estado y el establecimiento del autoritarismo, en los que se revivieron los excesos cometidos en esos años, reforzando la memoria histórica de los jóvenes sobre un régimen en el cual nacieron, pero cuya dimensión política no conocieron (Huneus 2003).

Quince años después del término del régimen militar, los chilenos siguen divididos por el impacto de la coerción aplicada por aquel. Un importante sector de la población todavía justifica el golpe militar y comparte las razones dadas por el autoritarismo para justificar la represión, en especial el clima «de guerra» que habría existido a fines del gobierno de Allende y valora la actuación del general Pinochet. La mayoría de la población, por el contrario, rechaza el autoritarismo, condena los atropellos a los derechos humanos, cree que hubo un estado de «guerra» y tiene una valoración negativa del desempeño de quien fuera el hombre fuerte de ese régimen.

Cuando se analizan las opiniones de acuerdo con la posición política de los encuestados la división resulta más profunda. Los partidarios de la oposición, especialmente de la UDI, tienen opiniones bastantes más favorables hacia el golpe de 1973, al régimen autoritario y al rol desempeñado por el general Pinochet, que el conjunto de la población. Los votantes de los partidos de la Concertación, en cambio, tienen opiniones negativas respecto de cada uno de estos temas. A la pregunta de si el golpe de Estado liberó a Chile del marxismo o destruyó la democracia, un tercio de los chilenos apoya la primera alternativa, porcentaje que sube al 76% entre los partidarios de la UDI y a 52% en los de RN, y un 52% respalda la segunda opción, que salta al 80% en los votantes de los partidos de la Concertación¹². Los jóvenes tienen opiniones más críticas que la población en general, pues un 62% opina que destruyó la democracia, impresión que es compartida por el 44% de los mayores de sesenta años. Un 35% de los chilenos cree que los militares tenían razón para dar el golpe de Estado, la proporción sube al 68% en la UDI y a 67% en los miembros de RN, mientras que es apenas de 21% en los del PDC y 22% en los socialistas. Mientras que el 20% de la población evalúa positivamente los 17 años del régimen militar, esa apreciación es compartida por 68% de los votantes de la UDI, pero solo por 22% de los de RN y apenas 4% de los del PDC y 3% de los socialistas. Las opiniones positivas de los votantes de RN han cambiado a raíz de las informaciones sobre las cuentas del general Pinochet en el Banco Riggs, en Washington DC, pues en las anteriores mediciones ellas eran similares a las de los votantes de la UDI (Cuadro 1).

IMAGEN DEL RÉGIMEN DEL GENERAL PINOCHET (1987-2005), SEGÚN INTENCIÓN DE VOTO.																		
SUMA DE RESPUESTAS «BUENOS Y MUY BUENOS»																		
P. ¿Cuál es su opinión sobre los 17 años del Gobierno del general Pinochet? Diría Ud. que fueron																		
	Nov 87	Abr 90	Dic 90	Mar 91	Abr 94	Mar 98	Mar 99	May 00	Abr 02	Abr 03	Jul 03	Jul 04	Sep 04	Dic 04	Abr 05	Jul 05	Oct 05	Dic 05
UDI	--	69	68	65	--	77	78	68	59	60	58	40	68	53	58	57	54	45
RN	--	62	72	60	--	64	77	71	62	59	58	49	22	57	46	42	26	41
PDC	--	8	10	10	--	8	15	7	8	8	24	6	4	3	8	9	3	7
PPD	--	18	--	5	--	6	6	7	7	5	3	5	3	9	2	1	2	11
PS	--	7	6	3	--	1	3	5	6	12	1	2	2	0	2	6	5	4
Total	23	23	26	21	27	23	25	32	32	26	29	21	20	23	24	17	14	19

¹ Hasta 1994 la pregunta era: «¿cómo fueron los 17 años de Gobierno de Pinochet?».

Fuente: BARÓMETRO CERC, Diciembre del 2005.

CUADRO 1

¹² Los resultados de encuestas de muestras nacionales urbanas, 1200 casos, del Barómetro CERC, diciembre 2004. Desarrollamos el impacto del pasado en nuestro libro, Huneus (2003).

La coerción aplicada por el régimen militar tiene su origen en el contexto de la confrontación política anterior al golpe militar, que llevó a los militares a actuar con una violencia inédita en el país y a que los grupos civiles que los apoyaron en el gobierno justificaran esas acciones y no se preocuparan de moderar la conducta represiva. Esa experiencia de conflictos y divisiones ha dado lugar a una fuerte valoración de la búsqueda de acuerdos y a evitar los conflictos y divisiones, que ha permitido llevar adelante una política de acuerdos entre el gobierno y la oposición. Esto ha sido también necesario porque la Concertación no ha tenido mayoría en el Senado, lo que le obligó a entenderse con la oposición para aprobar los proyectos de ley necesarios para impulsar su programa de gobierno.

ARENAS CONSOCIATIVAS

EL ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA DEMOCRACIA consociativa es útil para analizar el caso de Chile. No corresponde aquí describir los acuerdos consociativos logrados durante el cambio de régimen, en los cuales influyó la decisión de la oposición de evitar la confrontación para avanzar a la democracia a través de las instituciones del régimen.

Antes del golpe de Estado de 1973, el desarrollo constitucional de Chile estuvo dominado por los esfuerzos del presidente por ejercer el control de la política económica, quitándole atribuciones al parlamento en ello, porque sus decisiones no facilitaban los esfuerzos por detener la inflación. Esto produjo el fortalecimiento del presidente y el debilitamiento de las funciones legislativas del Congreso.

Desde la inauguración de la democracia en 1990, se ha producido una dinámica opuesta: el Congreso, especialmente el Senado, ha aumentado sus funciones en desmedro del presidente, que ha visto disminuida su facultad de nombrar autoridades. En efecto, la Cámara Alta ha ido asumiendo cada vez más atribuciones y ellas han girado en torno a la designación de altos funcionarios del Estado, función que antes correspondía al presidente. Esto ha favorecido las prácticas consociativas y ha creado espacios institucionales en que colaboran partidarios del gobierno y de la oposición, y entre parlamentarios de los distintos partidos.

La primera arena asociativa está constituida por el Consejo del Banco Central, creado por la Constitución de 1980, cuyos miembros son designados por el Senado. Según el texto constitucional, se trata de un organismo autónomo cuya función es velar por la estabilidad de los precios, es decir, controlar la inflación. Antes de que Patricio Aylwin asumiera la Presidencia de la República, hubo un acuerdo entre la Concertación y el gobierno de Pinochet respecto de los nombres de sus miembros, que contribuyó a aumentar su legitimidad: dos por cada bloque y un quinto, que era el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Andrés Bianchi, fue elegido como su presidente por el Consejo.

Este organismo ha tenido un importante rol en la política económica colaborando en la política de control de la inflación que se debió aplicar debido a que en los últimos años el ministro de Hacienda impulsó una política expansiva con fines electorales, que en 1989 llevó la inflación al 28%. Sin embargo, no pueden sobrevalorarse sus acciones antiinflacionarias, porque ellas eran compartidas por el go-

bierno de la Concertación. Por otro lado, su actuación no ha estado libre de polémica, por ejemplo, por su decisión de llegar a un acuerdo con el Banco de Chile, favorable a este, por las obligaciones contraídas a raíz de su quiebra cuando se desplomó el sistema financiero en 1983 (la llamada «deuda subordinada»). Ese acuerdo llevó a la renuncia del presidente del Banco en 1997, por no compartir la posición de la mayoría del Consejo de suscribirlo debido a que, a su juicio, tomó más en cuenta las expectativas del poderoso banco privado y no los intereses del Banco Central. Por otro lado, el desempeño del instituto emisor no ha sido siempre acertado, pues con motivo de la crisis asiática iniciada en 1997 sobrerreaccionó, adoptando diversas medidas que agravaron su impacto, como el fuerte aumento de las tasas de interés, que provocó un importante aumento del desempleo y, con ello, dañó las condiciones de vida de los asalariados (Ffrench-Davis 2003).

Para comprender el buen desempeño de la democracia chilena es importante analizar el rol del Congreso y especialmente del Senado. El fortalecimiento de este comenzó con el cambio de régimen y fue apoyado por la UDI, cuando Jaime Guzmán, uno de los principales asesores civiles del general Pinochet y fundador y presidente de ese partido, pocos días antes del 11 de marzo de 1990, en que tendría lugar la transmisión del mando, dio un paso audaz al plantearle el apoyo de su partido al senador Gabriel Valdés (PDC)¹³, a su elección como presidente del Senado. Esta propuesta era trascendental porque la Concertación no tenía mayoría en el Senado debido a la existencia de los nueve senadores designados. Pese a que la reforma constitucional de 1989 redujo sus atribuciones, el Senado era visto como la institución en la cual los militares vigilarían el proceso político y desde la cual tratarían de limitar la acción del presidente. Su presidencia era importante debido a que formaba parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), en el cual había cuatro militares y cuatro civiles, uno de ellos el Presidente de la República. Por ende, su participación permitía neutralizar a los uniformados. Guzmán confiaba en que Valdés aseguraría que la ceremonia de transmisión de poder de Pinochet a Aylwin tendría lugar en el Congreso sin humillaciones ni vejámenes al ex dictador y ayudaría a que se rodeara a Pinochet de un ambiente cordial.¹⁴

Este trascendental acuerdo le valió a la UDI obtener la vicepresidencia del Senado¹⁵ y la presidencia de algunas comisiones, con lo cual se desarrolló un destacado protagonismo que ayudó al partido a distanciarse lenta y cuidadosamente de su imagen de identificación con el régimen militar, y a iniciar su larga marcha de legitimación democrática. El proceso no era fácil porque debió lograrse sin debilitar el apoyo de los adherentes al autoritarismo y de las élites que lo respaldaron.

El acuerdo Guzmán-Valdés fue de gran utilidad para el avance de la transición porque permitió al Presidente Aylwin tener a un gran político de su partido en este organismo, que le ayudaría a conducirlo. Además, empujó a RN a una política de cooperación con el gobierno, para quitar protagonismo a la UDI, lo cual se tradujo

¹³ Era una de las principales personalidades del partido: había sido ministro de Relaciones Exteriores durante todo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, después fue subsecretario de las Naciones Unidas y presidente del PDC entre 1982 y 1987.

¹⁴ Entrevista con Gabriel Valdés y Marco Antonio González, Director Ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán.

¹⁵ La ocupó Beltrán Urenda, que no era militante de la UDI.

en el apoyo al proyecto de reforma tributaria del gobierno que permitió obtener un aumento de los ingresos del Estado para financiar la política de reducción de la pobreza (Marcel 1997). Esta estrategia de cooperación de RN con el gobierno en el Congreso para diferenciarse de la UDI, fue llamada la «democracia de los acuerdos», mostró a RN como una oposición constructiva (Allamand, 2000).

La segunda arena consociativa fue el Consejo Nacional de Televisión. Antes de que concluyera el régimen autoritario, uno de los amarres que dejó a la democracia fue este organismo de diez miembros, cuyos nombres son propuestos por el Presidente de la República y nombrados por el Senado. Su finalidad original era impedir que el gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, pudiera controlar este medio de comunicación que había estado al servicio de los antiguos gobernantes¹⁶. Su rol ha sido menor, porque el gobierno ha sido respetuoso de la autonomía de los medios de comunicación, como corresponde a una democracia.

La tercera arena consociativa es el Consejo del canal de Televisión Nacional (TVN). El gobierno del presidente Aylwin modificó la ley que creó este canal, para marcar con ello una ruptura con el régimen militar, que lo había usado como instrumento de propaganda. Buscó asegurar su autonomía para que funcionara con libertad y se le permitiera buscar recursos económicos a través del avisaje, a fin de que no dependiera del financiamiento del Estado. El proyecto de ley fue aprobado por el Congreso y la ley correspondiente estableció que TVN estaría dirigida por un Consejo de seis miembros, presidido por una persona nombrada por el Presidente, propuesta por el Presidente al Senado, que los nombra. Cada uno de los consejeros está vinculado a alguno de los partidos de gobierno y de oposición.

Durante el segundo gobierno democrático (1994-2000), del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se ampliaron de manera muy significativa las facultades de designación de autoridades por parte del Senado en el marco de la reforma judicial¹⁷, que buscaba modernizar la justicia, especialmente el proceso penal. Con el fin de lograr los votos de la oposición para reformar la Constitución con esta finalidad, esta exigió participar en los nombramientos de los altos miembros del poder judicial. Se aprobó que el Senado nombrara a los ministros de la Corte Suprema, a propuesta del Presidente, a partir de una quina que le entrega el más alto tribunal de la República. También le corresponde al Senado nombrar al Fiscal Nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal y que tiene como función dirigir el ministerio público. Estos cambios han reducido la autoridad del Presidente, porque hasta ese momento le correspondía nombrar a los miembros de los tribunales colegiados, a partir de quinas propuestas por el poder judicial.

A raíz del acuerdo entre el gobierno y la oposición en un tema de modernización del Estado y probidad, provocado por escándalos de corrupción e ineficacia en la gestión pública, se creó el Consejo de la Alta Dirección Pública, que es una importante arena consociativa. Está formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del Presidente y presidido por una persona designada por él. Su función es nombrar a las personas que deben ocupar los cargos superiores de la administración pública que son de exclusiva confianza del Presidente y cautelar el

¹⁶ Ley 18.838, modificada en la ley 19.131.

¹⁷ Sobre la reforma judicial, Blanco (2003); Correa (1999).

profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. El Senado designó a miembros pertenecientes a los partidos con representación parlamentaria o vinculada con estos.

LOS COSTOS DE LA POLÍTICA CONSOCIATIVA

BOLÍVAR LAMOUNIER (2003) HA SEÑALADO a la atención los costos de la política consociativa para la democracia respecto de la eficacia del sistema político, porque obliga a negociaciones que pueden perjudicar la gestión de gobierno en la medida en que lo obligan a abandonar objetivos o tareas vetadas por la oposición y las exigencias de tiempo y energía para llegar a acuerdos puede tener costos adicionales para el poder ejecutivo.

Los efectos de la política consociativa aplicada desde el cambio de régimen no son todos positivos para el sistema político y para los partidos, pues la primacía del consenso y la práctica de las negociaciones y compromisos entre los dirigentes desdibuja las diferencias entre el gobierno y la oposición, lo que, entre otros efectos, perjudica la visibilidad de los partidos y con ello los debilita. La práctica de la política de consensos en otras transiciones demuestra que ha sido utilizada por períodos limitados, como fue en España entre 1977 y 1978 hasta que se promulgó la nueva Constitución. Después se aplicó una política de competencia clara y de confrontación de programas de gobierno, que se rigió más bien por la regla de la mayoría¹⁸.

Los costos para el sistema democrático son aún mayores, y justifican cuestionar su continuidad en el cuarto gobierno de la democracia. En primer lugar, proporciona un alto protagonismo a las élites que intervienen en los acuerdos, que no siempre están en sintonía con las necesidades de los partidos. El alto grado de consenso de las políticas públicas en distintos ámbitos disminuye los espacios de la competencia electoral, impidiendo que los partidos tengan una visibilidad clara que les permita conseguir el apoyo de la ciudadanía.

En segundo lugar, la agenda de la política de consensos, especialmente en lo relativo a temas económicos, está muy influida por los medios de comunicación y por el desequilibrio entre el poder de los grupos de interés existentes, que cuentan con organizaciones empresariales con un alto grado de afiliación y cohesión en torno a sus intereses corporativos, y un movimiento sindical debilitado institucional y políticamente. Estas desigualdades de poder tienen su origen en los desequilibrios institucionales producidos por la transformación económica impulsada por el autoritarismo, que no fue políticamente neutral, pues se propuso crear las condiciones para un sistema económico y político favorable a los grupos conservadores y fue hostil a los sindicatos y a los partidos de centro e izquierda que habían dominado la política desde fines de los años 50 (Huneeus, 2000). Las reformas legales que apuntaron en esa dirección fueron apoyadas por medidas coercitivas, del autoritarismo tales como la persecución de los dirigentes de las organizaciones de los trabajadores para asegurar que en las relaciones capital-trabajo predominaron los primeras.

¹⁸ Estos costos de la política de consenso se examinan en Huneeus (1982).

En ese contexto, las organizaciones empresariales, especialmente la Sociedad de Fomento Fabril (SFF), alcanzaron un alto nivel de afiliación y tuvieron dirigentes con gran sentido corporativo, que en la época del autoritarismo participaron en funciones de gobierno y que son políticamente favorables a los partidos de derecha. A pesar de los cambios de los últimos años hacia dirigentes más pragmáticos¹⁹, se mantiene el prejuicio contra los sindicatos, predomina una posición crítica hacia la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores para el reajuste de las remuneraciones y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de estos y las relaciones entre capital y trabajo se conciben en beneficio de los intereses y necesidades del primero.

La continuidad de los acuerdos en las políticas de empleo, salarios, previsión y otros no podrá desconocer la desigualdad existente entre las organizaciones de empresarios y trabajadores y deberá contemplar el fortalecimiento de las instituciones públicas que protegen los derechos de estos. Esta es una cuestión política y de ahí que no corresponda convertir a la Dirección del Trabajo en una organización de carácter «técnico», independiente del gobierno, porque corre el peligro de debilitarse por el asedio de los intereses empresariales.

La desigualdad es más compleja que la inequidad en los ingresos: una minoría concentra la riqueza, tiene acceso privilegiado a los medios de comunicación y al poder educacional y tiene un alto grado de organización e instituciones que le permiten articular sus intereses ante el poder político y la sociedad. No es una casualidad que la agenda pública esté dominada por ópticas cercanas a los intereses de este sector. La mayoría ciudadana tiene un bajo nivel de organización y carece de instituciones tan fuertes como las de la minoría dispuestas a luchar por sus intereses.

En tercer lugar, la intervención del Senado en los nombramientos del poder judicial está produciendo efectos negativos, pues tiende a politizar las decisiones de los parlamentarios. La oposición veta a ministros que han llevado adelante con energía los procesos por violaciones a los derechos humanos que han terminado con el procesamiento de militares, negándose a aplicar la ley de amnistía de 1978 y, por el contrario, entrega su pleno apoyo a los ministros que se opusieron a ellos y que han aplicado dicha ley. El ministro Milton Juica, destacado juez que tuvo a su cargo importantes procesos por atropellos a los derechos humanos, fue propuesto por el Presidente Frei en 1998 para integrar la Corte Suprema, pero fue rechazado por la oposición por el motivo antes indicado. Fue propuesto nuevamente, esta vez por el Presidente Lagos en 2001, siendo esta vez aprobado, pero al mismo tiempo el Senado nombró a un ministro de derecha. En otro caso, el nombramiento del Senado ha provenido de un acuerdo de senadores de gobierno y oposición para favorecer los intereses electorales del distrito que representan, como ocurrió con el acuerdo entre los senadores Marco Cariola (UD) y Gabriel Valdés (PDC), que lograron que el Presidente Lagos propusiera al senado a un ministro que no tenía otro antecedente que haber sido miembro de la Corte de Apelaciones de Valdivia por un largo período, y que fue aprobado por el Senado.

¹⁹ Este cambio se puede identificar con la elección en forma unánime del ingeniero Bruno Philippi como presidente de la SFF en 2005. Él fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía a fines de los años 70 e inició el cambio institucional que después hizo posible la privatización del sistema eléctrico. Actualmente es presidente de Telefónica Chile.

Otra consecuencia de esta facultad es el peligro de que se incurra en el nombramiento de ministros opacos, mediocres, cuya carrera carece de mayor brillo y, por ende, que no tiene conflictos con intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

La mayoría lograda por la Concertación en el Senado, ahora que se eliminaron los senadores designados, le permite impulsar una política más cercana a sus planteamientos y estar menos presionada por el veto de la derecha. La mayoría en ambas cámaras le permite impulsar una estrategia de regulación del conflicto de tipo mayoritario y no continuar con las políticas consociativas, que tienen los inconvenientes que hemos analizado. Sin embargo, la mayoría electoral se da en una sociedad que rechaza los riesgos de conflicto y polarización, y existe una amplia zona de consenso entre sectores de la oposición y de los partidos de gobierno que generan fuerzas centrípetas hacia las prácticas consociativas. La novedad será que el gobierno no podrá culpar a la oposición de no poder sacar los proyectos de ley más deseados por sus partidos, porque cuenta con la mayoría para ello²⁰.

CONCLUSIONES

EL CUARTO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN que se establezca a partir del 11 de marzo del 2006 no romperá con la práctica de políticas consociativas aplicada por los tres anteriores, pero estas tendrán otros fundamentos. Ahora la Concertación cuenta con mayoría en ambas cámaras, sin tener que enfrentar el poder de veto que tuvo la oposición en el Senado gracias al respaldo de los senadores designados, que han sido eliminados. Este cambio político puede permitir un mayor dinamismo del sistema democrático, que puede favorecer los esfuerzos por mejorarlo, pero deberá tomar en cuenta los complejos intereses políticos y económicos de la oposición, cuyo alto apoyo electoral no le permite aplicar la regla de la mayoría sin tenerlos adecuadamente presentes.

En consecuencia, las prácticas consociativas seguirán existiendo, pero tendrán otro fundamento: perfeccionar la integración de la oposición al sistema político, siendo ella ahora una minoría y no mayoría, como ocurrió hasta el 2005.

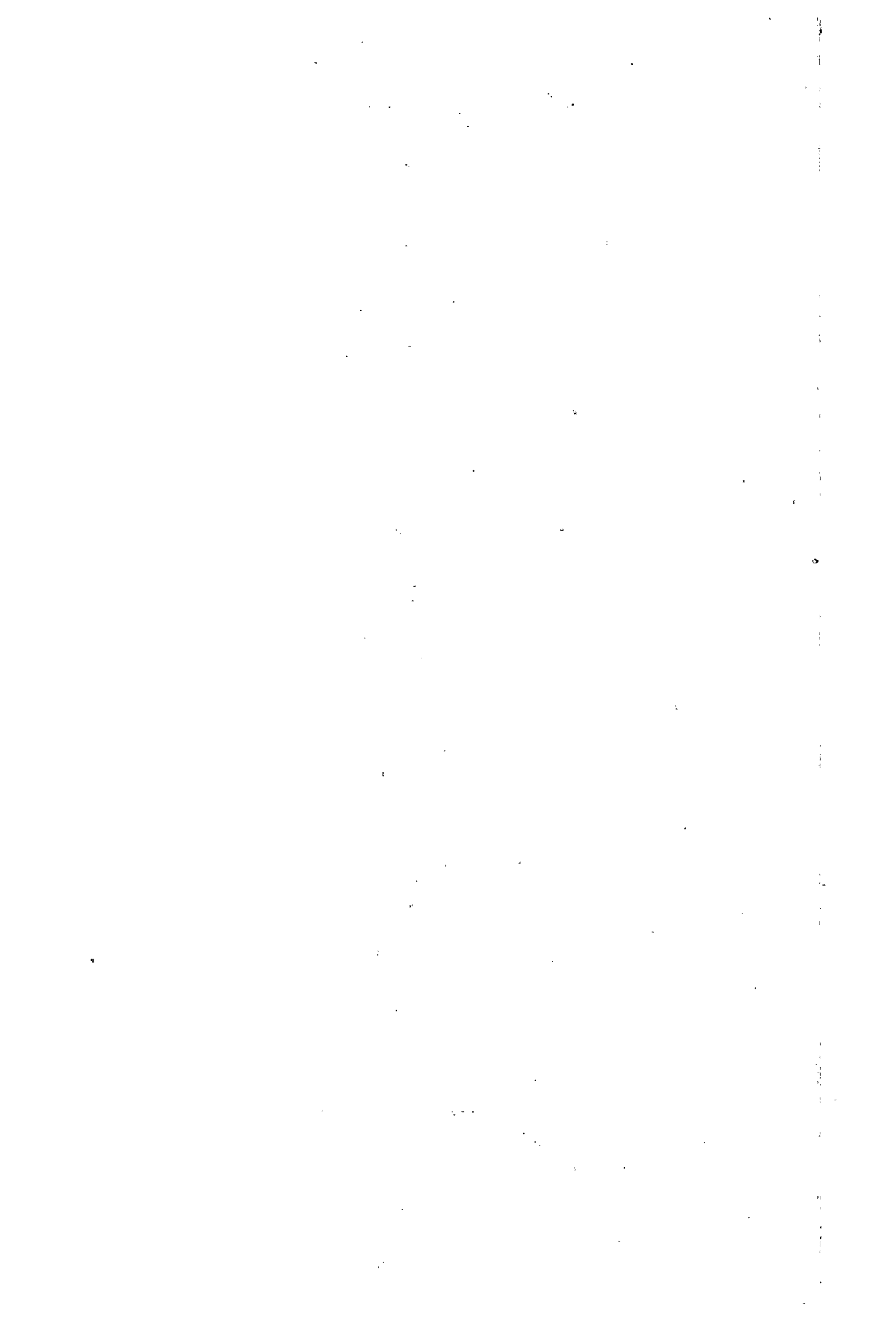
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada, Jorge (1957), *En vez de la miseria*, Santiago, Editorial del Pacífico.
- Almond, Gabriel A. (1956), «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, vol. 18, N° 3, Agosto.
- Blanco, Rafael (2003), «El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei», en Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria, pp. 187-220.
- Correa, Jorge (1999), «Cenicienta se queda en la Fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90», en Drake, Paul y Jaksic, Iván (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, Lom Ediciones, pp. 281-315.

²⁰ Hay mayorías especiales para ciertos temas de ley que obligan al acuerdo con la oposición.

- Dahrendorf, Ralf (1979), *Lebenschancen*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Engelmann, Frederick C. (1966), «Austria: The Polling of Opposition», en Dahl, Robert A. (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, pp. 260-283.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo (1996), «Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989-agosto 1994)», *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 141, abril-junio, pp. 443-474.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, J.C. Sáez Editor, 3ª edición actualizada.
- Garretón, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Huneus, Carlos (1981), «Elecciones no-competitivas en las dictaduras burocrático-autoritarias en América Latina», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 13, pp. 101-138.
- (1982), «La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consonacional», en Julián Santamaría (ed.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 243-286.
- (2000), *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- (2003), *Chile, un país dividido*, Santiago: Catalonia.
- (2005), *Las desigualdades en el Chile de hoy: una aproximación política*, Informe N° 471, 1 junio 2005, en <www.asuntospublicos.org>.
- (2005b), «¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?», *Persona y Sociedad*, vol. XIX, N° 2, agosto, pp. 11-53.
- Lamounier, Bolívar (2003), «Brazil: An Assessment of the Cardoso Administration», en Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 269-291.
- Lehmbruch, Gerhard (1967), *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- (1997), «Exploring non-majoritarian democracy», en Daalder, Hans (ed.), *Comparative European Politics. The Story of a Profession*, Londres Pinter, pp. 192-205.
- Lepsius, M.Rainer (1982), «Institutional Structures and Political Culture», en Döring, Herbert y Smith, Gordon (eds.), *Party Government and Political Culture in Western Germany*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 116-129.
- Lijphart, Arend (1968), «Typologies of Democratic Systems», *Comparative Political Studies* vol. 1, pp. 3-44.
- (1968), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
- (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Linz, Juan J. (1990), «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, vol. 1: 2, pp. 51-69.
- (1990), «The Virtues of Parliamentarism», *Journal of Democracy*, vol. 1: 4, pp. 84-91.
- (1994), «Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol. 1, pp. 3-87. (Hay traducción al castellano por Alianza Editorial, España).
- Linz, Juan J. y Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. (1960), *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, Nueva York, Doubleday.
- Mainwaring, Scott (1989), «Presidentialism in Latin America», *Latin American Research Review*, vol. 25, pp. 157-179.
- (1993), «Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination», *Comparative Political Studies*, 26 (2), julio, pp. 198-228.

- y Shugart, Matthew S. (eds.) (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- (1994), «Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica», *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 135, octubre-diciembre, pp. 397- 418.
- Marcel, Mario (1991), «Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile», *Colección Estudios CIEPLAN*, Nr. 45, pp. 33-84.
- Nolte, Detlef (2006), «El presidencialismo chileno después de 1989: lecturas divergentes», en Manuel Alcántara Sáez y Leticia M. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile: balance de su consolidación democrática*, Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca, por aparecer en 2006.
- Pinto, Aníbal (1957), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Valenzuela, Arturo y Constable, Pamela, «Plebiscito in Chile: End of the Pinochet Era?», *Current History*, vol.87, N° 525, Enero 1988, p. 41.
- Van Klaveren, Alberto, «Instituciones consociativas: ¿Alternativas para la estabilidad democrática en Chile», *Alternativas 2*, 1984, pp. 24-55.



DEBATE DEL ÁMBITO POLÍTICO

EL MODERADOR, EMBAJADOR GELSON FONSECA JR., dio por comenzado el debate comentando la observación de un participante de que en Chile la coalición gobernante había perdido o estaba perdiendo las relaciones con el mundo social y que ello no había ocurrido en el pasado con los partidos políticos. Al respecto, dijo que cabría preguntarse si ello solo se aplicaba al sistema político y a la sociedad chilenos o si sucedía en todos los sistemas de partidos y sociedades. En su opinión, actualmente los partidos y la sociedad se estaban relacionando de distinta manera y no podía hablarse de una crisis de los sistemas de partidos sino más bien de que estos estaban actuando en un espacio nuevo y que el fenómeno era más general.

El hecho de que Brasil fuera una federación aumentaba la complejidad de su sistema político y las transformaciones de que había sido objeto no podían preverse mediante una interpretación pirrónica de las instituciones. Pese a que el sistema podía mejorarse, había demostrado tener gran capacidad de cambio.

Uno de los aspectos del tema general del seminario, que giraba en torno a la política en Brasil y Chile, era la política de integración a nivel latinoamericano. Para un participante, en Chile el tema era ajeno a las principales preocupaciones y estrategias del sistema político. La cuestión clave era la proyección estratégica en el siglo XXI, para lo cual había que dar importancia a la construcción de una identidad política conjunta.

Para un participante, aunque el paso del voto censitario al voto por capacidad económica había contribuido a la democracia participativa, esta había sido mínima. Cuando volvió la democracia, en 1945, ya había partidos políticos y se divisaba el camino hacia la participación.

En cuanto a la dificultad de conciliar federación y democracia, recordó que se había mencionado que la tradición de Brasil se remontaba a la época de su monarquía, que data del siglo XIX. Tal vez no hubiera mucha diferencia entre monarquía y república, ya que en la primera la ciudadanía se relacionaba con las corporaciones existentes y posiblemente ello explicara la razón por la cual en el futuro el corporativismo afectaría las propuestas para el siglo XX tanto de la izquierda como de la derecha.

No estuvo de acuerdo en que durante el gobierno de la dictadura hubiese existido falta de modernización y le llamaba la atención lo que había sucedido en Chile con el retorno a la democracia, ya que por una parte se habló de un modelo consociativo y por la otra de que al rearticularse la sociedad no se podía volver atrás. Se mencionó la intervención que le había correspondido a la Iglesia Católica en ambos períodos, por lo cual era interesante saber cuál era precisamente su papel en la democracia, ya que en Brasil la Iglesia también había participado, pero de manera diferente, asociada a un momento de crecimiento y de renovación. En cuanto al modelo consociativo, cabía preguntarse si no estaría relacionado con el desmantelamiento de la estructura sindical en la época de Pinochet.

Se dijo que la exclusión social y económica era tan amplia que para quienes piensan que no hay más tipo de exclusión que la pobreza, las demás formas de discriminación perdían importancia. En los años 60, pese a los altos niveles de exclusión social y de concentración del ingreso, en Brasil la economía había conservado su dinamismo gracias al aprovechamiento de la base productiva existente y a su ampliación mediante el consumo de masas, que había beneficiado a ricos y pobres. Lo importante era que estaban surgiendo organizaciones que exigían la aplicación de políticas adecuadas para satisfacer las demandas de los grupos discriminados. En el caso de Chile, el debate sobre la exclusión social se relacionaba con la baja constitucionalidad del país, puesto que el sistema imperante favorecía discriminaciones que no había que institucionalizar.

Refiriéndose a la ausencia de reflexión sobre la democracia, un participante sostuvo que no se había reflexionado sobre la sociedad desarrollada ni sobre la modernidad, en circunstancias de que en democracia el problema era justamente la reflexión. Por ejemplo, no había estudios sobre lo que es la sociedad industrial sino sobre la industrialización, sobre las ciudades sino sobre la inmigración y la urbanización, sobre la democracia sino sobre la democratización. Aunque actualmente en América Latina había más regímenes democráticos que nunca antes, probablemente sea la época de la historia en que la democracia tenga menos importancia para la toma de decisiones en las sociedades en proceso de globalización.

La situación era diferente según si los actores básicos de la sociedad se habían constituido a través de partidos o si había actores corporativos. En Chile, la demanda social siempre estuvo ligada a los partidos y ahora se daban casos en que no había actores sociales para expresarla, en circunstancias de que la Constitución fijaba el modo de tomar las decisiones. A manera de ejemplo, expresó que la derecha, utilizando el derecho de veto que le permitía la Constitución, había rechazado los proyectos de ley de transformación económica presentados por la coalición gobernante que alteraban, corregían o mejoraban el modelo económico.

Sobre la existencia de una democracia consociativa, se dijo que no hay modelos puros y en numerosos casos regía la opción mayoritaria. En Chile no podía hablarse de democracia consociativa debido a que no hubo consenso sobre lo que era fundamental y ello se aplicaba, por ejemplo, a la Constitución, que lo único que querían algunos era cambiarla, a los derechos humanos y a la forma de organización del Estado. Lo que se llamó democracia de consensos no había sido más que un conjunto de acuerdos puntuales con la derecha. En cuanto a la intervención de la Iglesia Católica, antes de la dictadura había actuado por conducto de los partidos y durante ella pasó a ser un actor por sí misma y desempeñó un importante papel democratizador. Al volver la democracia, quedó desvinculada de los partidos y fue relegada a un papel totalmente antimodernizante, transformándose en un poder fáctico.

En cuanto a la relación entre liderazgo político y sociedad, salvo a China, que representa la cuarta parte de la humanidad, a nadie se le ocurriría que pueda haber integración país por país. Cabía pues preguntarse cómo se reconstruyen las *polis* a nivel local, a nivel estatal y a nivel supranacional en un mundo globalizado. Ante el desmoronamiento del mundo andino, que es el que más sufre el avasallamiento de la globalización, Chile y Argentina podrían servir de bisagra para las relaciones

entre Brasil y México, que son las dos potencias líderes de América Latina. En todo caso, de aquí a treinta o cuarenta años no había posibilidad de recomponer los Estados nacionales, salvo en bloques como la Unión Europea.

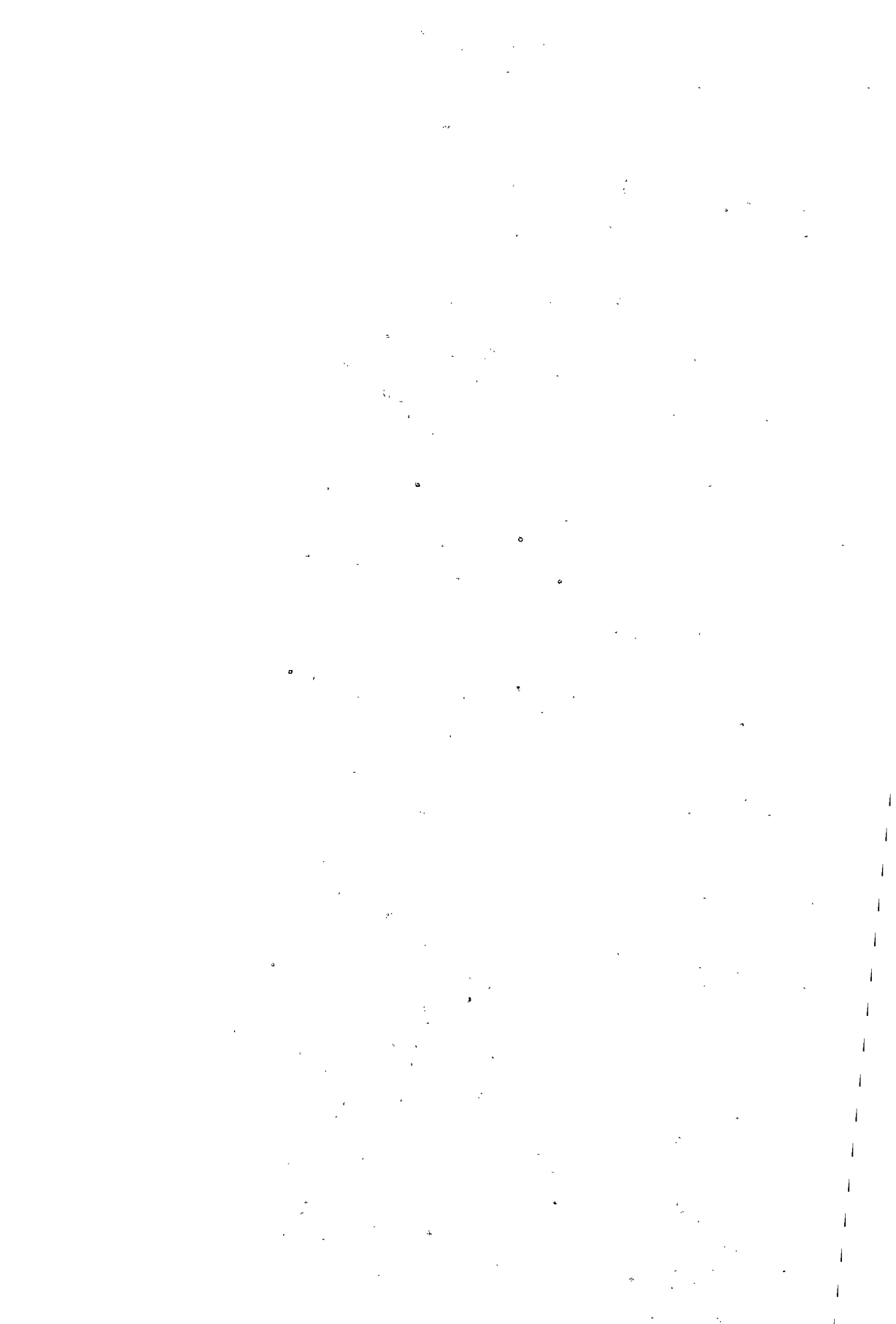
Respondiendo a una observación sobre la efectividad decisoria, el participante interpelado dijo que al hablar de partidos políticos lo había hecho desde el punto de vista de la rendición de cuentas y no de la gobernabilidad. Se criticaba la debilidad de los partidos políticos brasileños, que no tenían alternativas que ofrecer a las medidas que proponía el Ejecutivo. Sin embargo, el problema era que durante el gobierno de Cardoso el país tuvo ante sí dos imperativos, primero, detener la inflación y segundo, la reforma del Estado. En el primer caso, el Congreso difícilmente habría podido negarse a aprobar medidas orientadas a este fin y en el segundo, que se relacionaba con una agenda que tenía puntos en común con el Consenso de Washington, la existencia de una fuerte oposición solo hizo posible que se aprobaran algunas decisiones. Los partidos que se aliaron a la campaña de Lula fueron micropartidos que no tenían mayor presencia en el Congreso, de manera que no fueron ellos los que impusieron sus intereses y solo pudieron enviarse a tramitación proyectos conceptualmente sencillos, cuya aprobación no generaba grandes discusiones.

Finalmente, respondiendo a una observación de que en Chile no podía hablarse de democracia consociativa, el participante que había expuesto esta tesis dijo que no creía que ella tuviera que ver con el consenso, puesto que desde la paz de Westfalia se había comprobado que en los temas fundamentales no había consenso sino acuerdo sobre el procedimiento en aspectos básicos. Para algunos, se trataba de los derechos fundamentales y para otros de instrumentos prescindibles y de los cuales podía excluirse a algunos grupos. En cuanto a la democracia de consenso, había que preguntarse hacia donde queremos ir y ello se relacionaba con la opción por América Latina o por una fórmula europea.



ÁMBITO SOCIAL





BRASIL: LAS POLÍTICAS PARA LA POBREZA

■ *Maria Herminia Tavares de Almeida*

EN BRASIL, LA POBREZA ESTÁ EN TODAS PARTES. Al caminar por el centro comercial de las grandes ciudades, no puede menos que impresionar el abandono de los edificios y el aspecto andrajoso de hombres, mujeres y niños que venden baratijas en las calles, hacen acrobacias a cambio de una moneda o simplemente mendigan alrededor de los semáforos. Nueve de diez brasileños creen que la pobreza es mayor que nunca y que sigue aumentando día por día; dicen que los políticos culpan al gobierno de no hacer nada por impedir que aumente. Por su parte, estos prometen atacarla con energía cuando sean elegidos. Y la lucha contra la pobreza ocupa un lugar destacado en la agenda electoral de los partidos políticos, sean de derecha o de izquierda.

Sin embargo, por enorme que sea, la pobreza no ha aumentado. En efecto, contrariamente a lo que pudo pensarse, en la última década del siglo pasado, al multiplicarse los programas sociales en todos los niveles de la federación ella se redujo.

El presente trabajo tiene por objeto examinar las políticas de lucha contra la pobreza aplicadas desde que comenzó la democratización y la evolución de los niveles de pobreza durante la década de 1990. Empezamos por reconstruir la historia reciente de esas políticas, el debate a que dieron lugar y los condicionantes políticos que las definieron. A continuación, presentamos datos sobre la evolución de los niveles de pobreza entre 1991 y 2000, desagregados por municipios. Finalmente, revisamos lo que hasta ahora se sabe sobre el efecto de esas políticas en la situación de los pobres.

EL CAMBIANTE LUGAR DE LAS POLÍTICAS PARA LA POBREZA EN LA AGENDA SOCIAL

EN BRASIL, AL IGUAL QUE EN OTROS PAÍSES en transición hacia el orden industrial, durante un largo período la reducción de la pobreza fue percibida como subproducto necesario del desarrollo económico. Este dogma de la sabiduría convencional se mantuvo aun después del «milagro económico», bajo el régimen autoritario (1964-1984). El hecho de que el extraordinario crecimiento del producto registrado entre 1969 y 1979 no haya sido suficiente para reducir drásticamente la pobreza e incluso se acompañara de un crecimiento de las desigualdad del ingreso se atribuyó a que los gobiernos militares optaron por aplicar políticas económicas y sociales regresivas.

El primer gobierno civil, al cabo de veinte años de mando militar, estaba convencido de que para superar la pobreza bastaba con adoptar políticas económicas que propiciaran el aumento del empleo y de los salarios y políticas sociales universales y progresivas. Las fuerzas democráticas adoptaron en la medida de lo posible –y deseable– la fórmula clásica de la social democracia para enfrentar la pobreza: desarrollo dirigido por el Estado y reforma universalizante del sistema de protección social.

Sin embargo, el gobierno de José Sarney (1985-1989) creyó necesario establecer políticas de emergencia orientadas a los grupos más vulnerables de la población. Así, en dos versiones sucesivas del Programa de Prioridades Sociales, dadas a conocer en 1985 y 1986, se incluyó un Plan de Emergencia para combatir el hambre, el desempleo y la miseria. El plan consistía en fortalecer los programas ya existentes de distribución de alimentos para niños, mujeres embarazadas y madres lactantes, además de otorgar subsidios alimentarios a las personas cuyo ingreso fuera inferior a dos salarios mínimos¹. Además, se crearon tres nuevos programas, de distribución de leche y alimentos mediante vales entregados por conducto de las asociaciones comunitarias, el Programa de leche y el Programa de Alimentación Popular (Programa do Leite e Programa de Alimentação Popular) y el programa de distribución de Medicamentos por conducto del servicio público de salud².

La ola inflacionaria hizo sucumbir el Programa de Prioridades Sociales. Sin embargo, los programas de distribución de leche y de alimentos, en especial el primero, tuvieron alguna influencia, no tanto para reducir la pobreza sino para fortalecer redes y prácticas de clientelismo político.

Junto con las nuevas iniciativas introducidas bajo la presidencia de José Sarney, el Sistema de Asistencia Social, creado en los años 1940 en torno a la Legión Brasileira de Asistencia (LBA)³, siguió llevando a cabo sus programas tradicionales mediante una red amplia y descentralizada, que conectaba a organismos de todos los niveles de la federación con millares de organizaciones sociales y humanitarias. El clientelismo también intervenía allí al imponer códigos y reglas de funcionamiento.

La Constitución de 1988 establecía nuevas directrices para la reforma del sistema de protección social del país. A juicio de los diputados constituyentes el sistema heredado del autoritarismo adolecía de excesiva centralización, de mecanismos cerrados de toma de decisiones, ineficiencia, traslape irracional de programas e iniciativas a distintos niveles de gobierno, corrupción, utilización de recursos para política de clientela y, especialmente, distribución desigual de derechos y beneficios. En consecuencia, los principios rectores de los cambios en educación, salud,

¹ Bajo el gobierno militar se habían creado programas de distribución de alimentos para niños y madres a través del sistema de escuelas públicas y de los centros públicos de salud. Grandes burocracias centrales se encargaban de la gestión de esos programas en Brasilia. A principios de los años 70 las prestaciones de la seguridad social, en especial jubilaciones y pensiones, se ampliaron a los trabajadores rurales a partir de esquemas no contributivos.

² El plan apuntaba también a promover acciones focalizadas de distribución de alimentos, educación, salud, construcción popular y asentamientos rurales que nunca llegaron a materializarse. Para una buena descripción de las políticas sociales bajo Sarney, ver Aureliano, L. & Draibe, S. (s/d).

³ Tradicionalmente, la primera dama era presidenta de la LBA.

seguridad social y asistencia social debían ser la descentralización, la participación social y la universalización.

Después de 1988, la asistencia social fue objeto de una amplia reforma, en virtud de la cual se redefinieron los objetivos, se amplió su alcance y se multiplicaron los programas. Comenzó a considerarse como rama no-contributiva de la seguridad social y, en consecuencia, constitutiva del derecho de los ciudadanos a mínimos sociales garantizados por el Estado. Ese derecho abarcaba la protección a la familia y a la maternidad; protección de las personas a lo largo del ciclo de vida; protección especial de los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad; incorporación en el mercado laboral; rehabilitación e integración de las personas discapacitadas.

En 1993, la Ley Orgánica de Asistencia Social dio cuerpo a la nueva concepción expresada en la Constitución, estableció las reglas que debieran regir la descentralización de los recursos y atribuciones hacia los municipios, creó el Fondo Nacional de Asistencia Social, sus fuentes de recursos y los requisitos para la transferencia de estos a los fondos estatales y municipales⁴. El nuevo sistema de asistencia social comprendía una red de guarderías infantiles, hogares para personas de edad y centros de acogida para personas sin hogar. Los programas tradicionales se reorientaron hacia públicos diferentes bajo la coordinación de la LBA y se crearon programas nuevos para la entrega directa de dinero. Estos incluían subsidios mensuales a personas mayores y discapacitados, posteriormente denominados *Benefício de Prestação Continuada*, primer programa no contributivo de complementación del ingreso desde que en los años 70 se estableció el programa de pensiones de jubilación rurales.

La reforma del sistema de asistencia social surgió de la intensa interacción entre funcionarios de los organismos públicos, organizaciones profesionales de asistentes sociales, iglesias, organizaciones humanitarias, políticos con agendas reformistas y políticos tradicionales que perseguían conservar el control sobre la distribución clientelística de los servicios asistenciales. El resultado fue un cambio de la asistencia social, mediante el cual se procuró materializar las ideas de reforma de cariz socialdemócrata generadas en el curso de la transición a la democracia. La idea era que la asistencia social formara parte de un amplio sistema de protección social que asegurara un mínimo de derechos sociales a todos los ciudadanos. Al parecer, la coalición reformista no comprendió plenamente que ese propósito generoso no tiene contrapartida en recursos disponibles.

Por otra parte, la institucionalidad del sistema de asistencia social experimentó cambios permanentes tanto a nivel federal como subnacional⁵. A lo largo de la década de 1990 cambiaron mucho las estructuras de las organizaciones. Se crearon, fusionaron, disolvieron y volvieron a crear ministerios, secretarías nacionales, fundaciones e institutos según cambiaran las coaliciones de gobierno y el monto de los recursos disponibles, que dependían de los esfuerzos por detener la inflación.

Sin embargo, a comienzos de los años 90, había consenso entre las autoridades encargadas de la toma de decisiones y las redes de especialistas en políticas sociales en que por importantes que fueran las políticas centradas en la pobreza, ellas eran

⁴ Una de esas condiciones fue la existencia de consejos con participación ciudadana en los niveles nacional, estadual y municipal.

⁵ Para una descripción detallada, ver Draibe (1994)

de carácter contingente y complementario de políticas de desarrollo capaces de conciliar crecimiento económico y bienestar social.

Poco a poco, el conjunto de políticas para reducir la pobreza aumentó significativamente y el debate acerca de su importancia relativa al interior de la agenda de reformas reveló que se estaba resquebrajando el consenso socialdemócrata anterior.

A fin de garantizar un ingreso familiar mínimo se simplificaron los programas de transferencia monetaria directa a las familias pobres. Su importancia en el programa de políticas sociales fue ampliándose hasta convertirse en núcleo de la acción social del gobierno federal en la presidencia de Luis Inácio Lula da Silva⁶. Surgidos como experimentos municipales para enfrentar la pobreza, el primero de ellos fue establecido en el municipio de Campinas, estado de São Paulo, bajo la administración del Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB)⁷. Sin embargo, fue el Partido de los Trabajadores (PT) quien les dio prominencia al asignarles un lugar destacado en sus programas de gobierno municipal y en la agenda de sus alcaldes⁸.

Con el tiempo, fueron agregándose requisitos a los programas, tales como la permanencia de los niños de las familias beneficiadas en la escuela y visitas periódicas a los servicios de salud públicos. Al establecerse requisitos se reconoció que, por importantes que fueran para mitigar los efectos de la pobreza, los programas no podían por sí modificar las circunstancias que la producen. Los requisitos tenían por objeto aumentar las posibilidades de que las generaciones más jóvenes salgan de la pobreza mediante el acceso a mejor educación y servicios de salud.

Se suponía también que los programas de transferencia monetaria directa a las familias era una excelente forma de actuar contra la pobreza, porque evitaba la intermediación política y, en consecuencia, el clientelismo y la corrupción que tradicionalmente habían estado asociados a los programas de la LBA y al Programa de la Leche del período Sarney (1985-1989).

Bajo la presidencia de Fernando Enrique Cardoso (1995-2002), los programas de transferencia monetaria directa a las familias pasaron a formar parte de la política federal. Se crearon cuatro programas distintos, adscritos a diferentes ministerios: la Beca Escuela (*Bolsa Escola*), que era el más importante, estaba destinado a familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza que tuvieran hijos de seis a quince años, a condición de que asistieran a la escuela y permanecieran en ella; la Beca Alimentación (*Bolsa Alimentação*), para familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza con niños hasta seis años de edad, condicionada a visitas periódicas al centro público de salud del barrio; el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI*), beneficio monetario entregado a las familias cuyos hijos trabajaran en tareas pesadas o riesgosas, condicionado al abandono del trabajo y a la reincorporación del niño a la escuela; el *Auxílio-gas*, subsidio

⁶ Otros dos temas adquirieron importancia a partir de la segunda mitad de los años 90: reforma agraria y programas de crédito popular (Draibe, 1999 and 2004).

⁷ Para una evaluación del programa de Campinas, veáse Fonseca (1999).

⁸ Eduardo Suplicy, senador del PT por São Paulo, fue importante en ese proceso. Publicó un libro de gran difusión sobre las virtudes de los programas de garantía de ingreso mínimo mediante transferencias monetarias directas (Suplicy, 1999). Presentó también un proyecto de ley, que sigue todavía en el Congreso.

a familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza para la compra de gas para cocinas y el programa Agente Joven de Desarrollo (*Agente Joven de Desenvolvimento*), transferencia monetaria destinada a jóvenes pobres y en situación de riesgo social, condicionada a su participación en servicios comunitarios.

En 1998, a raíz del acuerdo de préstamo suscrito con el BID, el gobierno creó la Red de Protección Social, un paquete de veintidós programas, protegidos de recortes presupuestarios, que tenía por objeto garantizar beneficios y servicios sociales a los grupos de más bajos ingresos. El paquete incluía la Beca Escuela, la Beca Alimentación y el PETI. Además, el gobierno federal creó el Proyecto Alvorada, focalizado en 390 municipios, de 14 estados, que tenían los puntajes más bajos en el índice de Desarrollo Humano del PNUD⁹.

En el mismo período, el gobierno federal completó la descentralización del sistema de asistencia social y eliminó la LBA¹⁰.

Bajo la presidencia de Cardoso^{11,12} se ampliaron significativamente los programas de transferencia monetaria directa a las familias. Sin embargo, su gestión se mantuvo fiel a una concepción más amplia de la protección social, que implicaba combinar estrategias de desarrollo económico, políticas sociales universales y políticas focalizadas en la pobreza.

El documento oficial que el gobierno presentó en la Conferencia Copenhague + 5, realizada en Ginebra, en 2000, afirmaba con claridad aquella concepción.

El desarrollo económico sostenido requiere niveles adecuados de desarrollo social y viceversa. Requiere, por ejemplo, niveles de capital humano y de capital social que no van a ser alcanzados, en el corto plazo, tan solo por el crecimiento del producto nacional. (...) Políticas sociales universales son y seguirán siendo necesarias. Sin embargo, dado que en Brasil la distribución de bienes y servicios sociales va a los grupos menos pobres antes que a los más pobres y dado que existen áreas de pobreza resistentes a las políticas universales, iniciativas focalizadas, destinadas a áreas y grupos en los cuales la pobreza extremada esta concentrada, son necesarias. (...) Políticas compensatorias, v.g. destinadas a equilibrar desventajas producidas por el mismo desarrollo o heredadas del pasado son siempre necesarias a pesar de insuficientes. No es el caso, en Brasil, de tener tan solo políticas focalizadas en minorías vulnerables o sujetas a riesgo (infantes, viejos, incapacitados, migrantes rurales y otros grupos). Políticas compensatorias y políticas de desarrollo no son contradictorias. Políticas de desarrollo inducido para áreas y sectores que concentran grupos vulnerables y excluidos deben ser adoptadas en simultáneo con medidas compensatorias (Brasil, 2000 :62-63).

Cuando se elaboró el documento para Copenhague + 5, las posiciones allí expresadas ya no eran consensuales. Expertos y académicos de tendencia ultraliberal afirma-

⁹ El Alvorada incluía doce programas en las áreas de educación, salud, agricultura familiar, capacitación profesional, saneamiento y apoyo a la familia. Entre ellos figuraban la Beca Escuela, la Beca Alimentación, el PETI y el Agente Joven del Desarrollo.

¹⁰ Sin embargo, la red de LBA sobrevivió a nivel local.

¹¹ Para información acerca de los gastos en ese tipo de programas en los últimos años de la administración Cardoso, véase el cuadro 1, más adelante.

¹² A la vez, esas políticas se multiplicaron por iniciativa de gobiernos de estados y municipios, especialmente en el sudeste, centro y sur de Brasil.

ban que los programas de transferencia monetaria directa debían formar el núcleo duro de la política social de Brasil. Políticas universales como las de seguridad social, educación básica, salud e incluso el seguro de desempleo eran criticadas por su carácter regresivo y porque eran acaparadas por los estratos medios de la población (Neri, 2000; Barros & Foguel, 2000; Scheinkman y otros, 2004)¹³. Ellos no eran los únicos partidarios de los programas focalizados de transferencia monetaria directa a las familias.

A fines de la presidencia de Cardoso, los programas de transferencia monetaria directa ocupaban un lugar destacado en la agenda de políticas públicas. Su ascenso obedeció a la convergencia de opiniones respecto de sus méritos, que atravesaba el espectro político interno e incluía también a importantes actores internacionales. A la izquierda, el PT proclamaba haberlas inventado, o al menos, haberlas introducido en el debate político. Entre los liberales de derecha, eran consideradas como una buena alternativa a los programas administrados por organismos públicos y encomiadas porque permitían que los consumidores (pobres) pudieran elegir sus propias funciones de consumo. Para los gobernantes locales eran un juego en que todos ganan, en el sentido de que los municipios inscribían a los beneficiarios y el Gobierno federal (o de los estados) pagaba la cuenta. Además, eran más fáciles de llevar a cabo que reformar los programas sociales preexistentes –como educación, salud y seguridad social–. Las reformas del conjunto de políticas sociales eran realizadas por los intereses establecidos, mientras que a nadie se le habría ocurrido oponerse a la transferencia directa de recursos a los más pobres, iniciativa de gran visibilidad y fácil de comprender por la opinión pública. Por su parte, organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y el BID también las apoyaban como complemento necesario de las reformas de mercado y de las políticas de ajuste fiscal.

El cuadro I muestra la composición del gasto público federal en los dos últimos años de la administración Cardoso y los dos primeros de la presidencia de Lula. El crecimiento de los programas de transferencia monetaria –Beneficio de Prestación (BPC) y programas nuevos– es significativo.

ÁREAS	2001	2002	2003	2004
Seguridad social	66.4	67.4	68.6	67.6
Protección del trabajo y creación de empleo	4.3	4.4	4.2	4.1
Programas de apoyo agrario	0.8	0.8	0.6	1
Educación y cultura	5.6	5.1	5.2	5.2
Salud	13.3	13.2	12.4	12.8
Habitación y saneamiento	1.2	0.6	0.4	0.5
Beneficios para funcionarios públicos federales	1.4	1.2	1.2	1.1
Sistema S	1.7	1.7	1.3	1.2
Total Asistencia Social	5.3	5.6	6	6.5
BPC (LOAS)	1.7	1.9	2.1	2.3
Nuevos programas de transferencia directa	2.2	3	3.5	2.4
Otros	1.4	0.7	0.4	1.8
Total	100	100	100	100

Fuente: Ministério da Fazenda (2005).

CUADRO I
BRASIL: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE ÁREAS SOCIALES EN EL GASTO SOCIAL DIRECTO.
GOBIERNO FEDERAL (2001-2004, EN PORCENTAJES).

¹³ Para una visión crítica de su posición, ver Lavinas, 2000.

Con la llegada del PT al gobierno federal, la pobreza y el hambre pasaron a ser cuestiones centrales de la agenda nacional. Los programas de transferencia monetaria directa se convirtieron en sinónimo de política social. En su discurso inaugural, el Presidente Lula prometió que al finalizar su gobierno todo brasileño podría comer al menos tres veces al día y que el hambre habría desaparecido del país. El programa *Hambre Zero* fue presentado como una acción innovadora de lucha contra la pobreza, que debería movilizar al gobierno y a la sociedad en una verdadera cruzada para eliminar el hambre¹⁴.

El programa *Hambre Zero* era un conjunto de políticas, mal concebido e inadecuadamente orientado, que trataba de combinar políticas estructurales tales como la reforma agraria, con la creación de empleo; acciones focalizadas, como transferencias monetarias directas destinadas a la compra de alimentos; la distribución directa de alimentos a poblaciones pobres y la creación de restaurantes populares a precios subsidiados; la lucha contra la desnutrición infantil; el apoyo a la agricultura familiar y la construcción de pozos y embalses de agua en las zonas de sequía, y otras iniciativas relacionadas con el tema. Pasaba totalmente por alto la experiencia con programas destinados a los pobres reunida por gobiernos anteriores.

Pese a la intensa publicidad realizada por el gobierno y al apoyo de la opinión pública nacional y de los organismos internacionales, *Hambre Zero* fracasó y a fines del primer año del gobierno del Presidente Lula fue sustituido por el *Beca Familia* (Bolsa Familia) que reunió en un solo programa de transferencia monetaria directa los programas anteriores: Beca Escuela, Beca Alimentación, Tarjeta Alimentación (*Hambre Zero*), y Auxilio Gas¹⁵. En los dos años siguientes, el programa Beca Familia se ha ampliado significativamente y a fines de 2005 favoreció a ocho millones y medio de familias.

De acuerdo con la retórica y la acción del gobierno, las políticas focalizadas de lucha contra la pobreza no forman parte de una estrategia más amplia de desarrollo social. En especial, tras la reforma de la seguridad social, en 2004, la agenda política dejó de incluir propuestas de cambio más amplias del sistema de protección social. La Beca Familia representa la propuesta del Partido de los Trabajadores y de su gobierno para enfrentar la pobreza. Ni este ni los partidos de oposición parecen tener una agenda innovadora de desarrollo social.

En breve, a lo largo de quince años, el sistema de protección brasileño pasó por muchas reformas¹⁶. Actualmente incluye un amplísimo sector de asistencia social y lucha contra la pobreza en el que se destacan los programas de Seguridad Social Rural (no contributiva), el Beneficio de Prestación Continuada y el Beca Familia.

¹⁴ En ese momento, especialistas, basados en investigaciones académicas habían concluido que, a raíz de la expansión de políticas universales tales como las de salud y educación, el hambre ya no era un problema nacional grave. La subnutrición estaba circunscrita a ciertas zonas, en su mayoría rurales, del noreste de Brasil (Monteiro, 2003).

¹⁵ La Beca Familia tiene dos componentes: un valor fijo al que tiene derecho toda familia situada por debajo de la línea de pobreza y no sujeto a condicionalidades y un monto variable que depende de que los hijos permanezcan en la escuela. Sin embargo, el alcance del programa y la falta de mecanismos adecuados de monitoreo limitan la posibilidad de fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para obtenerla.

¹⁶ Para una visión amplia del tema, véase Draibe (2004) y Almeida (2004).

Cabe preguntarse qué ocurrió con la pobreza a medida que se fueron creando y modificando los programas destinados a combatirla. En el próximo capítulo utilizamos datos de los 5.513 municipios de Brasil para mostrar y discutir algunos de los cambios.

UNA DÉCADA DE CAMBIOS

LA POBREZA NO ES UN HECHO UNIDIMENSIONAL que pueda identificarse únicamente por los bajos ingresos. Es una condición en que se carece de los bienes materiales e inmateriales necesarios para asegurar a los individuos la satisfacción de sus necesidades básicas, socialmente definidas¹⁷.

Aunque conscientes de la complejidad de sus causas y de la diversidad de sus manifestaciones, en esta oportunidad definimos la pobreza en función del ingreso y utilizamos dos líneas para distinguir entre pobreza e indigencia: pobres son aquellos cuyo ingreso es inferior a la mitad del salario mínimo e indigentes aquellos cuyos ingresos no alcanzan a la cuarta parte de dicho salario. De acuerdo con estos parámetros, en Brasil la pobreza y especialmente la indigencia disminuyeron en términos relativos entre 1991 y 2000, como puede observarse en el Cuadro 2 y en los gráficos siguientes que figuran a continuación.

CUARTEL DE INGRESO	POBLACIÓN	VARIACIÓN MEDIA	
		POBREZA	INDIGENCIA
25% más pobres	Menos de 10.000	-11.0	-9.9
	10.000 a 50.000	-6.6	-7.6
	50.000 a 200.000	-4.5	-6.8
	Más de 200.000		
25% - 50%	Menos de 10.000	-12.2	-14.7
	10.000 a 50.000	-9.3	-11.4
	50.000 a 200.000	-7.0	-9.9
	Más de 200.000	-3.8	-8.7
50% - 75	Menos de 10.000	-9.3	-17.1
	10.000 a 50.000	-8.2	-14.8
	50.000 a 200.000	-4.7	-9.3
	Más de 200.000	-3.3	-8.7
25% más ricos	Menos de 10.000	-6.1	-15.0
	10.000 a 50.000	-3.5	-10.1
	50.000 a 200.000	-1.4	-6.3
	Más de 200.000	0.5	-1.9

Fuente: PNUD, 2004, Atlas de Desarrollo Humano.

CUADRO 2
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, SEGÚN TAMAÑO DE LA CIUDAD
(POBLACIÓN) Y CUARTILES DE INGRESO PER CÁPITA (1991-2000)

¹⁷ Para mayores detalles sobre la pobreza, véase Sen (1973), Dasgupta (1993) y Rocha (2003).

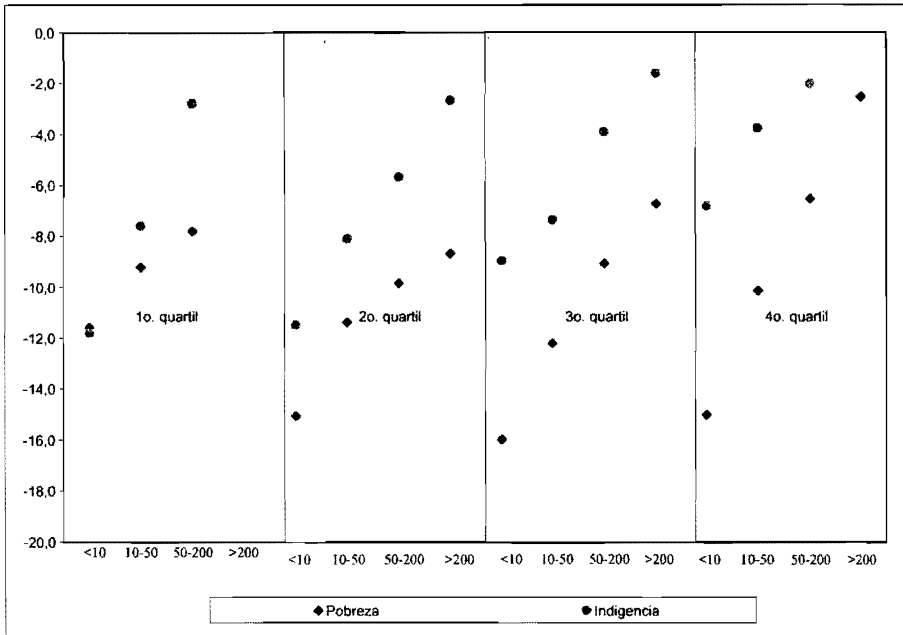


GRÁFICO 1
REDUCCIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, SEGÚN TAMAÑO DE LA CIUDAD (POBLACIÓN) Y CUARTIL DE INGRESO, DEL SEGUNDO AL OCTAVO DECIL DE DISTRIBUCIÓN DE LAS CIUDADES (1991-2000)

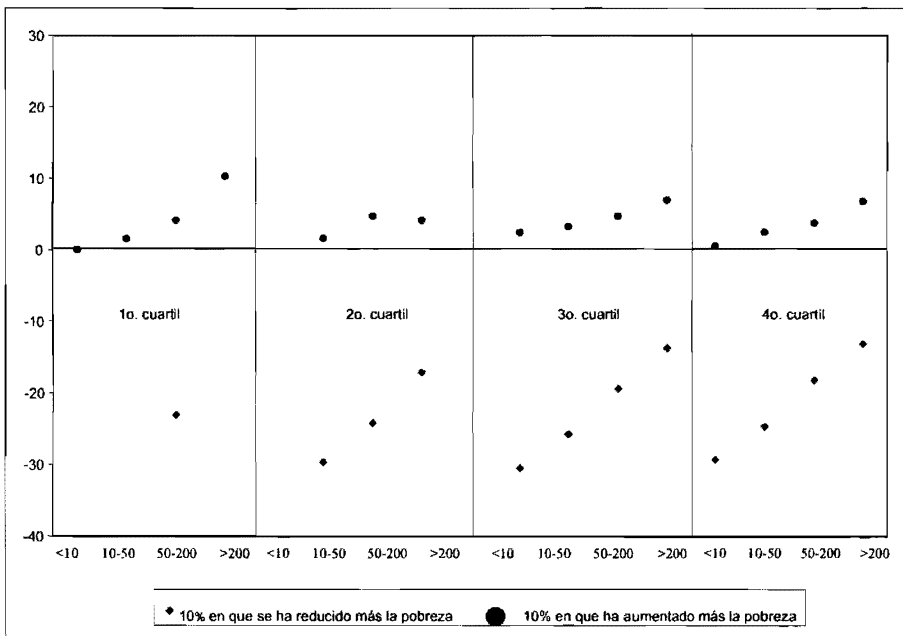


GRÁFICO 2
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA, SEGÚN EL TAMAÑO DE LA CIUDAD (POBLACIÓN) Y EL CUARTIL DE INGRESO 10% MEJORES Y 10% PEORES CIUDADES (1991-2000)

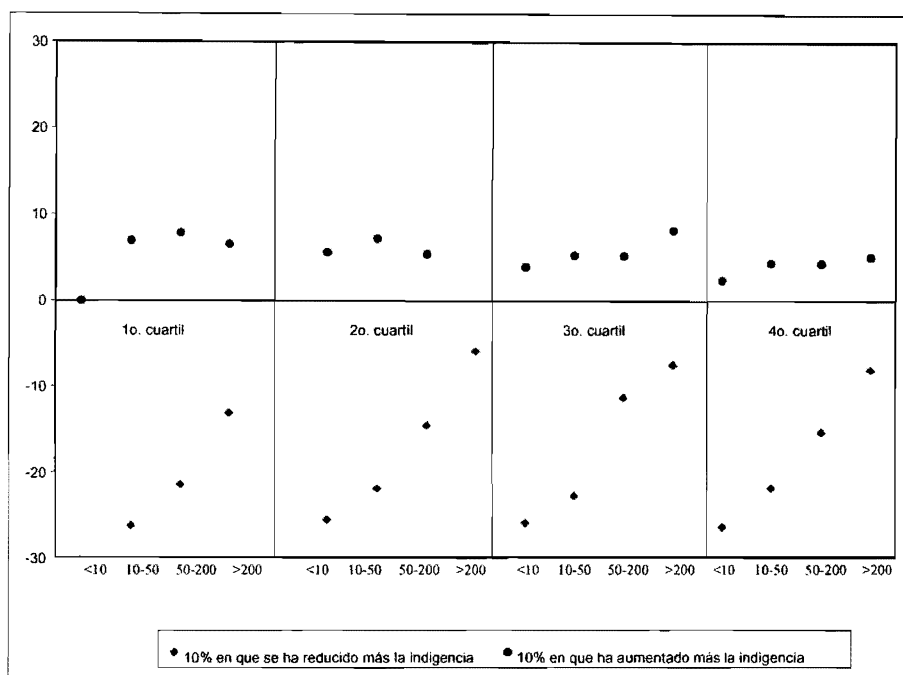


GRÁFICO 3

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA INDIGENCIA, SEGÚN TAMAÑO DE LA CIUDAD (POBLACIÓN) Y CUARTIL DE INGRESO 10 % DE LAS MEJORES Y 10% DE LAS PEORES CIUDADES (1991-2000)

El cuadro 1 y el Gráfico 1 comparan el desempeño de grupos de municipios, clasificados por el tamaño de la población y el ingreso medio per cápita, en la lucha contra la pobreza y la indigencia. Se excluyeron los municipios situados fuera de la distribución correspondiente al primer y décimo cuartiles. Como puede observarse, en promedio la pobreza y la indigencia se redujeron en cada clase de tamaño de ciudad, desde la más pobre a la más rica. En todos los grupos de municipios y en todos los cuartiles de ingreso, la reducción media es inversamente proporcional al tamaño de las ciudades y al ingreso medio per cápita. Los pueblos muy pobres y pequeños son los que más redujeron la indigencia –de -12,2 a -6,1 puntos porcentuales–. La misma tendencia se observa en lo que respecta a la pobreza, salvo en el grupo de municipios del segundo cuartil, cuyo desempeño es mejor que el de los que pertenecen al 25 % mejor.

Los Gráficos 2 y 3 muestran el desempeño de los municipios que se sitúan en el 10% mejor y el 10% peor respecto de la variación del porcentaje medio de pobres e indigentes, que repiten la tendencia antes descrita. Las ciudades pequeñas y muy pequeñas tuvieron mejores resultados que los municipios grandes: en promedio en ellas se redujo más la pobreza y la indigencia y el aumento de la pobreza fue menor. Sin embargo, la pobreza y la indigencia se redujeron más en los diez municipios mejores, en todos los grupos de ciudades por tamaño y cuartiles de ingreso, que lo que ellas aumentaron en las diez ciudades con peor desempeño.

La diferencia entre pueblos y ciudades pequeñas, por un lado, y municipios medianos y grandes, por el otro, puede verse mejor en el cuadro 3, que muestra las variaciones de la pobreza y la indigencia según el tamaño de la población y el ingreso medio per capita en valores absolutos.

En el lapso de una década, alrededor de un millón y medio de brasileños superó la línea de pobreza y casi un millón dejó de ser indigente, concentrados en aproximadamente cuatro mil pueblos y pequeñas ciudades, que corresponden al resultado final positivo. Por otra parte, aumentaron la pobreza y la indigencia en las ciudades medianas y especialmente en las muy grandes. Es posible que esto explique la impresión general de que en Brasil sigue aumentando la pobreza. En rigor, ella incrementa allí donde es más visible y difícil de abordar.

POBLACIÓN	PROMEDIO VARIACIÓN	NO. DE CIUDADES	VARIACIÓN TOTAL
INDIGENCIA			
Menos de 10.000	-491	1.799	-884.114
10.000 a 50.000	-667	2.179	-1.454.331
50.000 a 200.000	80	407	32.661
más de 200.000	12.179	105	1.278.791
Total			-1.026.992
POBREZA			
Menos de 10.000	-690	1.799	-1.240.895
10.000 a 50.000	-878	2.179	-1.913.326
50.000 a 200.000	42	407	16.951
más de 200.000	14.944	105	1.569.152
Total			-1.568.118

Fuente: PNUD, 2004, Atlas de Desarrollo Humano.

CUADRO 3
VARIACIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, EN VALORES ABSOLUTOS, POR TAMAÑO DE LA POBLACIÓN (1991-2000).

CONCLUSIONES

CABE PREGUNTARSE SI ESTOS RESULTADOS PUEDEN explicarse por las políticas orientadas a combatir la pobreza, antes examinadas.

Siempre es difícil atribuir resultados a políticas gubernamentales específicas. Hay estudios que muestran el efecto de la estabilización de los precios a que dio lugar el Plan Real (1994) en los niveles de pobreza¹⁸. Por otra parte, los años noven-

¹⁸ Rocha, 2003: 106-135.

ta no fueron una década de marcado crecimiento económico y aun menos de expansión del empleo. En consecuencia no es plausible suponer que expliquen la merma observada en la pobreza y la indigencia.

Los estudios relativos a las políticas de lucha contra la pobreza son todavía muy recientes y no permiten llegar a conclusiones definitivas. De acuerdo con el estudio de DISOC-IPEA (2003), que compara datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) y del Banco de Datos Unificado de los programas de transferencia de ingreso del Gobierno federal, los programas están adecuadamente focalizados en los más pobres. Schwarzer & Quirino (2002), estudiaron los efectos de la Seguridad Social Rural y de los Beneficios de Prestación Continuada (BCP) a partir de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) de 1999, y afirmaron que «los dos programas tienen gran impacto en la disminución de la pobreza». Delgado (s/d) y Delgado y otros (1997) han mostrado las consecuencias positivas y progresivas del programa de Seguridad Social Rural, especialmente en el caso de las mujeres mayores que viven en municipios pequeños y pobres, en las regiones más pobres de Brasil. Cardoso & Souza (2003) analizaron datos del Censo con métodos econométricos y utilizaron datos de tendencia para estimar los efectos de los programas de transferencia de ingresos en 2000 y concluyeron que ellos no influyeron significativamente en la reducción del número de niños que trabajan, pero sí en la frecuencia con que asisten a la escuela. Soares & Pianto (2003) evaluaron el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (ETI), y comprobaron que en 1998 se redujo el número de niños que trabajaban en los municipios que aplicaron el programa. Bourguignon, Ferreira & Leite (2002) usaron modelos microeconómicos para evaluar el programa Beca Escuela y encontraron un «efecto sorprendentemente marcado en los casos en que se exigía la asistencia a la escuela, en cambio no influía en absoluto en la reducción de los niveles corrientes de pobreza y de desigualdad». Para poder afirmar que los programas creados en las últimas décadas son eficientes y eficaces es preciso realizar mayores estudios. Por otra parte, dos hechos parecen claros.

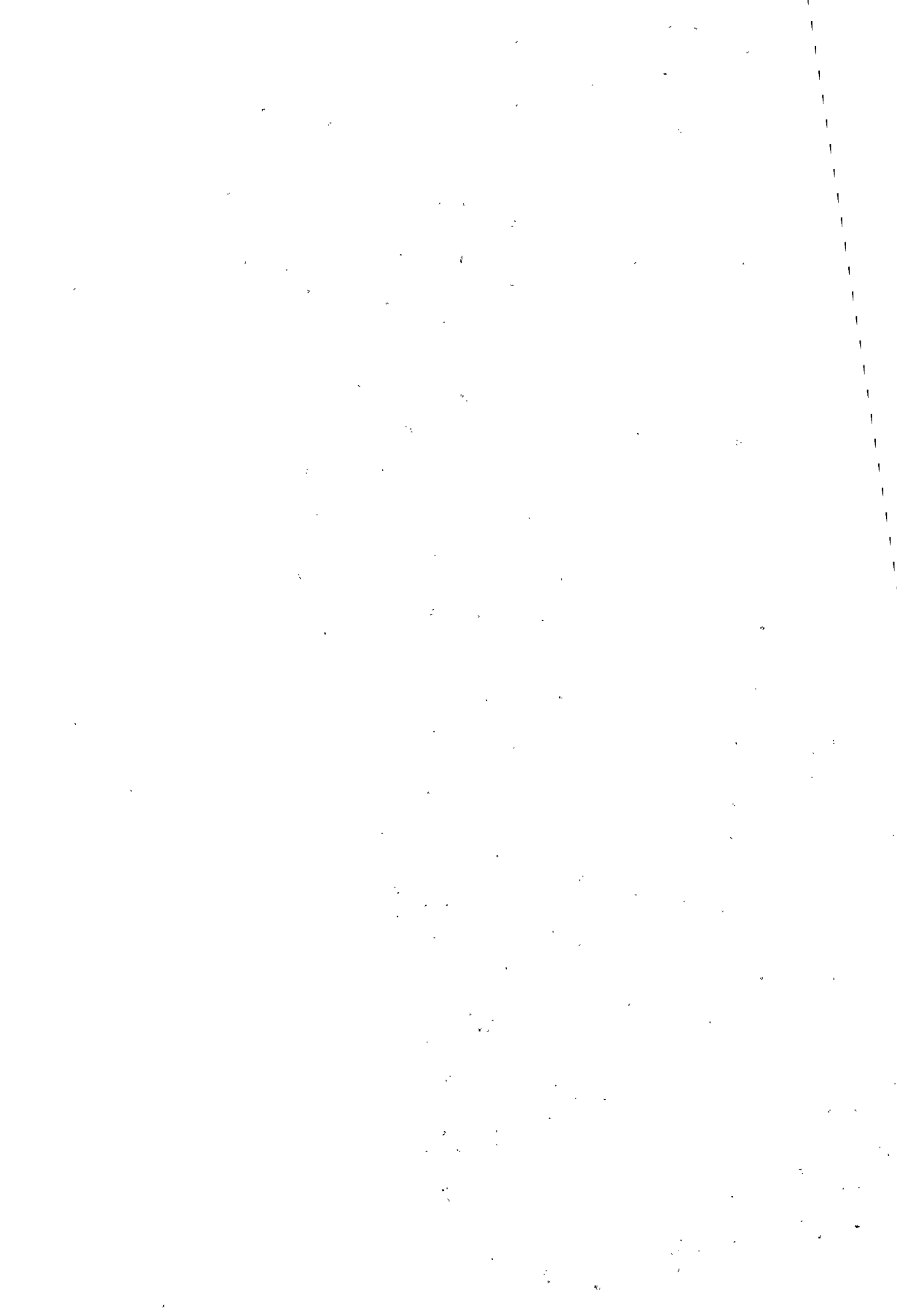
En primer lugar, hay razones para suponer que si se suspendieran los programas de transferencia monetaria directa, los que se vieron beneficiados por ellos volverían a la situación de pobreza. De ser así, por un largo tiempo parte importante de la población brasileña seguirá dependiendo de subsidios directos del Estado para satisfacer sus necesidades mínimas. En consecuencia, el sistema brasileño de protección social tendrá una amplia base asistencial.

En segundo lugar, los programas de transferencia directa de ingreso, que fueron exitosos para reducir la pobreza y la indigencia en las ciudades más pequeñas, han demostrado sus limitaciones: no lograron impedir que aumentara el número de pobres e indigentes en los grandes centros urbanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barros, Ricardo Paes de y Foguel, Miguel Nathan, «Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil», Henriques, Ricardo (ed.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Brasília; IPEA, pp. 719-739.
- Brasil (2000), *Copenhague + 5 – Relatório nacional*, Brasília; Assessoria Especial da Presidência da República. Campinas: Unicamp, manuscrito.

- Cardoso, Eliana y Souza, André Portela (2003), *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*, São Paulo; FEA-USP.
- Dasgupta, Partha (1993), *An inquiry into well-being and destitution*, Oxford, Clarendon Press.
- Delgado, Guilherme y otros (1997), «Previdência Rural – Relatório de Avaliação Sócio-econômica», *Texto para Discussão* n° 477, Brasília: IPEA.
- Delgado, Guilherme, *Experiências exitosas de combate à pobreza rural: lições para a reorientação de políticas – O caso da Previdência Rural no Brasil*, Brasília, IPEA.
- DISOC (2004), *Subsídios para o Debate sobre a Unificação dos Programas de Transferência de Renda*, Nota Técnica, Brasília, IPEA.
- Draibe, Sonia (1994), *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos- relatório final*, Campinas; Cieplan/NEPP-Unicamp.
- (1999), *Brasil Anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais*, Unicamp: NEPP, Informe final del proyecto CEPAL *Crecimiento, Empleo e Equidade: A América Latina e o Caribe nos Anos 90*.
- (2004), «Social Policy Reform», Font, Mauricio y Spanakos, Anthony, (eds), *Reforming Brazil*, Nueva York: Lexington Books, p. 93.
- Draibe, Sonia y Aureliano, Liana (1989), «A Especificidade do welfare state brasileiro», en *Economia e Desenvolvimento*, Brasília: MPAS/CEPAL.
- Fonseca, Ana Maria Medeiros (2001), *Família e Política de Renda Mínima*, São Paulo; Ed. Cortez.
- Lavinas, Lena (2000), «Combinando o compensatório e o redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil», Henriques, Ricardo (ed.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Brasília; IPEA, pp. 527-560.
- Monteiro, Carlos Augusto (2003), «A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para as políticas públicas», *Estudos e Pesquisas* N° 53, Brasília; INAE.
- Neri, Marcelo (2000), «Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil», en Henriques, Ricardo (ed.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Brasília: IPEA, pp.503-536.
- Rocha, Sonia (2003). *Pobreza no Brasil – Afinal do que se trata?*, Rio de Janeiro; FGV Editora.
- Scheinkman, José Alexandre y otros (2004).
- Schwarzer, Helmut y Quirino, Ana Carolina (2002), «Benefícios Sociais e Pobreza: programas não contributivos da Seguridade Social Brasileira», *Textos para Discussão* 929, Brasília; IPEA.
- Sen, Amartya (1973), *On economic inequality*, Oxford; Clarendon Press.
- Soares, Sergei y Pianto, Donaldo (2003), «Metodologia e resultados da avaliação do PETI», *Textos para Discussão* 994, Brasília; IPEA.
- Suplicy, Eduardo (1992), *Programa de garantia de Renda mínima*, Brasília; Senado Federal..
- (2002), *Renda Mínima de Cidadania – a saída é pela porta*, São Paulo; Ed. Cortez/ Fundação Perseu Abramo.



POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE. BALANCE DE QUINCE AÑOS DE DEMOCRACIA Y DESAFÍOS DEL FUTURO PRÓXIMO

■ *Clarisa Hardy*

EN EL AÑO 2000, A POCOS MESES DE HABER asumido Ricardo Lagos la presidencia de Chile, tuve el privilegio de formar parte de la delegación que lo acompañó a Berlín a una primera reunión de líderes progresistas a la que, por primera vez, estaban invitados dos presidentes latinoamericanos, el mandatario brasileño de entonces, Fernando Henrique Cardoso, y el chileno. En esa ocasión, conocí a Vilmar Faria, que encabezaba la delegación que acompañaba al Presidente de Brasil. Desde entonces, y hasta su lamentable y prematura muerte, coincidimos en numerosas ocasiones en diversos eventos en que pudimos constatar la coincidencia de visiones sobre los desafíos sociales y democráticos de nuestros países. En Santiago de Chile, en Brasilia y en Ciudad de México nos tocó compartir mesas de trabajo y seminarios en que la búsqueda de la superación de la pobreza y de mayores espacios de igualdad fueron las prioridades que nos convocaban para entender los desafíos democráticos de nuestras respectivas sociedades. Tarea que se ha visto enriquecida, recientemente, por nuevos intercambios que algunas fundaciones progresistas de América Latina hemos hecho, a partir de un convenio de cooperación que busca aunar criterios e intercambiar experiencias entre algunos países del sur, en especial, entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

De modo que, si bien menos sistemáticamente que en las décadas de los años 60 y 70, algunos de nosotros hemos podido construir un diálogo intelectual fructífero entre Brasil y Chile.

Agradezco la invitación a participar en este seminario que se inscribe, junto con los esfuerzos que menciono, en esta preocupación por mantener el diálogo y la cooperación política e intelectual entre Brasil y Chile, rindiéndole además un homenaje a Vilmar Faria quien, desde que se exiliara en Chile en aquellos convulsionados 60, fue un activo promotor de nuestros lazos.

I. CAMBIOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE (1990-2005)

NO HAY INFORME NACIONAL O INTERNACIONAL que deje de referirse a la experiencia chilena de quince años de recuperación democrática como una de las más exitosas en materia de enfrentamiento de la pobreza, siendo el nuestro el país de Latinoamérica que más rápida y sostenidamente ha reducido pobreza y la indigencia. Por otra parte, también el examen de la evolución de nuestros indicadores sociales muestra

mejoramientos progresivos, lo que se aprecia en los sucesivos índices de desarrollo humano del PNUD, así como en los avances que se constatan al contrastar los censos nacionales de los años 1992 y 2002. Pero, reflejo de un continente que tiene la peor distribución del ingreso del mundo, la sociedad chilena mantiene desigualdades cuya expresión más nítida es la tremenda brecha de ingresos que separa a ricos y pobres; peor aún, al diez por ciento más rico del resto de la población. Realidad que convive con una ciudadanía que, producto de sus mayores accesos y mejores condiciones de vida, se ha tornado más exigente e intolerante ante la desigualdad.

Interesa mirar esa realidad con algún detalle, pero partiendo de un hecho que importa destacar. Y es que la situación alcanzada, tanto en términos de avances sociales como institucionales, nos sitúa en una situación privilegiada para enfrentar la profundización de los procesos exitosos, así como dar un salto en materia de equidad. Y ello se torna en una exigencia de voluntad política.

I. CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CHILENA

Rotación de la pobreza y coexistencia de una pobreza absoluta en retirada con una nueva expresión moderna de la pobreza (pobreza relativa)

No cabe duda que uno de los más importantes logros de los gobiernos de la Concertación ha sido la sostenida reducción de la pobreza¹, aun en periodos de crisis económica y de aumento del desempleo. Se trata de un fenómeno único en América Latina en que la desaceleración económica y el crecimiento de la desocupación han hecho crecer la pobreza en países que aventajaban al nuestro, como Argentina y Uruguay (si bien este último sigue siendo el país con menor pobreza del continente)². Sin embargo, por una parte se está produciendo un mayor riesgo de rotación de la pobreza, es decir, no se abandona la pobreza de una vez y para siempre y esta condición puede golpear más de una vez a lo largo del ciclo vital de las personas y sus familias. Y, por la otra, coexiste una forma de pobreza conocida como pobreza absoluta, que ha estado reduciéndose sistemáticamente gracias a las políticas sociales aplicadas en los años 90 y a la ejecución del programa Chile Solidario de este gobierno, con una nueva forma de pobreza moderna o pobreza relativa.

La primera, la pobreza absoluta, se caracteriza por³:

- Hogares más numerosos que el promedio nacional y una mayor tasa de dependencia (relación entre perceptores de ingresos y tamaño de la familia) y por tanto, asociada a una mayor exclusión laboral.
- Ausencia o baja escolaridad.
- Inaceptables condiciones de vivienda y hábitat.
- Carencia de prestaciones sociales.

¹ Entre 1990 y el 2003, última fecha en que se midió la pobreza, esta se redujo en veinte puntos porcentuales, pasando del 38,6% en 1990 al 18,8% en 2003. En igual período, la indigencia se redujo del 12,9% al 4,7% (CASEN, 2003)

² CEPAL, 2004.

³ CASEN, 2003.

La segunda, o forma moderna de pobreza (pobreza relativa), se caracteriza por los nuevos riesgos o vulnerabilidades que generan el mercado laboral y la economía⁴:

- Hogares de menor tamaño, acercándose al promedio nacional, con una tasa de dependencia potencialmente menor, pero marcada por la inestabilidad laboral y la precarización del mismo (bajos ingresos y trabajo desprotegido).
- Mayor escolaridad.
- Mejoramiento de las condiciones de vida (vivienda, hábitat y equipamiento)
- Acceso a prestaciones sociales, pero de menor calidad.

Rasgos del mercado laboral y de la distribución del ingreso en Chile

Se ha producido también una modernización del mercado laboral que está provocando cambios veloces y cuyas orientaciones habrán de ser dominantes en el futuro próximo y, por otra parte, persiste una muy desigual distribución de los ingresos⁵.

En cuanto a los rasgos del mercado laboral, en lo central podemos destacar⁶:

- Un importante crecimiento de la participación laboral femenina (37%)⁷ que, aunque sigue siendo muy baja en relación con la masculina (72%)⁸ y la más baja del continente (50% promedio)⁹, está creciendo de manera sostenida, especialmente en la población más joven, mientras que la tasa masculina tiende a estancarse.
- Se estabiliza la tasa de participación laboral entre los veintinueve y los cincuenta años de edad, siendo muy bajas en cambio las tasas de participación de los menores de veinticinco años y de los mayores de cincuenta años.
- Aumenta la tasa de participación de los trabajadores más escolarizados (64% con educación media y 81% con educación superior) y decrecen los menos escolarizados (entre 30% y 40% sin educación o con educación básica incompleta).
- Conviven trabajadores de menor edad cada vez más escolarizados con trabajadores de mayor edad con déficit educacional y menores competencias laborales.
- La mayor contracción del empleo se produce en los trabajos agrícolas, así como en las categorías de obreros y artesanos, mientras que aumentan los profesionales y los técnicos de niveles intermedios.
- Asimismo, tiende a crecer el empleo formal por encima del informal, si bien se mantienen bolsones de trabajo socialmente desprotegido (nuevas prácticas que invaden el empleo formal).

⁴ CEPAL, 2004

⁵ Que, como veremos en la próxima sección, es corregida parcialmente por el gasto social público que tiene un alto impacto redistributivo.

⁶ Bravo, David, «Trabajo, dignidad y cambios. El mercado laboral chileno», en INE, varios autores (2003).

⁷ INE, 2005

⁸ INE, 2005

⁹ OIT, 2004

- Mayor inserción laboral de los jefes de hogar varones y mujeres.
- Menor inserción laboral de los jóvenes (las tasas de desempleo juvenil triplican la nacional).
- Si bien se advierte un crecimiento de las remuneraciones promedio, este aumento es muy desigual, dominando una significativa desigualdad salarial por calificaciones o niveles de escolaridad: hay un alto premio a los trabajadores con altos niveles de escolaridad (que son los menos) en relación con los de baja escolaridad (que son los más): 3.9 veces más salario con educación superior y 2.6 veces con educación media que con baja educación.

Esta desigualdad salarial es consistente con la realidad distributiva del país: con una distancia de 34 veces entre el 10% más rico y el 10% más pobre, que baja a 14 veces entre el noveno decil (el segundo más rico) y el más pobre¹⁰, Chile es uno de los cuatro países latinoamericanos cuyo 10% más rico es el que más concentra riqueza, y se cuenta entre los países con más baja pobreza pero bajos ingresos promedio de los trabajadores y, por lo mismo, con sectores medios que tienen bajos ingresos en general¹¹.

Nuevos roles de la mujer y diversificación de tipos y roles familiares

El fenómeno más destacado es el de los nuevos roles laborales y políticos que están adquiriendo las mujeres, pues estos cambios están impactando el espacio público, por una parte, y el privado o doméstico, por otra.

Si bien la inserción laboral y política de las mujeres aún mantiene una importante brecha con los varones, su inserción ha sido sistemática, cuestión que altera el espacio público con la irrupción de este nuevo sujeto: mujeres que por sus ingresos comienzan a ganar en autonomía y a adquirir mayor conciencia y ejercicio de sus derechos, lo que a su vez explica la mayor participación en el terreno político activo.

En cuanto al espacio político, si bien la presencia de mujeres en altos cargos decisivos sigue siendo considerablemente más baja que la participación masculina, ha crecido sistemáticamente en los tres gobiernos de la Concertación, duplicándose en los últimos quince años: del 10.1% de mujeres en cargos de poder en 1990, al 19.2% en marzo del 2005¹².

Mejor desempeño se advierte en el ámbito laboral. Como veíamos, la tasa de participación de las mujeres es inferior al 40%, pero excede el 50% en las más jóvenes, como resultado de su mayor escolaridad, que incluso es levemente superior a la de los hombres¹³, siendo la esfera laboral el espacio donde más crece la inserción de las mujeres, conquistando mayor autonomía económica. Cabe destacar, en todo caso, que así como todavía existen limitaciones de las mujeres en el

¹⁰ CASEN, 2003

¹¹ CEPAL, 2004

¹² Hardy, C., 2005.

¹³ Cuestión que exhiben las cifras de egreso de la educación media. En cuanto a la educación superior, si bien las mujeres tienen una menor tasa de matrícula, por otra parte hay menor deserción femenina y un mayor nivel de titulación (varios autores, INE, 2003).

acceso al trabajo –especialmente en las mujeres de menores ingresos y de más baja escolaridad– también se dan discriminaciones salariales: brechas de ingresos de hasta 30% separan a hombres y mujeres con trabajos equivalentes, especialmente en los que requieren mayor nivel de escolaridad, como ocurre con los cargos profesionales y directivos¹⁴.

La mayor inserción política y laboral de las mujeres contribuye a cambiar los roles tradicionales familiares, al dejar de ser los varones los únicos proveedores de los hogares, constituyendo la remuneración femenina un segundo ingreso (y a veces el más importante) en los hogares biparentales, pero también siendo este el ingreso único en un creciente número de familias cuya jefatura recae en mujeres solas a cargo de sus hogares, como ocurre en la actualidad con un tercio de los hogares chilenos¹⁵.

Lo anterior altera el espacio doméstico en varios sentidos. Buena parte de las funciones propias de la actividad doméstica, como el cuidado de los niños y de los adultos mayores, tradicionalmente delegados al interior de las familias en las mujeres, quedan sin ser atendidas y ahora deben proporcionarse a través de prestaciones extradomésticas. Pocas son las mujeres y los hogares que pueden comprar tales servicios en el mercado por sus altos costos y, por lo mismo, se convierten en presiones para la provisión pública de esos servicios de cuidado y atención infantil a las familias que tienen niños y niñas menores de seis años de edad. Otro tanto ocurre con la atención y el cuidado de los adultos mayores que, crecientemente, deben valerse por sí mismos o requerir atención extradoméstica si no son autovalentes.

Pero no solo se alteran los roles tradicionales adscritos a las mujeres en el espacio doméstico, sino también el tipo de familias: menos de la mitad de las familias en Chile corresponden al modelo «ideal» de familias con padre, madre e hijos, coexistiendo una gran variedad de otros tipos familiares, para los que en muchos casos no hay reconocimiento jurídico y, por lo mismo, quedan sin apoyo de políticas públicas, a pesar de que muchas de estas unidades familiares carecen de ingresos suficientes para proveerse por sí mismas el bienestar que requieren. Entre estas variedades de familias, se cuentan las familias monoparentales (especialmente a cargo de una mujer) con hijos; familias unipersonales sin hijos (adultos mayores en general y mayormente mujeres, así como profesionales jóvenes solos, tanto hombres como mujeres); convivientes con y sin hijos; familias extendidas en las que convive más de un núcleo familiar¹⁶.

Nuevos perfiles demográficos y envejecimiento de la sociedad

De manera persistente la población ha disminuido su crecimiento, al mismo tiempo que aumenta la esperanza de vida, lo que implica un envejecimiento de la estructura de edades de nuestra sociedad. Lo anterior, asociado a una consistente disminución de la tasa de fertilidad, pone a Chile por debajo de la tasa de natalidad

¹⁴ Abramo, Lais y Rosalba Todazo, 2002.

¹⁵ CASEN, 2003

¹⁶ Gubbins, Verónica *et al.*, «Familia: innovaciones y desafíos. Las familias chilenas en la década 1992-2002», en INE, varios autores, 2003.

media mundial: 2.2 hijos promedio nacional que desciende a 1.7 hijos promedio en mujeres trabajadoras¹⁷. Por otra parte, el mejoramiento de las condiciones de vida y de los indicadores de salud, especialmente por las inversiones en atención primaria de la salud, en servicios e infraestructura social influyen, entre otros, en el descenso de las tasas de mortalidad infantil.

La combinación de estos distintos elementos provoca cambios en nuestro perfil demográfico y explica el nuevo fenómeno de envejecimiento de la población chilena, cuya edad promedio nacional se aproxima a los 76 años y se eleva a 80 años promedio en el caso de las mujeres¹⁸.

En la actualidad, si bien el mayor crecimiento absoluto corresponde a poblaciones en edades centrales comienza a desplazarse hacia el grupo de edades sobre los 60 años, en un proceso que va aumentando la tasa de dependencia demográfica.

La situación transitoria actual, en que todavía es mayor el peso de los grupos de edades intermedias (como se pudo apreciar en la composición etaria del mercado laboral), constituye una etapa en que todavía contamos con el denominado «bono demográfico» y es una oportunidad para realizar aquellas políticas públicas de inversión en previsión de la etapa de mayor dependencia demográfica que se avecina, en que aumentará ostensiblemente la proporción de adultos mayores de 60 años.

Universalización del acceso a educación, salud y vivienda, pero con desigual calidad

Toda la evidencia empírica muestra una expansión social del acceso a prestaciones educacionales, de salud y vivienda, así como de obras de infraestructura social básica, que explican el desempeño de Chile en sus indicadores de desarrollo humano¹⁹.

No obstante que actualmente la educación básica llega a tener cobertura universal, que la educación media se acerca al 15% de deserción (de las más bajas de Latinoamérica)²⁰ y que esta desaparecerá próximamente con la reciente legislación que establece doce años de enseñanza obligatoria, la atención preescolar es deficitario.

Si bien el cuidado infantil, que no solo facilita la mayor incorporación de las mujeres en el trabajo, sino que permite el desarrollo cognitivo y emocional de los niños y los prepara para su mejor desempeño escolar, se duplica en estos años de democracia, alcanzando una tasa de matrícula superior al 30%, deja en descubierto a la mayoría de los niños y niñas menores de 6 años, especialmente concentrados en los hogares más pobres y en el grupo de edades de mayor vulnerabilidad, entre 0 y 3 años²¹.

Esta situación genera nuevas exigencias al sistema educacional, ya no en rela-

¹⁷ Censo 2002 y CASEN, 2003.

¹⁸ Censo 2002.

¹⁹ Si contrastamos la ubicación de Chile en el conjunto de países en función de sus indicadores de desarrollo humano, vemos que el país ha pasado del lugar 43 al lugar 31 de un total de 177 países (PNUD, 1995 y PNUD, 2004), integrando el grupo de países de mayor desarrollo humano.

²⁰ CASEN, 2003

²¹ CASEN, 2003

ción con el acceso a él (salvo en el caso de la atención preescolar), sino con una calidad que esté a la altura de los desafíos del conocimiento del siglo XIX. Lo anterior conduce, asimismo, a abrir exigencias sobre la educación post-secundaria para ser capaz de absorber a un mayor número de jóvenes que egresan de la enseñanza media, pues la educación superior, que ha duplicado su matrícula y diversificado la oferta de establecimientos universitarios, todavía tiene serios problemas de equidad en el acceso y en el financiamiento.

Este panorama refleja que las nuevas desigualdades están dadas menos por los accesos al sistema escolar, que tiende a mejorar, como por la desigual calidad de la educación que tienen los estudiantes según su origen socioeconómico y el trabajo de los padres, así como por las exclusiones todavía presentes en la educación superior.

Una situación similar se observa en la salud. Al igual que en la educación y tal como lo revela el lugar que ocupa Chile en el índice de desarrollo humano, los indicadores de salud han mejorado notoriamente en cuanto a mortalidad y morbilidad materno-infantil, desnutrición y prevalencia de enfermedades propias de la pobreza y las malas condiciones de vida. Mientras tanto, el perfil epidemiológico ha cambiado de manera manifiesta y refleja el proceso de modernización de la sociedad chilena, así como la incidencia de las enfermedades propias del envejecimiento de la población²².

La reciente reforma de la salud que, junto con importantes cambios de la institucionalidad, y complementando el fortalecimiento de la atención primaria en salud, ha creado un plan garantizado de atención de enfermedades complejas basado en una nueva noción de la salud como un derecho, es un esfuerzo por agregarle equidad a la calidad de la atención a los pacientes que, si bien están cubiertos en sus necesidades, tienen una desigual calidad de la atención por razones económicas. Con esta reforma, todos los pacientes pasan a tener los mismos derechos y a formar parte de un mismo programa de atenciones, cuestión que tiende a romper la segregación que todavía se produce entre el sistema público y privado de salud heredado del régimen militar²³.

Finalmente, en lo que se refiere a las condiciones de habitabilidad, durante los quince años de democracia ha habido una drástica reducción (a menos de un tercio) del déficit habitacional, que superaba el millón de viviendas al inicio del primer gobierno de la Concertación²⁴. Si bien los diversos programas de construcción de viviendas sociales han aumentado la oferta habitacional²⁵ y la expansión de los servicios sociales que le son propios (como alcantarillado, agua potable y electricidad), así como se ha extendido la pavimentación urbana y masificado la posesión de electrodomésticos²⁶, los problemas de calidad habitacional y de segregación urbana siguen segmentando a ciudadanos de primera y de segunda: desigualdades que se manifiestan en los territorios que se habitan, en las superficies habitables y

²² Sandoval, Hernán, «El proceso de reforma de la salud en Chile», en Hardy, C., 2004.

²³ Hernán Sandoval, *op.cit.*

²⁴ MINVU, 2005.

²⁵ A los que se suma el Programa Chile Barrio, de erradicación de asentamientos precarios, que ha logrado insertar en viviendas definitivas aproximadamente al 80% de quienes vivían en campamentos y en situaciones habitacionales irregulares.

²⁶ Censo 2002.

en la calidad de la construcción de quienes acceden a las viviendas sociales, por contraste con los sectores de mayores ingresos del país.

2. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES (1990-2005)²⁷

El gasto social aumenta y se reorienta, pero sigue siendo insuficiente

Como promedio, en América Latina en la última década se duplica el gasto social por habitante, que pasó de US\$360 a US\$540 anuales²⁸. Sin embargo, son grandes los contrastes entre los US\$113 promedio que se destinan al gasto social por habitante al año en los países de menor gasto social y los US\$1.055 que exhiben en promedio los cinco países que tienen el mayor gasto social regional, dentro de los cuales están Brasil y Chile.

Estos datos nos muestran dos evidencias. Por una parte, el bajo nivel de gasto social en la década precedente, en los años 80, que explica el agravamiento de los problemas sociales heredados en los 90 y, por la otra, el hecho de que, no obstante el fuerte impulso que adquieren las políticas sociales en la última década, el piso tan bajo del que tuvo que partir ha mantenido niveles de gasto social inferiores a los requerimientos de una sociedad que se moderniza a pasos agigantados, pero en los que subsiste un quinto de la población en condiciones de pobreza y un creciente fenómeno de vulnerabilidad social y laboral, como vimos en los puntos anteriores.

Pero no solo se incrementó al gasto social (que a los largo de los tres gobiernos de la Concertación ha llegado a representar dos terceras partes del total del gasto público), sino que hubo una recomposición del mismo, aumentando las inversiones sociales en capital humano, como son los gastos en salud y educación y, más atrás, en vivienda. Dado que estos gastos se destinan mayormente a educación básica y media, así como a la atención primaria de salud, a viviendas sociales y obras de infraestructura social básica, son altamente progresivos, pues favorecen a la población de menores recursos²⁹.

Sin embargo, a pesar de la progresividad en la destinación del gasto social, la limitada disponibilidad del mismo debe focalizarse en quienes menos tienen, lo que resta universalidad a las políticas de educación y salud, cuestión que afecta, si no la accesibilidad o cobertura de atención y de prestaciones sociales, la calidad de los servicios provistos.

²⁷ Esta sección está basada en la segunda parte del artículo de Hardy, C., «Sociedades latinoamericanas y políticas sociales», en Hardy, C. 2004.

²⁸ De más está señalar que estos datos generales esconden grandes heterogeneidades entre países que, según su comportamiento en materia de recursos, la CEPAL (2002-2003) ha clasificado en tres grupos considerando a su vez tres indicadores: el gasto social por habitante, la relación del gasto social total respecto del producto interno bruto y la proporción del gasto social en el total del gasto público: países de alto gasto social (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay); países de gasto social medio (Colombia, México y Venezuela) y países de bajo gasto social (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

²⁹ Como veremos en la próxima sección al analizar el impacto distributivo del gasto social (CASEN, 2003).

De modo que en cantidad y calidad, la universalidad de los derechos sociales se estrella, más que con la focalización o selectividad como principio, con los criterios que se le asocian y que están determinados por la limitación de la disponibilidad de recursos para el gasto social.

Innovaciones sociales que no permean a la institucionalidad tradicional

Reflejo de una concepción distinta de las políticas sociales que reconoce la heterogeneidad social y apela a la diversidad, en los 90 se producen cambios en la institucionalidad social, con la creación de una variedad de servicios públicos especializados destinados a segmentos específicos de la sociedad considerados particularmente vulnerables y, por lo mismo, sujetos de acción preferente de las políticas públicas: pobres, niños, mujeres, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, campesinos y microempresarios, por mencionar todos aquellos sujetos en torno a los cuales se crean o redefinen servicios y fondos sociales³⁰.

Su característica es que tales instituciones se crean (o redefinen, cuando el Servicio es de existencia anterior a la década de 1990)³¹ para aplicar programas altamente selectivos y en una modalidad de funcionamiento que les permite una gestión más ágil y flexible que la propia del aparato institucional tradicional.

El resultado de esta «especialización» institucional provoca una diversificada oferta programática con importantes innovaciones, cuestión que no ocurre con las instituciones tradicionales. Es decir, los conocidos ministerios sectoriales que aplican políticas universales, especialmente en las áreas de la salud y la educación (también en el ámbito de la vivienda y la infraestructura social o en el del trabajo y la seguridad social), incluso si dichos ministerios llegan también a estos mismos grupos vulnerables que son atendidos por los nuevos Servicios y Fondos Sociales.

Este hecho explica que, aun cuando los 90 son años de importantes avances e innovaciones programáticas, al estar acotadas a las acciones de entidades que manejan escasas coberturas y presupuestos³², terminan siendo de escaso impacto, pues en las políticas universales sigue dominando la inercia tradicional.

En otras palabras, mejora la cobertura de las políticas más universales, pero escasamente la calidad de las respuestas, por lo que se advierten pobres resultados,

³⁰ El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS), el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CONADI), Instituto de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Comisión Nacional del Adulto Mayor, por señalar los más relevantes.

³¹ Es el caso de los servicios especializados en la atención de pequeños y medianos empresarios (SERCOTEC) o campesinos (INDAP), o para la infancia (SENAME y entidades de atención preescolar como INTEGRA), etc.

³² El carácter selectivo de los programas desarrollados por tales Servicios Públicos y Fondos Sociales determina coberturas acotadas y, por otra parte, analizando los presupuestos estas entidades absorben no más del 2% del gasto social total. Esto se altera con el reciente programa Chile Solidario que rompe la lógica segregada de servicios y fondos por una parte, y ministerios sectoriales, por la otra, constituyendo el inicio de una nueva red de protección social destinada, en este caso, a los más pobres, que articula los esfuerzos públicos de ministerios, servicios y fondos de manera integral hacia las 225 mil familias más pobres de Chile.

los que a su vez contrastan con los que muestran los programas selectivos con sus beneficiarios, pero que numéricamente representan una escasa proporción de la población que debiera ser atendida.

Las coordinaciones sustituyen las reformas institucionales en el área social

La multiplicación y diversificación de programas sociales altamente especializados y focalizados que deriva de lo anterior (en un país pequeño como Chile se han identificado más de 225 programas sociales), genera la necesidad de coordinaciones para articular más integralmente la acción especializada de diversos organismos e instituciones. La vigencia de estos tiende a dispersar el impacto de sus respectivas políticas y programas que están destinados a los mismos sectores y segmentos sociales, desde distintas perspectivas y niveles administrativos (Estado nacional y niveles subnacionales).

Nacen y se ponen en práctica, así, experiencias de distinto tipo de coordinaciones en los primeros dos gobiernos de la Concertación, iniciativas que se dan en distintos ámbitos del sector público, pero especialmente en el área social (comités interministeriales), con el propósito de articular la acción de los ministerios sectoriales (salud, educación, vivienda, trabajo y previsión social, etc.), ante la evidencia de que tales coordinaciones no son el resultado natural o espontáneo de las entidades correspondientes. Y esta lógica de coordinaciones que se da en los 90 al nivel de los gobiernos nacionales tiende a replicarse en los niveles subnacionales –en los gobiernos regionales, provinciales y comunales– bajo distintas formas y con distintas entidades y organismos a ser coordinados.

El esfuerzo de coordinación supone disposición y voluntad de las entidades pertinentes y, por lo mismo, descansa en la voluntad discrecional de las partes. Ello explica el fracaso de estos esfuerzos en los dos primeros gobiernos de la Concertación, pues la lógica política implícita en el ejercicio gubernamental –fenómeno que se acentúa en gobiernos de coaliciones o multipartidarios– en que cada institución reivindica «corporativamente» su centralidad, limita o conspira con los esfuerzos cooperativos, que suponen compartir (y por lo mismo, diluir) entre muchos los resultados del esfuerzo desplegado por cada cual, restando protagonismo individual a los éxitos.

De esta evaluación, en el tercer gobierno de la Concertación surgen alternativas distintas en que se fusionan algunos ministerios (creándose bi y triministerios) con resultados que aún deben ser evaluados, pero que se producen fuera del sector social. En el ámbito social, se suspenden las anteriores experiencias de coordinación interministerial y, para el caso específico de la extrema pobreza, se produce una interesante innovación a través del llamado Programa Chile Solidario que, destinado al universo de la indigencia en un plazo de varios años, establece por ley (aprobada en el Congreso durante el año 2004) una modalidad de intervención que compromete la focalización de una parte de los recursos de uso regular de ministerios, servicios y fondos sociales. En otras palabras, el Programa Chile Solidario establece al interior de cada una de dichas reparticiones públicas la obligatoriedad de destinar recursos, prestaciones y servicios de manera prioritaria, a las familias que anualmente quedan seleccionadas para ingresar al programa.

El aprendizaje de los 90, en que se ensayaron múltiples formas de coordinación con escasos resultados (siendo siempre más eficaces las que se dan en niveles descentralizados), en que prevalece la dispersión de los programas y la integralidad y complementariedad programática es una excepción, llevó a inicios del nuevo milenio a una fórmula que, acotada para un grupo social específico, la extrema pobreza, cuya prueba puede ser una lección ejemplificadora de innovación de políticas sociales: más que cambios institucionales, redefine un propósito –la función de protección social– y establece obligaciones legales para su cumplimiento.

La ausencia de un debate explícito sobre el papel de las políticas sociales y los instrumentos e instituciones que la hacen posible ha derivado en esfuerzos, las más de las veces estériles, de acomodar la institucionalidad heredada e intentar innovar sin reformar.

Se valida una gestión social profesionalizada, pero no se democratiza

Si de alguna forma hubiera que caracterizar las innovaciones de las políticas sociales de estos quince años, diría que se concentran básicamente en el ámbito de la gestión social. Es el período en que se acuña el término «gerencia social» para graficar la voluntad de profesionalizar y tecnificar una función que, por haber sido tan marginal durante el régimen militar, había perdido peso en las políticas públicas y no había logrado reclutar buenos cuadros profesionales.

Sistemas de información, monitoreo y evaluación de programas sociales acompañan el ejercicio de las políticas sociales. Empiezan a sistematizarse datos y estadísticas veraces de la realidad social, de modo de asentar en esta información el diseño y destinación de la acción social pública, y con dicha información poder estimar la magnitud de las necesidades por satisfacer, entregando parámetros objetivos para el monto del gasto público que se requiere.

Es una etapa en que aparece igualmente la necesidad de evaluar el desempeño de la acción pública y del financiamiento que le acompaña. De esta manera, surgen las funciones de monitoreo o seguimiento de programas concretos para contar con indicadores de funcionamiento que permitan introducir correcciones en la propia marcha y en la ejecución de los programas sociales. Asimismo, se inician las evaluaciones de impacto para medir si los resultados obtenidos son los esperados, de modo tal que dicha información facilite la mejor toma de decisiones en materia de políticas sociales.

Expresión de estas innovaciones, tanto de las mayores capacidades profesionales y técnicas como de nuevos instrumentos y modalidades de gestión, es la experiencia chilena. Ello no solo por la rigurosidad de la información existente por casi dos décadas, sino además porque impuso un sistema de evaluación resultado de un acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda de Chile, en virtud del cual el primero (y a través de este, potencialmente la ciudadanía) debe ser informado del resultado de la evaluación de los programas e inversiones sociales antes de que se discuta el presupuesto de la nación.

Aunque la contratación de profesionales de mayor nivel en el aparato del Estado y en especial en el sector social, así como el nuevo caudal de información e instru-

mentos que se desarrollan inicia la instalación de nuevas capacidades técnicas en el sector social público, se limita a alentar las exigencias tecnocráticas sin lograr vincularse con procesos democráticos de control ciudadano y de transparencia informativa. Salvo la difusión cada dos años de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN (que ha servido como fuente fundamental para la elaboración de este ensayo y que adquiere amplia difusión pública) el hecho de contar con un convenio de evaluación entre el ejecutivo y el legislativo no se ha traducido, ni por parte de las autoridades económicas ni de los parlamentarios, en iniciativas de difusión y debate con la ciudadanía, cuestión que sin duda contribuiría tanto o más al desempeño de las políticas sociales que el arsenal técnico de que actualmente dispone.

Aunque en la década de los 90 también se puso nuevo énfasis en la descentralización de la acción social (una creciente delegación de programas sociales de los gobiernos centrales a los regionales y provinciales, así como a niveles locales, con un mayor rol para los municipios), por una parte, y en la búsqueda de mecanismos de participación, por la otra, en que se exploran incentivos para la coparticipación público-privada y se apela a un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, las iniciativas siguen teniendo impactos relativamente marginales. Ello se debe a que los montos involucrados son escasos, porque solo se aplican a programas focalizados y no universales o a que, en definitiva, las verdaderas decisiones se toman en los niveles centrales y por organismos gubernamentales, delegando más bien la ejecución y haciendo que los co-pagos o los financiamientos compartidos sean el centro de las modalidades de participación más frecuentes.

Todas las iniciativas desarrolladas en materia de gerencia social y de gestión social pública, a pesar de los esfuerzos avanzados en materia de descentralización y participación, son parciales, insuficientes y, las más de las veces, sustitutivas de la acción pública y no, como es su propósito declarado, de complementariedad. Esto es así tanto en los planos de la integración social del territorio (acción complementaria de las políticas sociales a niveles nacional, regional y local) como entre los actores involucrados, el sector público y el privado o social, a través de los organismos sin fines de lucro del tercer sector.

En suma, a pesar de avances e innovaciones aparecen como opciones excluyentes y no complementarias la eficiencia técnica y el ejercicio democrático en el ámbito de las políticas sociales y que en parte explica la escasa satisfacción ciudadana y los magros resultados en proporción a la magnitud de los esfuerzos desplegados.

II. DESAFÍOS DE EQUIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

I. CIUDADANÍA, DERECHOS Y NUEVAS VULNERABILIDADES: SUJETOS EMERGENTES Y NUEVOS DESAFÍOS SOCIALES

Las dinámicas sociales descritas anteriormente, sumadas a la masificación de las comunicaciones que está provocando nuevos modelos aspiracionales, hacen comprensible el aumento de las demandas de un nuevo tipo de ciudadanía extendida, que le ha dado voz y capacidad de presión a sujetos que antes eran «invisibles» para

el sistema político y, por lo mismo, ignorados o marginados de las políticas públicas y de las prioridades del gasto social. La creciente «homogenización» cultural de las expectativas que se da en sectores que, ayer excluidos y en los márgenes, hoy se integran pero de manera muy desigual, forma parte de un proceso de construcción de ciudadanía en la que, a pesar de disparidades y desigualdades socioeconómicas, se producen sujetos con pautas aspiracionales más homogéneas que tienden a demandar, no solo más, sino mejor.

La integración social desigual que revelan las dinámicas sociales prevaecientes produce más intolerancia que en el pasado a la segregación y discriminación social y constituye un escenario que obliga a repensar el conjunto de políticas sociales. En ellas deben tener cabida preferente los nuevos sujetos sociales que emergen: mujeres e infancia, adultos mayores, capas medias de bajos ingresos, al igual que sectores pobres y, en especial, los segmentos de trabajadores de mayor vulnerabilidad y riesgo laboral.

Tal vez el fenómeno social más destacado de la realidad chilena es el contradictorio proceso de avances sociales³³, con la persistencia de un nuevo tipo de vulnerabilidades o «pobreza moderna» –más escolarizada, más calificada, con mejores estándares de vida– que expresa desigualdades sociales marcadas por la inequidad distributiva. Esta mejora del acceso a satisfactores sociales básicos, pero muy desigualmente distribuidos, revela un proceso de avance contra la exclusión y de nuevos mecanismos de integración, si bien altamente desiguales.

En suma, se está dando un proceso de constitución de ciudadanía en sectores sociales hasta hace poco excluidos y que, fruto de las modalidades de inserción, hoy reclaman avances de integración más justos y equitativos. De modo que a partir del proceso de democratización iniciado a comienzos de los 90 aparece la noción -y una mayor conciencia- de ciudadanía social.

Sobre esta base, es decir, con la instalación de una ciudadanía no solo política gracias a la recuperación de la democracia sino también social y de sus correspondientes derechos, aparece la necesidad de repensar el conjunto de políticas que deben garantizar su ejercicio o, en otros términos, que deben prever, mitigar y eventualmente superar los riesgos que impiden o limitan el despliegue de tales derechos.

Identificar cuáles son estos riesgos, en primer lugar, y precisar su grado previsible de ocurrencia, en segundo lugar, permite reconocer las vulnerabilidades existentes y los sectores sociales que las experimentan, de modo de actuar ante tales riesgos con los sectores expuestos a ellos.

El recorrido de nuestra historia de políticas sociales es el tránsito de una cierta noción de ciudadanía restringida y, por lo mismo, basada en una concepción restrictiva de los derechos, hacia una en que por la realidad actual comienza a ampliarse la noción de estos, si bien de manera todavía insuficiente: restrictiva en el doble sentido de que hay sectores sociales que carecen de derechos y de que la noción de derechos se limita a ciertos ámbitos.

³³ Como vimos en la primera sección, incrementos del gasto social y surgimiento de una institucionalidad social que se vincula a fenómenos tales como el aumento en los niveles de escolaridad y de salud, mayor participación de las mujeres, mejoramiento de la calidad de vida por inversiones en habitabilidad e infraestructura social básica, etc.

En el primer caso, es decir, de la exclusión de los derechos, la pobreza es su expresión más evidente y se grafica en las respuestas para enfrentarla. Las políticas de la primera mitad del siglo pasado en que los pobres, despojados de derechos³⁴, fueron objeto de asistencia, y aquellas que –durante el período de la dictadura militar– se articularon como parte de una red asistencial para actuar sobre los síntomas más lesivos de la pobreza, orientados estrictamente a sus condiciones de supervivencia. En general, la pobreza se ha acompañado de la noción más básica y elemental de derecho, la de la subsistencia, el derecho a la vida en su mínima expresión, por mucho que se ha ido ampliando progresivamente³⁵.

Por otra parte, existe también una noción restringida de los derechos que se da en los sectores sociales integrados, en que el trabajo es el eje en torno al cual se articula la integración y, por lo mismo, a través del cual se condicionan los derechos: así, los trabajadores son sujeto de diversos mecanismos de protección social ante los riesgos que amenazan el trabajo, entre los que se cuentan la enfermedad, la vejez, la falta de conocimientos, el desempleo. Como lo indica la evidencia empírica, en esta categoría son sujetos de derecho básicamente los hombres –a quienes tradicional y culturalmente se les asigna la responsabilidad de ser los proveedores– pero aquellos que ejercen un trabajo asalariado y dependiente formal, de preferencia los que están organizados sindicalmente, quedando afuera, además de las mujeres³⁶, un amplio contingente de trabajadores no organizados y el mundo del trabajo informal.

Las dinámicas sociales en curso y de previsible ocurrencia ponen en cuestión esta restrictiva concepción de ciudadanía y derechos:

- Los pobres no siempre son los mismos, ni un contingente estático: por una parte, no dejan de serlo de una vez y para siempre, sino que existen fenómenos que implican rotación de la pobreza; por la otra, segmentos de población no pobre no tienen garantizada tal condición y se producen procesos de pauperización en sectores cuyo origen social no fue la pobreza.

³⁴ Durante parte importante del siglo XX la ciudadanía política de los pobres era inexistente, pues no votaban por restricciones legales (la exigencia de ser alfabeto, por ejemplo), o bien, dada su extrema subordinación en la estructura agraria, así como su inserción en la marginalidad urbana, perdía el control sobre su voto (clientelismo electoral, cohecho, etc.). Ciertamente, ello tiene consecuencias en las serias limitaciones que afectaron sus derechos económicos y sociales.

³⁵ En efecto, desde las prácticas asistenciales de la beneficencia privada de las primeras décadas del siglo XX, hasta el impulso posterior, en la segunda mitad del siglo pasado, a políticas contra la desnutrición infantil, de atención materno-infantil para disminuir las muertes en el parto y en los primeros años de vida, la obligatoriedad de la educación básica y la promoción de pensiones asistenciales para los más pobres, sin duda ha habido una evolución, pero limitada al campo de acción de lo que podríamos denominar mínimos sociales básicos, que implican el reconocimiento de una ciudadanía restringida.

³⁶ Si bien hasta bastante avanzado el siglo XX las mujeres estaban al margen de los sistemas de protección asociados al trabajo, ha habido un proceso de incorporación progresiva que las reconoce como trabajadoras con sus especificidades (permisos pre y postnatales, licencias por enfermedades de los hijos, entre las conquistas más importantes), pero con serias limitaciones en la cobertura de la seguridad social en períodos de cesantía, en su integración a los procesos de capacitación laboral, en lo relativo a la atención y cuidado infantil, así como en su participación en el sistema previsional.

- Los hombres no son los únicos proveedores y crecientemente las mujeres ingresan al mercado laboral, abandonando el rol doméstico exclusivo e impactando, como vimos, las tasas de fertilidad, la maternidad, el tipo y roles familiares, así como el cuidado infantil y el desarrollo de los niños y niñas.
- El mercado laboral sigue siendo altamente segmentado y la precarización del empleo es un fenómeno que no solo es característico del sector informal sino que se extiende al formal.
- El cambio demográfico pone cada vez más el acento en los sectores sociales inactivos y en las pensiones que perciben al jubilar. Y la mayor longevidad de la población, junto con los nuevos procesos productivos, altera los perfiles epidemiológicos y, consecuentemente, las demandas de prestaciones de salud.

En general, una creciente población vulnerable heterogénea, compuesta de pobres extremos y pobres «modernos» (pobreza relativa), de trabajadores formales e informales socialmente desprotegidos, de mujeres, de niños y viejos, muchos de ellos habitantes urbanos que residen en soluciones habitacionales precarias o en zonas rurales y no pocos que provienen de diversos países de la región, entre los que destaca la problemática de las mujeres inmigrantes. Fruto de los procesos de modernización, todos ellos aumentan su inserción y sus expectativas a la par que sus vulnerabilidades, convirtiéndose en ciudadanos más conscientes de sus derechos y, por lo mismo, más demandantes de su exigibilidad.

Si se observan los nuevos fenómenos sociales y los sujetos que emergen con estos, se aprecia el nuevo tipo de riesgo que acompaña la vida en sociedad, en que no solo las carencias aparecen como la mayor amenaza (el desempleo, la enfermedad, la vejez, la pobreza), sino la desigual dotación de activos, el acceso desigual a la calidad de las prestaciones sociales, la condición de género, la pertenencia a determinados estratos de edad, el origen social y étnico, el nivel socioeconómico y la localización territorial. En otros términos, no solo se plantea la necesidad de políticas sociales centradas en la pobreza, sino hacia quienes viven las diferentes formas en que se manifiesta la desigualdad social.

En este cuadro, una política social basada en la noción de ciudadanía y de ejercicio de derechos obliga a una mirada mucho más compleja, en dos sentidos: tanto en la cobertura (quiénes deben ser sujetos de estos), como en sus componentes (qué ámbito de los derechos debe resguardarse y con qué amplitud).

Y ello plantea un gran cambio en su concepción: la necesidad de concebir una política social que acoja el ciclo vital completo de las familias, desde el nacimiento hasta la vejez y que no se focalice exclusivamente en los más pobres.

2. LOS NUEVOS EJES DE LA POLÍTICA SOCIAL: EQUIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL (IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE RESULTADOS)

Así como desde el año 1990 a la fecha los gobiernos de la Concertación pueden destacar entre sus logros más importantes el avance en la superación de la pobreza, lo contrario ocurre con la temática de la equidad.

El déficit en materia de equidad se ha estado compensando, parcialmente, más

que con la reducción de la pobreza con el cambio de calidad de esta y, por lo tanto, con las mejoras sociales generales que tiene la población. En igual medida, parte de las correcciones de la inequidad introducidas en estos quince años de gobierno con una coalición de centroizquierda se ha debido a las políticas sociales, pues las transferencias que el Estado realiza mediante subsidios monetarios y prestaciones en educación y salud han permitido acortar la brecha de los ingresos autónomos³⁷. Con ello, no solo han aumentado las disponibilidades monetarias de los que tienen ingresos más bajos, sino que han mejorado sus oportunidades al acceder a derechos sociales que antes les eran esquivos, en especial educacionales³⁸. Finalmente, la inequidad también ha ido encontrando algunos frenos gracias a la vigencia de algunas leyes y normas administrativas antidiscriminatorias que han permitido igualar los derechos de las «minorías»³⁹, tales como la ley de filiación, la ley indígena, la obligatoriedad de retener en el sistema educacional a las estudiantes embarazadas, etc.

Sin embargo, estamos muy lejos de ser una sociedad igualitaria: por una parte, los avances en los terrenos mencionados siguen siendo insuficientes y, por otra, no ha logrado eliminarse la rigidez de la distribución de los ingresos, si bien adquiere características específicas tras estos quince años de políticas sociales redistributivas que no se articulan con las políticas económicas.

En cuanto a las áreas en que se ha avanzado insuficientemente, aunque se ha incrementado y en numerosos casos universalizado el acceso, la calidad es desigual y se ha creado una nueva segmentación de ciudadanos de primera y de segunda clase: según los establecimientos en que se estudia, según los prestadores de salud a que se acude, según los lugares de residencia, etc.

Por otra parte, se mantienen prácticas discriminatorias que sostienen una cultura de desigualdad socialmente aceptada⁴⁰, cuestión que se evidencia en prácticas habituales del ámbito laboral y en el terreno valórico.

En cuanto a la rigidez que revela la distribución del ingreso, el hecho de que en breve tiempo se haya duplicado el ingreso per cápita y que ello haya beneficiado a toda la población, no ha modificado la brecha distributiva entre quienes ganan más y quienes ganan menos. Pero, si algo caracteriza el fenómeno distributivo, como se señalaba en la primera sección, tanto o más que la brecha entre ricos y pobres es la

³⁷ La distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre en cuanto al ingreso autónomo es del 34.1%. Si a los ingresos autónomos se agregan las transferencias que realiza el Estado, la distancia se reduce a 13.0% (CASEN, 2003).

³⁸ Como ya se señaló en la primera sección, con el aumento sostenido de la educación preescolar para los niños de menores ingresos que, aunque muy insuficiente, ha generado una cobertura que era casi inexistente, con la cobertura universal de la educación básica, la obligatoriedad de la enseñanza media que permitirá terminar con la deserción escolar, y la duplicación de cobertura en la educación superior en la última década.

³⁹ Entendiendo por «minorías», precisamente, por no tener la condición de sujetos de derechos y no por sus órdenes de magnitud.

⁴⁰ Si bien algunas de estas prácticas no son constitucionalmente legales, y el hecho de carecer de leyes específicas o una legislación marco que regule las prácticas discriminatorias, hace que no siempre sean ilegales o de serlo, no son punibles o no se sancionan (esta evaluación ha llevado al gobierno de Lagos a enviar al parlamento un proyecto de ley marco antidiscriminatorio que recién inicia su tramitación y que cuenta con la oposición de los sectores más conservadores de la derecha, los parlamentarios de la UDI.

desproporcionada distancia entre el segmento más rico y el resto de la población, lo que revela una alta concentración de la riqueza y bajas remuneraciones en general⁴¹.

El recorrido de estos años y la compleja realidad a que nos enfrentamos ha logrado poner término a una discusión que estuvo presente con mayor o menor intensidad hasta comienzos de este milenio y que dice a la relación entre crecimiento y equidad, entendida como la tesis neoliberal del chorreo y que, a estas alturas, en realidad pocos defienden. En sustitución de esta, ha adquirido dominio otra tesis bastante extendida, tanto dentro de la Concertación como en las filas de la derecha, en que se asimila equidad con igualdad de oportunidades, poniendo a la educación como el factor central, si no único, de corrección de la inequidad.

Al igual que en la tesis anterior –en que la realidad de los hechos siendo una condición necesaria el crecimiento se revela insuficiente para abordar la equidad⁴²– la educación, si bien instrumento necesario para abordar la inequidad, es por sí sola insuficiente, como lo muestra la discriminación en el acceso a empleos por razones adscriptivas y salariales que, paradójicamente, se producen en trabajadores (as) con mayores niveles de escolaridad⁴³.

Todo lo anterior nos lleva a dos afirmaciones que deben constituir el punto de partida de una propuesta reformadora de las actuales políticas públicas:

- Si bien la igualdad de oportunidades es deseable y necesaria, no equivale a equidad (afirmación que no forma parte de las reflexiones políticas y que tampoco contaría con acuerdos políticos en la derecha, ni consensos en el bloque de partidos gobernante)⁴⁴ y, por lo mismo, la sola política de igualdad de oportunidades es insuficiente.
- La inequidad es un fenómeno complejo al que concurre un conjunto de variables que deben identificarse, de modo de no actuar en forma reductiva o simplista en alguno de ellos e intervenir en todos los factores relacionados con la inequidad.

⁴¹ En la última CASEN 2003, en que además de los tradicionales quintiles se desagregó la información por deciles, se aprecia este fenómeno: considerando el 10% más rico y el 10% más pobre la brecha es de 34,1%, si contrastamos en cambio al 10% más pobre con el decil que antecede al 10% más rico (el noveno decil), la distancia se reduce a un 12,7%, casi un tercio de la anterior.

⁴² Sin crecimiento puede haber transitoriamente mayor igualdad en el sentido estricto de distancias entre los más ricos y los más pobres, pero en el mediano plazo ello se revierte, pues es una igualdad precaria que compromete el desarrollo de un país (aleccionador es lo que ha ocurrido en breves años en Uruguay, el país más igualitario de América Latina, con su sostenido aumento de la regresividad distributiva, como lo revela el último informe de la CEPAL, 2004).

⁴³ Reveladores de esta realidad son los estudios realizados recientemente por la OIT (el citado informe de Abramo y Todazo, 2002), la Facultad de Economía de la U. de Chile (Núñez, 2004) y la Fundación Chile 21 (Opinión Pública N° 15).

⁴⁴ Esta afirmación, que no es aceptable para la derecha, tampoco cuenta con el consenso dentro de la Concertación, ni siquiera entre los sectores más progresistas, pues algunos de estos, al igual que en el bloque de centro derecha, asimilan equidad con igualdad de oportunidades, en las actuales propuestas programáticas de todas las candidaturas presidenciales.

Lo que nos lleva a afirmar que, desde la perspectiva de una política social fundada en los derechos ciudadanos, no solo se debe asegurar la igualdad de oportunidades o de acceso sino que, en igual medida, hay que asegurar determinados resultados o desenlaces.

1. *Igualdad de oportunidades o en el acceso*: se trata de asegurar el acceso de toda la población en aquellos campos en que todavía no hay cobertura universal (hay que identificar los órdenes de magnitud de las exclusiones en las distintas esferas de la igualdad de oportunidades educacionales, de salud, seguridad social, habitabilidad, justicia, etc.), así como garantizar que el acceso universal sea de calidad comparable, para impedir que las diferencias de calidad sean la base de nuevas fuentes de discriminación y desigualdad.

2. *Igualdad en los resultados o desenlaces (protección social)*: se trata de asegurar la vigencia efectiva de derechos sociales universales a los que todos, por el solo hecho de ser ciudadanos(as), tienen derecho. Ello requiere un debate público que permita convenir, social y políticamente, el grado de satisfacción de los derechos universales para todos⁴⁵ y bajo cualquier circunstancia⁴⁶: cuánto y qué tipo de salud, educación, trabajo, seguridad social, calidad de vida, etc. deben asegurarse a las familias chilenas en las actuales condiciones de desarrollo del país. Esta igualdad de resultados o desenlaces es el fundamento de una política de protección social que debe actuar complementariamente con la de la igualdad de oportunidades.

3. *Mayor equidad distributiva*: se trata de actuar doblemente en la tan intensa concentración de la riqueza y en la generalizada situación de bajas remuneraciones promedio de los trabajadores chilenos, fruto de los rasgos de nuestro mercado laboral y de las prácticas antisindicales que están vigentes en las relaciones laborales.

Todo lo cual nos remite a la necesidad de construir un *pacto fiscal por la equidad o pacto fiscal solidario* en los términos en que la propia CEPAL⁴⁷ lo formulara recientemente y que no ha sido recogido en el debate político nacional, a pesar de la fuerza de la evidencia. En efecto, esta indica que las sociedades que han convenido la vigencia de derechos universales, frente a necesidades que son crecientes y recurrentes, han debido recurrir a esta clase de pactos como único camino para satisfacer tal compromiso.

Lo anterior supone un debate insoslayable en Chile, con una sociedad que, como vimos, tiene una esperanza de vida alta y cuya tendencia a la longevidad nos llevará a una alta dependencia demográfica (con el consiguiente impacto en salud, pensiones y jubilaciones), con la creciente participación laboral de las mujeres y la necesidad de ampliar prestaciones públicas que antes eran provistas en la esfera doméstica, con las mayores demandas de cobertura y calidad educacionales, con las exigencias de desarrollo científico y tecnológico, etc. Ante estas circunstancias, no cabe sino concluir que los ingresos tributarios aún no se han sustituido por otras

⁴⁵ Eliminando las barreras de discriminación por razones adscriptivas que todavía operan.

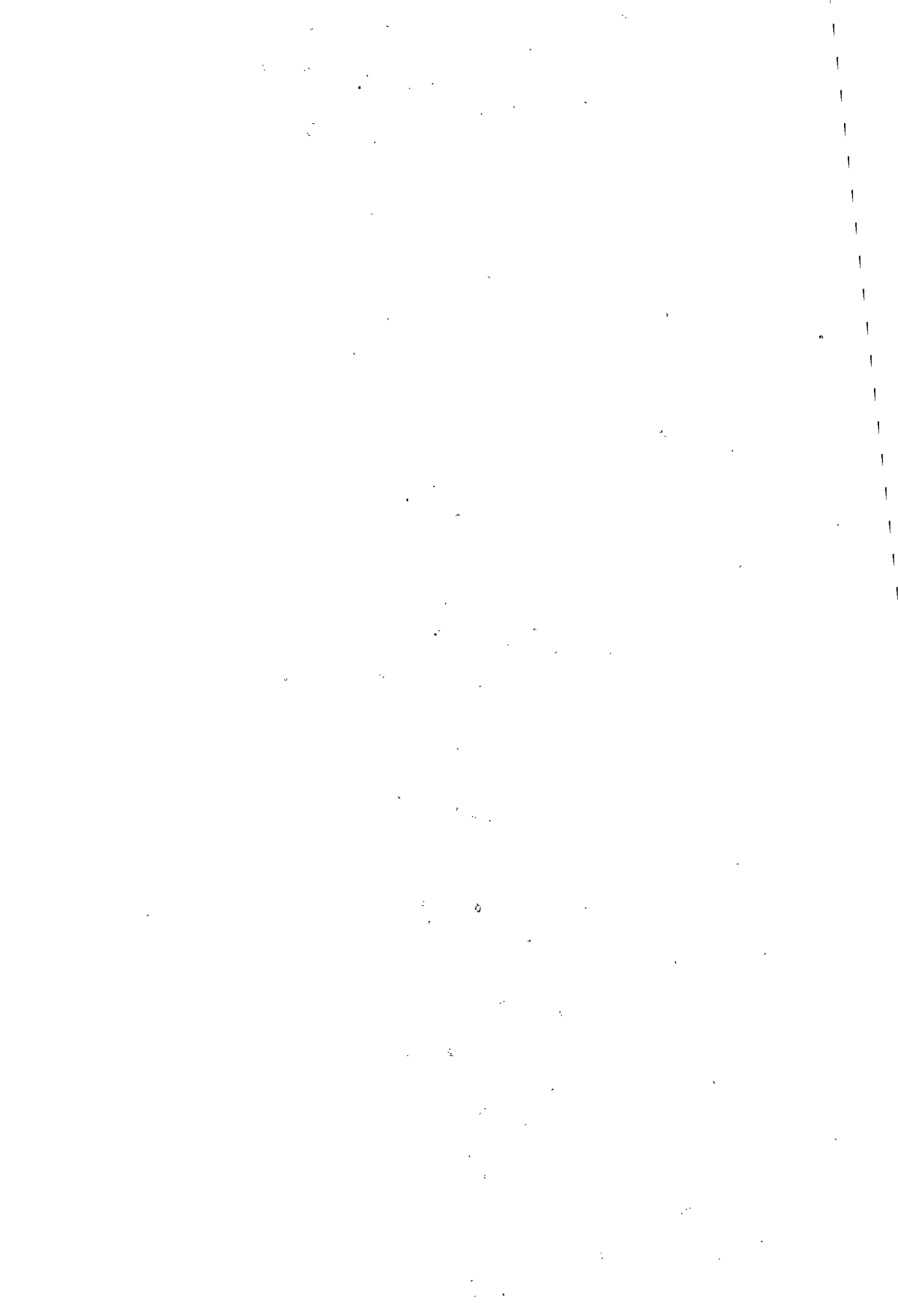
⁴⁶ Para familias con o sin empleo, en períodos de crecimiento económico y en momentos de estancamiento o desaceleración económica, en condiciones de normalidad o en emergencias sociales, etc.

⁴⁷ CEPAL, 1997.

fórmulas cuando se trata de garantizar derechos universales: su magnitud, composición y fuentes, así como su oportunidad, deben ser sometidos a un debate democrático como parte de los próximos desafíos que deban resolver políticas fiscales entre cuyas finalidades se cuentan la equidad y la protección social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Lais y Rosalía Todazo, *Cuestionando un Mito: Costos Laborales de Hombres y Mujeres en América Latina*, OIT, 2002.
- CEPAL, *El Pacto Fiscal*, 1997.
- , *Panorama Social de América Latina*, 2002-2003.
- , *Panorama Social de América Latina*, 2004.
- Hardy, Clarisa, *Equidad y Protección Social. Desafíos de Políticas Sociales en América Latina*, Santiago, Lom Ediciones, 2004.
- , *Mujeres y Política*, versión preliminar del libro que recoge el informe del «Proyecto: Inserción Laboral y Política de las Mujeres en Chile», Fundación Chile 21, 2005.
- INE, *Censo Nacional*, 2002.
- , *Indicadores Mensuales: Empleo e Indicadores Sectoriales*, Boletín Informativo N° 79, 2005.
- , Varios Autores, *Cuánto y Cómo Cambiamos los Chilenos. Balance de una Década. Censos 1992-2002*, Cuadernos Bicentenario, 2003.
- MIDEPLAN, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, CASEN, 2003.
- MINVU, *Un Siglo de Política: Vivienda y Barrio*, 2005.
- OPINIÓN PÚBLICA N° 15, *Discriminación y Desigualdades*, Fundación Chile 21, 2004.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 1995.
- , *Informe de Desarrollo Humano*, 2004.



POLÍTICA SOCIAL EN BRASIL: CONTINUIDADES Y CAMBIOS

■ *Maria Helena Guimarães de Castro*

ESTE ARTÍCULO EXAMINA ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES cambios de las políticas sociales brasileñas durante los últimos cuarenta años (1964-2004), prestando mayor atención a las políticas de educación y asistencia social. No trataremos de la seguridad social, sino que presentaremos en grandes líneas el impacto de los beneficios de base no contributiva en la lucha contra la pobreza. El principal argumento es que las políticas sociales universales, educación y salud, unidas a programas de transferencia de ingresos y beneficios sociales no contributivos, rediseñaron el cuadro social del país y permitieron mejoras sustantivas en los principales indicadores sociales, a pesar del persistente cuadro de desigualdades.

PATRÓN DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD SOCIAL EN BRASIL

EL PATRÓN DE CRECIMIENTO ECONÓMICO basado en la industrialización protegida fue responsable de que surgiera una economía urbano-industrial diversificada y compleja, de consumo y de masas, en la periferia del capitalismo. Sin embargo, dicho patrón de crecimiento no fue capaz de eliminar la pobreza y la miseria, aunque haya contribuido a reducirlas en los momentos más dinámicos de su ciclo. Algunos grupos sociales permanecieron totalmente al margen de sus beneficios, como por ejemplo, masas de trabajadores rurales sin tierra, micropropietarios rurales crecientemente empobrecidos y endeudados y contingentes de trabajadores urbanos marginales.

El progresivo agotamiento de este patrón de crecimiento económico se acentuó a lo largo de los años 80, marcado por la crisis de la deuda, la creciente pérdida de dinamismo, el progresivo déficit público y la consiguiente crisis del Estado y la administración pública, la inflación recurrente y las vicisitudes e incertidumbres de los fracasados intentos de estabilización. En aquel período se agravaron nuestros problemas sociales: el contingente de pobres e indigentes volvió a crecer, se acentuó la desigualdad y algunos segmentos de las clases media y media baja se tornaron vulnerables –sobre todo los que dependían del Estado y de su acción–.

La exitosa experiencia de la estabilización económica, representada por el Plan Real y sus efectos positivos –especialmente para los segmentos más pobres de la población– representa una inflexión en esta tendencia. Sin embargo, con el fin de la inflación, determinadas capas de la población se sintieron más vulnerables y algunas medidas contempladas en la estrategia de estabilización, como los intereses elevados, afectaron negativamente a ciertos sectores del comercio y la industria y, por consiguiente, del empleo.

Por fin, pero no menos importante, el profundo proceso de reestructuración de la economía brasileña –modernización tecnológica y gerencial, apertura comercial, competencia más dura, retirada del Estado, etc.– ya afecta, y en el futuro afectará de forma todavía más profunda, a nuevos segmentos ocupacionales y sociales, sobre todo los más directamente vinculados al patrón de crecimiento anterior. Las modificaciones estructurales de la economía produjeron y siguen produciendo un impacto negativo en la expansión del empleo para significativos segmentos de la población brasileña.

De todos estos procesos y de su combinación resulta una estructura compleja y diferenciada de exclusiones y vulnerabilidades sociales que deben ser enfrentadas por una gama igualmente diferenciada de políticas públicas y de gobierno.

POLÍTICA SOCIAL DE LOS AÑOS 60

EL PATRÓN DE CRECIMIENTO DE INDUSTRIALIZACIÓN protegida, aplicado por el Estado a partir de la sustitución de importaciones, también dejó como legado un complejo sistema de protección social. Efectivamente, entre los años 30 y fines de los años 70, Brasil logró construir un amplio sistema de políticas sociales, institucionalmente robusto, con algunos resultados no despreciables, que puede incluirse dentro del concepto de Estado de Bienestar Social.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo financiero del Estado, de la progresiva incorporación de nuevos grupos sociales, de la extensión de beneficios y de la tendencia a la universalización en algunas áreas de intervención sectorial, la política social brasileña hasta fines de los años 70 no correspondió a las necesidades sociales de la población. Sus programas, incluso los más universales, poco contribuyeron a reducir las acentuadas desigualdades que marcaron la sociedad brasileña; tuvieron efectos poco significativos en la relación de los bolsones de pobreza y se basaron en una grave disociación entre los procesos de expansión cuantitativa y la mejora de la calidad de los bienes y servicios prestados. Entre las principales características estructurales y dinámicas del sistema de políticas sociales en ese periodo se destacan las siguientes:

- Excesiva centralización de los recursos y de la capacidad administrativa en el Gobierno Federal;
- Fragmentación y superposición de políticas y programas sociales;
- Ineficiencia del gasto social;
- Clientelismo en la distribución de recursos y beneficios;
- Regresión del gasto público;
- Ausencia casi total de evaluación de los programas; y
- Peso no proporcional de los intereses burocráticos, corporativos y privados en las definiciones en la dinámica de financiación de la máquina social del Estado.

Desde la creación del Ministerio de Educación y Salud en 1930, el sistema de salud se organizaba básicamente a partir de dos estructuras: una pública, desarrollada por el ministerio a través de campañas nacionales, y otra de seguro de salud,

realizada por los servicios médicos asociados a los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAP). Esta estructura, aunque inicialmente tuvo el predominio del subsector de salud pública, se volcó cada vez más a la dimensión de la previsión social, con graves implicaciones para el destino de la política, retardando la formación de un sistema nacional de salud en el país. También reforzó el plan de la medicina curativa, en detrimento de la medicina preventiva y primaria. Fue de tal orden la inversión del gasto en salud pública, que en 1950 asignaba un 13% a medicina curativa y un 87% a medicina preventiva, y hacia fines de los años 80 el gasto se distribuiría en 78% y 22%, respectivamente (Castro, Draibe y Azeredo, 1991).

Desde el punto de vista de la organización institucional y de las relaciones entre el sector público y el privado, dos características marcaron la política de atención a la salud hasta los años 80. Por un lado, la hipercentralización de los recursos y del poder decisorio en la estructura del INAMPS y del Ministerio de Previsión y Asistencia Social, lo que relegaba al segundo plan tanto al propio Ministerio de la Salud como a las secretarías estatales y municipales encargadas de acciones en esta área (Castro, Draibe y Azeredo, 1991).

En lo que se refiere a la política educacional, se destaca el gran énfasis que se dio, desde la creación del Ministerio de la Educación en 1930, a la construcción de un sistema público y de calidad. Sin embargo, este objetivo se logró a costa de no universalizar la educación básica. En plena década de los 60, cerca del 40% de los niños de 7 a 14 años estaba fuera de la escuela, y la tasa de analfabetismo equiparaba esta cifra.

Entre fines de los años 60 e inicio de los 70, la reforma educacional amplía la escolaridad básica obligatoria de 4 a 8 años, y acentúa contenidos profesionalizantes en los programas de la enseñanza secundaria. Reformas posteriores volvieron a reducir tales contenidos, sin que hubiera una clara opción por un modelo de relación entre formación y el mundo del trabajo. La expansión y diversificación del sistema también ocurrió en detrimento de la calidad de la educación básica, con clara prioridad a la enseñanza superior pública.

LOS PROGRAMAS SOCIALES BRASILEÑOS Y EL PRIMER CICLO DE REFORMAS (1980-1990)

SOLO A PARTIR DE MEDIADOS DE LOS AÑOS 80 las políticas sociales en Brasil pasaron a integrar la agenda reformista nacional, con la doble clave de democratización y mejora de su eficacia y efectividad.

Por un lado, el inicio del proceso de transición hacia fines de los años 70 impone el tema de la democratización del sistema. Sus reglas de inclusión/exclusión, los privilegios y desigualdades que abriga, así como los modos hipercentralizados de organización, gestión y decisión se pusieron en jaque. Por otro, el sistema pasó a ser cuestionado por las inestabilidades y fragilidades de su patrón de financiación, muy sensible a los ciclos y oscilaciones de la economía, al volumen de empleo, a los salarios y a la masa salarial. La recesión económica de comienzos de la década agrava tal condición estructural y abre espacio a formas alternativas de financiación (Castro, Draibe y Azeredo, 1991).

En respuesta a los dos temas centrales de esta agenda, se encaminan varios intentos de reestructuración del sistema. En 1982, a ello apuntan la creación del Fin social y las modificaciones de alícuotas de contribuciones. Con el gobierno civil del 85 se empieza a diseñar un cronograma y un ambicioso conjunto de reformas para democratizar el sistema y a la vez reforzar sus bases financieras, de modo de permitir no solo su ajuste, sino también su fortalecimiento y expansión. Estos intentos finalmente desembocan en la Carta Constitucional de 1988.

La Constitución de 1988 representó un significativo avance en lo que concierne al patrón brasileño de protección social vigente hasta entonces. Ello porque el conjunto de innovaciones introducidas sugiere una densificación del carácter redistributivista de las políticas sociales, así como una mayor responsabilidad pública en su regulación, producción y operación (Castro, Draibe, Azeredo, 1991). Efectivamente, la Constitución de 1988 registra la ampliación y extensión de los derechos sociales, la universalización del acceso y la expansión de la cobertura, una relativa reducción del vínculo contributivo como principio estructurante del sistema, la concepción de la *seguridad social* como forma más amplia de protección, la recuperación y redefinición de niveles mínimos de los valores de los beneficios sociales y el mayor compromiso del Estado y de la sociedad con la financiación de todo el sistema.

La adopción del concepto de seguridad social sin duda representa uno de los mayores avances en el ámbito de los derechos sociales contemplados en la nueva Constitución. Bajo este concepto se integraron y ampliaron las concepciones y acciones relativas a previsión, salud y asistencia social.

En lo concerniente a la salud, el principio de la universalización de la cobertura y la atención se diferencia del pasado: se asegura el acceso universal e igualitario a toda la población. Al Estado se le da prioridad en la prestación de atención, pero no se excluye la posibilidad de la iniciativa privada, para la cual se reservó un papel complementario, mediante contrato de derecho público o convenio, y con expresa preferencia a las entidades filantrópicas y sin fines de lucro. La nueva estructura organizativa se define en términos de una red integrada, descentralizada, regionalizada y jerarquizada, constituyendo un sistema único en cada nivel de gobierno.

En lo que se refiere a la asistencia social, la nueva Constitución prescribe un avance bastante acentuado. Prevista como un derecho de la población, independientemente de contribuciones previas de cualquier naturaleza, las acciones asistenciales en realidad son concebidas a la manera contemporánea de definición de garantía de mínimos sociales (en ingresos y/o productos) a los necesitados, o a aquellos cuyos ingresos estén en un nivel inferior a un mínimo determinado. En términos organizacionales, también en esta área se preconiza la municipalización de las acciones de asistencia y la participación de la población en la formulación e implementación de las políticas.

Por lo que toca a la previsión social, en lo que se refiere al plan de beneficios, sin duda la equiparación entre trabajadores urbanos y rurales constituyó el paso más importante para corregir las desigualdades anteriores del sistema. En cuanto a los valores de los beneficios, el cambio fue muy marcado, tanto en el sentido de que se definió un piso de un salario mínimo para todos los beneficios de prestación continua, como de que se modificaron los cambios en los criterios de concesión y cálculo, orientándolos a ampliar y mantener los valores.

En el campo de la educación también hubo un considerable aumento de los derechos sociales y, por lo tanto, del deber del Estado respecto de la enseñanza. Se reafirma el derecho a la enseñanza básica, sin ‘prescribir’ cuándo se sobrepasa un grupo de edad específico. Rumbo a su universalización, la Constitución, en sus disposiciones transitorias, prevé la destinación del 50% de los recursos públicos relativos al área a la educación básica (incluidos la educación infantil, básica y media), así como a la erradicación del analfabetismo, en diez años.

Sin embargo, por mucho que esta agenda le dio un papel central al tema social, la verdad es que su procesamiento fue parcial y modesto, probablemente en función de los movimientos y señales contrarias emanados tanto de las restricciones económicas como de las distorsiones corporativas de los intereses organizados (Draibe, 1998).

RECIENTES REFORMAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES BRASILEÑOS (1990-2005)

UNA NUEVA AGENDA, DE MEDIADOS DE LOS AÑOS 90, redefine los términos de la reforma de las políticas sociales anunciadas en la década anterior, en el contexto más amplio del ajuste económico, de la complementación de reformas institucionales y de la consolidación de la democracia. Más que por la introducción de algunos cambios, la etapa se caracteriza por la tensa conciliación de los objetivos macroeconómicos de estabilización con metas de reformas sociales destinadas a la mejora, la eficacia y la equidad de los servicios. Entre las principales modificaciones de gestión y orientación de las políticas, en el nuevo perfil que se consolida es posible distinguir los aspectos siguientes:

- Nueva institucionalidad participativa de la política social,
- Modificación de los parámetros de gasto de los programas universales y refuerzo del papel redistributivo del gasto social federal respecto de desigualdades regionales y locales,
- Descentralización de los programas y de la ejecución del gasto,
- Introducción de criterios técnicos en la asignación de recursos,
- Mejora de los patrones de calidad de las redes públicas de servicios sociales.

Según Draibe (2003), los dos ciclos de reforma se relacionan, y no se puede explicar el segundo sin tener en cuenta el primero. Continuidades y rupturas, contrarreformas, reforma de la reforma –estos son algunos de los conceptos que nos permiten entender las relaciones entre ambos–.

Anunciadas en la Estrategia de 1996 como directrices de la reestructuración de los servicios sociales universales, la *descentralización*, la implantación de la práctica de *evaluación y democratización* de la información efectivamente orientan los cambios más significativos aplicados al área social.

La descentralización adoptó formas variadas y abarcó medidas tales como eliminación de los organismos federales centralizados; aceleración de la municipalización; transferencias de recursos a fondos estatales y municipales y, una de las novedades, a las propias unidades responsables de la actividad final.

La generación de información y la práctica de evaluación también constituyen

una gran innovación. En Brasil no se acostumbraba evaluar los servicios prestados a la sociedad. Al instaurar la evaluación como uno de los pilares de la gestión se conquista un instrumento gerencial que ha sido de enorme relevancia para confirmar buenos resultados, corregir eventuales desvíos de ruta y mejorar los servicios. La evaluación constituye una orientación estratégica, como debería ocurrir en la administración pública a todo nivel.

Asimismo, la participación social registra un aumento, tanto por la institucionalización de los consejos locales, como por la vinculación de consejos locales a la ejecución de los programas, especialmente descentralizados, con el objetivo de estimular la participación y el control social de los beneficiarios y de la comunidad (Draibe, 2003).

En el sector de la salud se destacan medidas orientadas a superar el proceso discontinuo de descentralización e implementación del Sistema Único de Salud (SUS). En 1993, el Ministerio de la Salud dictó la Norma Operacional Básica (NOB 1/93), que introduce, de forma pactada con los estados y municipios, nuevos mecanismos operacionales y criterios de traspaso automático de recursos federales a fin de impulsar la implementación del SUS de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución de 1988. Posteriormente, en 1996, el Ministerio de la Salud adoptó la NOB 1/96 que, al intensificar el proceso iniciado en 1993, establece otras modalidades de descentralización de competencias y responsabilidades para estados y municipios (Fagnani, 1999).

Otra innovación del período fue la introducción del Piso de Atención Básica (PAB), que asegura la transferencia de forma regular y automática de recursos a los municipios que adhieran a las formas de gestión previstas en la NOB 1/96. Por fin, se destaca la adopción, en el ámbito del SUS, de un nuevo modelo asistencial, mediante el Programa de Salud de la Familia (PSF) y el Programa de Agentes Comunitarios de Salud (PACS).

En el área de la asistencia social se destaca, en 1993, la promulgación de la Ley Orgánica de Asistencia y Desarrollo Social (LOAS), que tuvo importancia decisiva para la descentralización de la política nacional de asistencia social de acuerdo con los moldes definidos por la Constitución de 1998. A partir de 1995 se dieron pasos adicionales con miras a implementar la LOAS. Una de las primeras medidas adoptadas fue eliminar las estructuras burocráticas tradicionales, como el Ministerio del Bienestar Social y la Legión Brasileña de Asistencia (LBA). En su lugar, se creó la Secretaría de Asistencia Social (SAS), vinculada al Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS)¹. Otro avance relevante fue la reforma del sistema de beneficios, mediante la implantación del Beneficio de Prestación Continuada (BPC). Este se empezó a otorgar en enero de 1996, y consiste en la transferencia mensual de un salario mínimo a los ancianos a partir de los 67 años de edad, así como a las personas discapacitadas que no pueden trabajar y tener una vida independiente (con ingresos familiares per capita inferiores a $\frac{1}{4}$ de salario mínimo).

La asistencia social se fue descentralizando gradualmente y los niveles federal,

¹ En 1999, la asistencia social es desvinculada del MPAS y transformada en Secretaría Nacional de Asistencia Social, que posteriormente es transformada en Ministerio de Asistencia Social (MAS). Finalmente, en 2004, pasa a ser el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que también reúne las competencias del antiguo Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentar la lucha contra el Hambre (MESA) y de la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolsa-Familia.

regional y local pasaron a formar parte de la elaboración conjunta de las políticas y a dividir entre ellos la financiación de las acciones. Distintos grupos de la sociedad civil también empezaron a participar en los tres niveles federativos, por medio del Consejo de Asistencia Social. En cada nivel se requirió elaborar un documento básico que presentara los fundamentos de la respectiva política de asistencia social, respaldado en el diagnóstico de los problemas y en las necesidades locales. Entre 1995 y 1998 se definieron diversos instrumentos previstos y/o requeridos por la LOAS: se creó una Política Nacional de Asistencia Social y se emitieron Normas Operacionales Básicas (NOB) para instituir comisiones administrativas bipartitas y tripartitas, capaces de promover diálogo entre los tres niveles gubernamentales, determinar el alcance de la acción de cada nivel gubernamental, acordar aspectos financieros e implementar los consejos participativos en los niveles nacional, regional y local.

También en este período tuvo lugar la enorme expansión de los programas de transferencia de ingresos, iniciada en 1995, a nivel municipal y, posteriormente, estadual y federal², con una gran ampliación a partir de 2001 de los programas federales: Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), Agente Joven, Bolsa Escola (Beca Escuela), Bolsa Alimentação (Beca Alimentación), Auxílio-Gás (ayuda para comprar gas), Tarjeta Alimentación y finalmente, en el 2003, el Programa Bolsa Família, que promovió la unificación de gran parte de los programas federales (ver el Cuadro 1). De esta forma, se eliminaron los programas de prestaciones distribuidas a través de productos (leche o canasta familiar), que a menudo eran manipulados en forma clientelista. Otra innovación de los programas es la exigencia de una contrapartida por parte de los beneficiarios (como asistencia a clases de los niños y asistencia de la familia a los centros de salud), a fin de crear condiciones para su futura independencia económica. En 2001 también se instituyó el Registro Único de los Programas Sociales del Gobierno Federal, a fin de levantar un catastro –mediante el uso de un formulario único– de las familias que viven en situación de extrema pobreza en todos los municipios brasileños, para que las políticas públicas puedan abarcar a ese sector de población³.

AÑO DE IMPLANTACIÓN	PROGRAMA	BENEFICIARIOS 2005
1996	Beneficio de Prestación Continuada	2,4 millones de beneficiarios
1996	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil	930 mil niños
1999	Programa Agente Jovem	63 mil adolescentes
2001	Programa Bolsa Escola	2,3 millones de familias
2001	Programa Bolsa Alimentação	36 mil familias
2002	Auxílio-Gás	4,3 millones de familias
2003	Cartão Alimentação	99 mil familias
2003	Bolsa Família	7,3 millones de familias

Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(JULIO DE 2005)

² A partir del 2004, la edad para la concesión del BPC se reduce de 67 a 65 años.

³ Los programas de transferencia de ingresos tuvieron gran impulso a partir de la aprobación del Fondo de Combate a la Pobreza, en el año 2000.

La reforma educativa también forma parte de la agenda de reformas institucionales del país, orientándose por objetivos simultáneos de mejora de la eficiencia del sistema, calidad de la enseñanza y equidad de acceso. En 1996, tras ocho años de discusión, se destaca la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB). La reglamentación de esta legislación constitucional complementaria es importante, ya que se redefinen las directrices, parámetros y principios que deben orientar la educación nacional en todos los niveles de enseñanza. En concordancia con la LDB, el Ejecutivo federal elaboró el Plan Nacional de Educación (PNE).

En la educación básica, la acción federal estuvo marcada por la reestructuración de los mecanismos de gestión, mediante la revisión del patrón tradicional que históricamente había determinado la acción federal. Entre los nuevos mecanismos se destaca el Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), a través del cual el Estado formuló una política nacional para la educación basada en la cooperación entre los niveles de gobierno y en la descentralización de la gestión a los municipios. Además del FUNDEF, se tomaron otras medidas importantes relacionadas con la descentralización: la creación del Programa Dinheiro Direto na Escola, que prevé el traspaso directo a las escuelas de los recursos necesarios para el mantenimiento de los edificios, la adquisición de material de consumo y didáctico-pedagógico y el Programa de Descentralización de la Merienda Escolar.

En lo que concierne a la calidad de la enseñanza, las principales medidas involucraron, por un lado, el reforzamiento y ampliación de los programas nacionales de capacitación docente, siendo la TV Escola el principal de ellos; por el otro, para modernizar los contenidos de la educación básica y media se elaboraron y distribuyeron a todos los docentes de la red pública de enseñanza los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN).

En el ámbito de las evaluaciones educacionales, se puso en práctica un amplio sistema de evaluación e información que abarca todos los niveles de enseñanza: Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Sistema de Evaluación de la Educación Básica), (SAEB); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (Provão)⁴, Censo Escolar, Censo do Ensino Superior, Avaliação dos Livros Didáticos, entre otros.

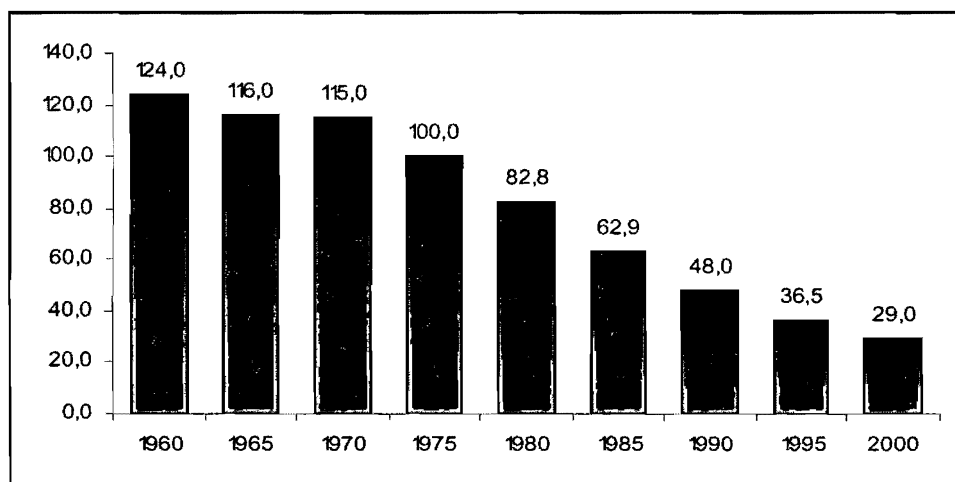
A partir de 1996 se formuló una nueva política para la educación profesional, que empezó a formar parte del conjunto de cambios aprobados a través de la nueva LDB. La nueva legislación establece una organización curricular para la educación profesional de nivel técnico, de forma independiente y articulada a la educación media, y señala la necesidad de definir claramente las directrices curriculares, con el objetivo de adecuarlas a las tendencias del mundo laboral.

⁴ Todos los programas de transferencia de ingresos de iniciativa federal se destinan a un público definido a partir de una línea de pobreza representada por medio salario mínimo de ingreso familiar per cápita. En diciembre de 2003 el 99% de los municipios brasileños ya estaba registrado y se había contabilizado un total de 33 millones de personas pobres que vivían por debajo de la línea de pobreza y que, por lo tanto, eran potenciales beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos.

PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES: COMPORTAMIENTO A LARGO PLAZO

A RAÍZ DE TODAS ESTAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS en las políticas sociales, de la ampliación de la cobertura, de los beneficios y de los servicios prestados y sobre todo, a partir de los años 90, de la eficiencia y eficacia observada en varios programas en las áreas de educación, salud y asistencia, durante el período se observan cambios sustantivos en los principales indicadores sociales.

Indicadores de calidad de vida tales como mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer mejoraron significativamente. La segunda pasó de 48 años en 1960 a 69,4 años en 2002, mientras que la primera se redujo marcadamente en el período, de 124 por mil niños nacidos vivos en 1960 a 29,6 en el 2000 (ver gráfico 1).



Fuente: IBGE – Censos Demográficos de 1960 a 1991 y Resultados Preliminares del Censo 2000

GRÁFICO 1
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1960-2000, BRASIL

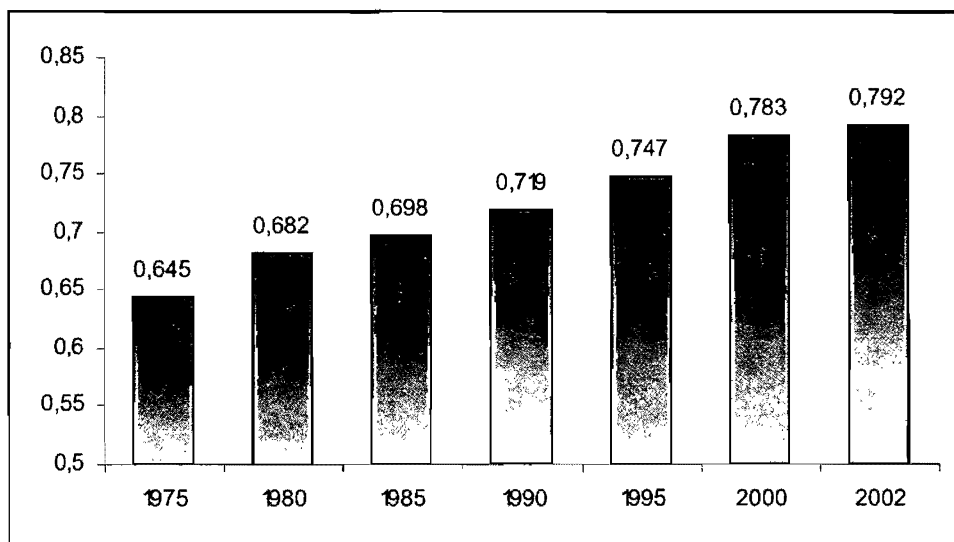
Un importante progreso se produjo también en el ámbito de la educación, que es un factor fundamental para la ciudadanía. El analfabetismo de la población de más de 15 años, que en 1960 se aproximaba al 40%, se redujo a 11,7% en 2003. Cuando se considera solamente la población de 10 a 15 años, este porcentaje se reduce todavía más y llega a solo un 2,6%.

La escolarización de la población de 7 a 14 años también aumentó de manera importante, lo que demuestra que los esfuerzos en el sentido de la universalización de la educación básica produjeron resultados. Todos los niños de 7 a 14 años pasaron a tener plazas aseguradas en la escuela. Entre 1994 y 2003, la escolarización neta de este grupo de edades aumentó casi diez puntos porcentuales y llegó a 97%. La tasa de escolarización bruta se elevó más de veinte puntos porcentuales, indicando que la matrícula también aumentó en las edades superiores a los 14 años, por el regreso a la escuela de jóvenes que pretenden concluir el nivel básico para ingresar a la educación media.

La educación media también registró una importante expansión en los últimos años. En 1980, solo el 14% de la población de 15 a 17 años estaba matriculado en

este nivel de enseñanza. En el 2003, según la encuesta PNAD, este porcentaje había aumentado a 43% de los jóvenes de este grupo de edades. En las salas de clase de la educación media cerca del 50% de los alumnos se encuentra en la edad ideal de aprendizaje, mientras que el otro 50% se compone de personas que vuelven a la escuela para completar la educación básica y mejorar su desarrollo personal y profesional. La tasa de escolarización bruta en la educación media aumentó casi 50 puntos porcentuales en el mismo período de (33,3% a 87%).

El Informe de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas de 2000 confirma esta tendencia (ver gráfico 2).



Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, 1975-2000, BRASIL

Brasil, que en 1975 poseía un IDH de 0,644, en el 2000 pasó a un IDH de 0,757. Este valor mantiene al país en el tramo superior del grupo de los países con desarrollo humano medio (de 0,500 a 0,800). La educación sigue siendo la dimensión en que Brasil presenta su mejor desempeño, con una marca superior al promedio latinoamericano y proporcionalmente más próximo a los valores de los países desarrollados.

POBREZA URBANA Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

SIN EMBARGO, EN BRASIL UNA DE LAS MAYORES dificultades en el área social sigue siendo la persistencia de las enormes desigualdades sociales. Durante las últimas tres décadas, marcadas por cierta estabilidad de esta desigualdad, se comprueba que las personas pertenecientes al 10% más rico de la población se apropian de cerca del 50% del total de ingresos de las familias, mientras que, en el otro extremo, el 50% más pobre percibe poco más del 10% de los ingresos (IETS, 2003).

La enorme desigualdad, que concentra la riqueza nacional en manos de pocos,

ocasiona los elevados niveles de pobreza y miseria que caracterizan al país. Aunque las cifras se hayan reducido significativamente desde el inicio de los años 90 –la proporción de pobres respecto de la población total, que era de 42% en 1990, disminuyó a 34% en 2003– todavía son bastante altas. Actualmente, la pobreza afecta aproximadamente a 53 millones de brasileños, 22 millones de los cuales se encuentran en situación de miseria.

Los penosos indicadores de desigualdad y pobreza ponen de manifiesto los duros límites de las políticas sociales, que deben enfrentar fenómenos estructurales de duración secular, intensificados durante los recientes años por el creciente desempleo, la precarización del trabajo y la reducción de los ingresos familiares.

En comparación con los años 70, la pobreza cambió de dirección y de aspecto en Brasil. Se urbanizó y ello constituye un problema social de difícil solución. En 1970, 45% de los brasileños vivía en el campo. Actualmente, cerca del 85% vive en la ciudad, índice similar al de los países más desarrollados y muy superior al promedio mundial, de 47%. La pobreza acompañó este movimiento. En el 2002, de los 53 millones de pobres brasileños, el 85% vivía en las ciudades (Rocha, 2004).

La pobreza urbana abrió su propio camino hasta situarse en el primer lugar de la agenda política durante los últimos años. La pobreza rural del siglo XX, aunque aplastante, era más o menos invisible y silenciosa. La pobreza urbana del inicio del siglo XXI es visible y cada vez más vocal, en los espacios asegurados por la democratización.

Coincidiendo y agravando la pérdida de dinamismo económico, la crisis fiscal del Estado restringió abruptamente las posibilidades de expansión de la infraestructura urbana y de los servicios públicos. El desempleo y el subempleo aumentaron en función del ajuste macroeconómico y de la reestructuración productiva de los años 90 (reducción estructural drástica de la oferta de empleo formal y aumento de los niveles de escolarización exigidos a la mano de obra, desplazamiento de empresas hacia fuera de las metrópolis). Junto con el estrechamiento del mercado laboral y los dolores del ajuste económico, los llamados de los medios de comunicación y las conspicuas manifestaciones de riqueza que se observan en las calles de la ciudad aumentan las expectativas de consumo.

El avance del crimen organizado, potenciado por el tráfico internacional de armas y drogas, completa el cuadro de la crisis urbana y elige a sus protagonistas más notorios: los jóvenes del sexo masculino que viven en las periferias pobres. Ellos son las mayores víctimas y autores de la violencia. Encuestas realizadas en la región metropolitana de São Paulo revelan que los homicidios en esta franja de la población se relacionan a menudo con el crimen organizado. También hay indicaciones de una fuerte correlación entre el aumento de la violencia y la dificultad real o percibida de ingreso al mercado laboral.

De faros del desarrollo nacional y del ascenso personal y familiar, las megalópolis brasileñas se convirtieron en áreas amenazadas por la decadencia y en un inmenso desafío para nuevas propuestas de desarrollo y de políticas sociales. El espacio metropolitano pone en el escenario al pobre como sujeto, más que como el objeto pasivo que siempre fue para las acciones del Estado. Sujeto que vive, trabaja o busca trabajo, emprende, consume. Va a la iglesia, se divierte, se asocia, demanda. Elige y es elegido. Conquista derechos y pone en jaque derechos adquiridos. Tanto

cambia o intenta cambiar las reglas del juego, como, en el límite, las transgrede. Y en todo ello enfrenta de varias maneras las diversas caras del Estado.

El reconocimiento de este nuevo sujeto o sujetos sociales y políticos y de sus nuevas identidades culturales nos pone muy concretamente en la perspectiva de la democratización sustantiva, asumida como visión orientadora de este proyecto. Más que diseñar *nuevas políticas para los pobres*, se trata de rever desde su punto de vista los avances y tropiezos de las reformas que emprendimos durante los años 90. Y tal vez aprender a avanzar más, junto con ellos, hacia un modelo de desarrollo que ponga a la plenitud de la ciudadanía en el centro de su agenda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carvalho, J.M. (2002), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Castro, M. H.G de; Draibe, S. M.; Azeredo, B. (1991), O Sistema de Proteção Social no Brasil. Projeto «*Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin América in a Democratic Context*». Faria, V; & O' Donnell, G. (coord.), São Paulo
- Draibe, S. M. (1998), *O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O Legado desenvolvimentista e a agenda recente de reforma.*, NEPP/UNICAMP, Caderno de Pesquisa n° 32, Campinas
- (1998), Brasil, anos 90: As Políticas Sociais no marco das Reformas Estruturais: o caso brasileiro, Projeto Crescimento, Emprego e Equidade: A América Latina e o Caribe nos Anos 90, Cepal, Chile.
- (2003), A política social do governo FHC e o sistema de proteção social, en: Revista Tempo Social (vol. 15, n.2, USP, São Paulo.
- Fagnani, E. (1997), «Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92», *Economia e Sociedade*, (8).
- (1999), Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98, Campinas-SP, IE-UNICAMP, Revista Economia e Sociedade, 13
- IETS (2001), *Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil*, Policy Paper n° 1, Rio de Janeiro.
- Rocha, S. (2004), Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos? en: Estudos e Pesquisas n° 83, Seminário Especial, Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA, Rio de Janeiro: INAE, Instituto Nacional de Altos Estudos.

PROMESAS Y DESAFÍOS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

■ *Andrés Palma Irarrázaval*

SITUACIÓN SOCIAL DE CHILE EN PERSPECTIVA DE DESARROLLO

CHILE TIENE UNA LARGA HISTORIA EN MATERIA de políticas sociales y su desarrollo por el Estado. Este ha sido un actor fundamental en el desarrollo de la cultura y de la identidad del país, un Estado central y centralizador, políticamente estable dentro de los márgenes de nuestro continente. Desde el Estado, en tiempos de la Colonia, por la permanente lucha por la ocupación del territorio que obligaba a estructurar la sociedad con presencia de fuerzas militares, y desde los comienzos de la República, con el modelo presidencialista autoritario que establecía la Constitución de 1833 y con la permanencia de una estructura militar debido a la lucha por el dominio y ocupación del territorio (Portales, 2004), se estableció un modelo cultural que luego fue asumido por las políticas sociales, cuando ellas fueron tomando forma.

Las políticas de instrucción primaria y de servicio militar, principalmente, fueron las formas privilegiadas de socialización del Estado nacional, centralista y centralizador, que buscó modelar un tipo de ciudadano acorde a un modelo cultural profundamente autoritario, que persiste hasta hoy. Pero ese modelo cultural y de comportamiento ciudadano tiene también un componente legalista que, aunque también ha desarrollado una de las características principales del ser chileno: «el cinismo», permitió el desarrollo temprano de formas de capital social que posibilitaron el éxito de las políticas de desarrollo, cosa que no sucedió en otros lugares (Olavarría, 2005).

El Estado actuó tempranamente en la creación de mecanismos de socialización cultural debido a la estructura conflictual del desarrollo del territorio, pero también por considerar una forma práctica de asentar un modelo de administración. Este modelo fue útil al momento de desarrollar algunas de las políticas sociales más trascendentales.

Aun cuando a comienzos del siglo pasado se establecieron normas sobre la provisión y el trabajo, se otorgaron derechos ciudadanos a los varones y se amplió el concepto de la educación obligatoria, no fue hasta mediados del siglo que el desarrollo de las políticas sociales puede entenderse cabalmente como tal.

El derecho a voto de las mujeres, a fines de los años 40; la ampliación de la instrucción primaria obligatoria a seis años y la creación del Servicio Nacional de Salud (1952), fueron dando forma a una estructura de la política social, y a cierta forma de provisión del bienestar por parte del Estado, que caracterizará todo el

desarrollo posterior de la sociedad chilena. Si a ello se agrega el creciente rol de empleador que va asumiendo el Estado, que inicia su expansión en los gobiernos radicales de mediados de siglo y culminará en la década de los 70 con la dictadura de Pinochet, tenemos los componentes claves de lo que el conjunto de los ciudadanos espera del Estado y de lo que sus dirigentes ofrecen a estos: participación en la elección de los dirigentes del Estado en sus distintos niveles, acceso a la educación, acceso a la salud y empleos estables que, a su vez, permitan obtener beneficios al momento de jubilar.

La expansión de estos beneficios es desigual, pero creciente en el tiempo, y va generando expectativas crecientes en otras áreas, más allá de las establecidas en la legislación, lo que va dando fuerza a los movimientos sociales reivindicatorios y a las fuerzas políticas revolucionarias, o partidarias de los cambios sociales.

La suma de las políticas de educación y salud, en términos prácticos y seguramente también en términos conceptuales, da origen a una estructura de atención social de gran relevancia para el desarrollo posterior. Al crearse el Servicio Nacional de Salud se fija como objetivos primarios de su tarea disminuir la mortalidad infantil y la mortalidad materna perinatal. Esto se lograría mediante la suma de tres políticas específicas, dos de las cuales requerían el concurso activo del sector educacional. Estas políticas apuntaban al «Control del niño sano y de la mujer embarazada», a la «Atención profesional y en establecimientos hospitalarios de los partos», y a «mejorar la educación sanitaria y la prevención de las enfermedades infecciosas y transmisibles».

La aplicación de estas políticas tuvo avances notables y ellas permanecieron en el tiempo a lo largo de diferentes gobiernos de distintos signos políticos, y dieron origen a demandas significativas de atención a la solución de problemas en otras áreas de política cuyo impacto era fundamental, por ejemplo, el desarrollo de las redes de agua potable y de alcantarillado. Sin embargo, la sinergia alcanzada entre los distintos programas y áreas de gobierno permitió importantes mejoras en la situación social de la población, incluyendo una fuerte reducción de la mortalidad infantil y materna, y facilitó el desarrollo de las redes sociales que en los años siguientes posibilitaron la política de focalización de los beneficios sociales.

De hecho, los controles de salud, unidos a las campañas masivas de vacunación que se desarrollaban (y desarrollan) por medio del aparato educacional, permitieron establecer fichas de seguimiento de los pacientes desde la primera edad. La atención profesional del parto posibilitó también el registro de los nacimientos, de manera tal que se tuvo un catastro completo de la población joven, lo que antes tenía límites claros, especialmente en el mundo rural o entre los migrantes internos, que eran un grupo importante de la población. Estos registros también posibilitaron que, en la década de 1960, se pudiera definir con bastante exactitud la necesidad de expansión de la infraestructura educacional, que acompañó la extensión de los años de escolaridad obligatoria de 6 a 8 años, y que se creara un sistema de identificación, primero con fines tributarios (RUT), y luego —en los años ochenta— con fines administrativos (RUN).

Las políticas contaban con explícitos sistemas de incentivos, que acercaban a la población a su cumplimiento. Es el caso del Programa Nacional de Alimentación Complementaria, que entrega leche o alimentos a las embarazadas y parturientas, y

a los menores de 6 años, todos estos casos vinculados a la asistencia a los controles de salud correspondientes; y de las becas de alimentación escolar, que se ampliaron masivamente a comienzos de los años 70 con la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Como parte de los incentivos, y para crear conciencia de la responsabilidad social de financiar al Estado, se creó un sistema relacionado con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el «sorteo de las boletas de compraventa», que era una especie de lotería vinculada a los números de los comprobantes de ventas y servicios, antes de que se estableciera el Impuesto al Valor Agregado, a mediados de los años 70.

Los resultados del país en términos de políticas sociales fueron compatibles con estas prácticas, pero a su vez estuvieron sujetos al ciclo de las políticas económicas y a la (in)estabilidad política. Ello se refleja en la aparente contradicción que se desprende de los distintos indicadores. Por una parte se aprecia una mejora sostenida de los indicadores de salud, si bien con diferentes énfasis o velocidades, pero en los últimos cincuenta años no se observa retroceso, y lo mismo ocurre con los indicadores de escolaridad y alfabetismo. Sin embargo, al mismo tiempo hay una evolución enorme en los niveles de empleo, cobertura previsional y pobreza y equidad, que siguen al ciclo económico y, en cierta medida, político, registrando avances, pero también retrocesos. Lo más significativo de ello se manifiesta en las estadísticas de distribución del ingreso, que revelan un significativo paso atrás a lo largo del tiempo, en el período respecto del cual hay estadísticas comparables (French-Davis, 2003). Esto podría explicar la razón por la cual los indicadores de capital, por su proceso de acumulación, pero también por la permanencia de las políticas, incluso en las situaciones más críticas, frenaron el impacto de los ciclos, mientras que los indicadores de ingreso o de flujos reflejaron ese ciclo.

A fines de los años 70, al realizarse las primeras encuestas nacionales de situación social y de salud, que luego originarían la serie CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), a raíz de la evaluación solicitada por el gobierno al PNAC debido al interés en sustituirlo por la entrega de un bono en dinero, que luego se comprobó que no era socialmente rentable (Torche, 1980), una de las cuestiones que llamó más la atención a los salubristas fue que no se hubieran modificado las condiciones biomédicas de los recién nacidos, pese a la fuerte crisis económica vivida por el país en 1975 y al deterioro consiguiente de los indicadores sociales más tradicionales y vinculados al trabajo y el ingreso. Con el tiempo, lo que puede afirmarse es que las redes de salud y de educación eran más sólidas, y que los indicadores tradicionales de evaluación están más vinculados con la cobertura que con la calidad (que sí sufrió un importante deterioro), como quedaría demostrado avanzada esta década.

Como se describe en el estudio *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe* (PNUD/UNICEF/CEPAL, 1999), «la mayoría de los autores distingue tres períodos en la historia de las políticas sociales en Chile». El primero se caracteriza por el incremento gradual de las coberturas, asunto que se desarrolla a la par con el incremento del gasto social, que dicho informe lo sitúa en un 20% del PIB en 1970. En ese período tiene lugar la expansión de la cobertura de salud y educación, pero también de programas de reformas estructurales, princi-

palmente la Reforma Agraria (1967-1973), y de políticas de empleo y de precios y subsidios a los bienes de consumo básicos.

La segunda etapa se desarrolla en los años de la dictadura, donde los cambios más importantes se deben a la idea de que el Estado es ineficiente, y por lo tanto hay que reducir su tamaño y su nivel de gasto (incluido el gasto social), entregando más espacio al sector privado; y de que el gasto o las políticas sociales deben orientarse de manera focalizada, utilizando información y variables técnicas para la asignación de los recursos. Los cambios más significativos, o más estudiados, de esta etapa son la reforma del sistema previsional (1980), en que el sistema de reparto se reemplaza por uno de capitalización individual. Se crean el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el sistema de Institutos de Salud Previsional (ISAPRES) (1981) mediante el cual se transfiere al sector privado parte importante de la gestión de la salud, en especial la vinculada con ingresos altos y la población joven; y la descentralización de la gestión y forma de pago de la educación, que se transfiere a los municipios y al sector privado, que reciben una subvención por cada alumno que asiste regularmente a clases. Sin embargo, en este período también se introducen varios elementos de política que serán tanto o más relevantes que los anteriores en el futuro, y que se relacionan con los instrumentos técnicos de aplicación y evaluación de las políticas: las CASEN y la Ficha CAS, que reemplazaron a los Comités de Acción Social, que eran los encargados de evaluar su aplicación.

El conjunto de estos instrumentos permitió evaluar la focalización del gasto y de aumentar su eficacia y permitir el ahorro de recursos, al menos teóricamente. Este rediseño se aplicó parcialmente en esta etapa, pero alimentó la posibilidad de hacerlo en la fase democrática de las políticas sociales.

Aun cuando se sostenga que en democracia hay una nueva etapa en el desarrollo de las políticas sociales, y que sea correcto afirmar que «la política social en los 90 se ha entendido fundamentalmente como un instrumento de inversión social» (PNUD/UNICEF/CEPAL, 1999), en realidad pueden distinguirse al menos dos etapas marcadamente diferentes de implementación de las políticas sociales, con un punto de inflexión entre 1998 y 2001. Si se distingue el primer período de recuperación democrática es porque los niveles de entrega de servicios en las distintas áreas sociales recuperan su condición mínima de satisfacción. Se pone énfasis en la superación numérica del déficit habitacional, en la recuperación y mejoramiento de las condiciones de la educación, tanto en materia de remuneraciones y estabilidad de los docentes, como de desarrollo de material didáctico e infraestructura; en la recuperación de la infraestructura y la calidad de los servicios de salud básicos; y, de manera muy especial, en el reconocimiento de ciertos derechos fundamentales que expresan otra dimensión en el enfoque y características de lo que debe entenderse por políticas sociales, a saber, los derechos de la mujer y de los pueblos originarios.

La segunda etapa del período democrático corresponde a una fase superior de la anterior y se puede caracterizar por la explicitación y extensión de las políticas basadas en los derechos ciudadanos. Con la reforma de la salud y el Plan AUGE se establecen derechos de los pacientes y procedimientos específicos de atención, a la vez que se limitan los copagos y se fijan parámetros de costos. La reforma educacional incorpora una fase de participación indicativa de los actores involucrados y establece como una norma constitucional el derecho a doce años de educación. En

el sector vivienda se establecen paulatinamente normas más exigentes de calidad de la vivienda y del entorno, y se crea un sistema de concursabilidad participativa para las soluciones colectivas o comunitarias de los más pobres, a partir de la experiencia del Programa Chile Barrio, establecido en 1998 para dar solución a las más de cien mil familias que a esa fecha vivían en campamentos.

Lo fundamental es que de una política social orientada a aumentar coberturas, es decir, cuyo objetivo es el acceso universal, se evoluciona hacia una política focalizada que busca alcanzar un objetivo preciso con cada persona o grupo familiar, evaluando su condición particular y específicamente su capacidad de resolver sus necesidades autónomamente o, como se denomina, su condición de vulnerabilidad. La política social pasa de una política de cobertura universal a una política de respuestas específicas, que incluyen como base el acceso universal ya alcanzado (Palma, 2004).

En esta perspectiva se sitúa el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Este sistema establece derechos y un procedimiento para que las familias calificadas como indigentes de acuerdo con los instrumentos de caracterización social del país puedan ejercerlos. Al reglamentar el acceso a los servicios sociales y la forma de hacer efectivos los derechos de las familias, independiente de sus niveles de ingresos, en la práctica se está consiguiendo extenderlos a quienes resultaban más vulnerados. Para comunicar, apoyar y motivar el ejercicio de los derechos, el Sistema Chile Solidario trabaja con los municipios por medio de una extensa red de monitores sociales o cívicos (Programa Puente) que se encargan de acompañar a las familias en el proceso de toma de conciencia de sus derechos y de verificar el cumplimiento de los compromisos que el Estado adquiere y que las familias establecen. En este proceso los estímulos o incentivos no han estado ajenos, ya que las familias participantes, junto con asumir compromisos reciben aportes en diferentes áreas de la acción social, incluido un bono monetario que va disminuyendo en el tiempo a medida que se van incorporando a las redes sociales y van cumpliendo con las normas establecidas para todos en materia de controles de salud o incorporación a los procesos educacionales.

El sistema, al contemplar una serie de beneficios y servicios a las familias que viven bajo la línea de indigencia, y por sus características (abordar a las familias en sus domicilios, entregando apoyo psicosocial y económico, e incorporándolas a la atención de los servicios públicos en las más variadas áreas), abarca prácticamente toda la estructura del Estado. Así, en la concepción del sistema Chile Solidario hay no solo una idea de cómo debe ser la autoridad social, sino también un enfoque de las políticas sociales y del diagnóstico del estado de la situación social en el país.

En estas definiciones también ha jugado un rol importante el sistema de Paneles, desarrollado en las ciencias sociales y aplicado en particular al seguimiento de los efectos de las políticas a fines de los años 90 (MIDEPLAN, 2002). Este estudio, de seguimiento de familias consideradas en la muestra de la CASEN 1996 y reencuestadas en 2001, buscó dilucidar si las familias que se encontraban en situación de pobreza y extrema pobreza eran las mismas, y si no lo eran, descubrir las acciones o causas de su cambio de situación socioeconómica. Las conclusiones fueron bastante categóricas al señalar que, en general, las familias no eran las mismas y que son tres las causas principales de regresión o progreso de las condiciones sociales:

En primer lugar el empleo, que naturalmente constituye la fuente primaria de generación de ingresos y bienestar, que al perderse deteriora las condiciones de vida y al recuperarse ayuda a restablecerlas. Por cierto, el tema está vinculado a condiciones macroeconómicas, pero también a niveles de educación, capacitación y aptitudes laborales, que son parte fundamental de las políticas sociales, y que en el caso de Chile alimentan parte de la reforma del sector, pero también el desarrollo de Chile Califica, un completo programa de capacitación laboral, certificación de habilidades y alfabetización desarrollado conjuntamente por los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía.

Una segunda causa de cambio en las condiciones sociales detectada por el estudio de Panel se vincula a la aparición de graves condiciones de salud, producto de accidentes o de las denominadas enfermedades catastróficas. En este caso, además de los costos por la pérdida de empleo que llevan consigo, se dan los costos de la atención y tratamiento, que pueden significar y significan, un empobrecimiento muy importante debido a la falta de capitales propios y de fuentes de ingreso estables. Este es, posiblemente, el principal impacto del Plan AUGE, que establece parámetros de costo del postratamiento y condiciona los copagos a una proporción de los ingresos regulares de las familias.

De acuerdo con el estudio, las crisis familiares constituyen la tercera causa de empobrecimiento de las familias, debido a dos características de las familias chilenas, especialmente de las de bajos ingresos. Ellas son que normalmente es uno solo el aportante de ingresos, por lo general el varón y por eso mismo, la participación laboral femenina es muy baja. Cuando se produce un conflicto que resulta en una separación, lo que era un hogar pasa a ser dos, y el grupo más numeroso, que generalmente queda con la madre, no tiene sustento económico, en circunstancias de que el jefe de hogar tampoco ha desarrollado habilidades para generar ingresos. Esta situación genera una condición de gran vulnerabilidad, y por eso el Sistema Chile Solidario considera el trabajo con la familia, más allá de los individuos que la integran.

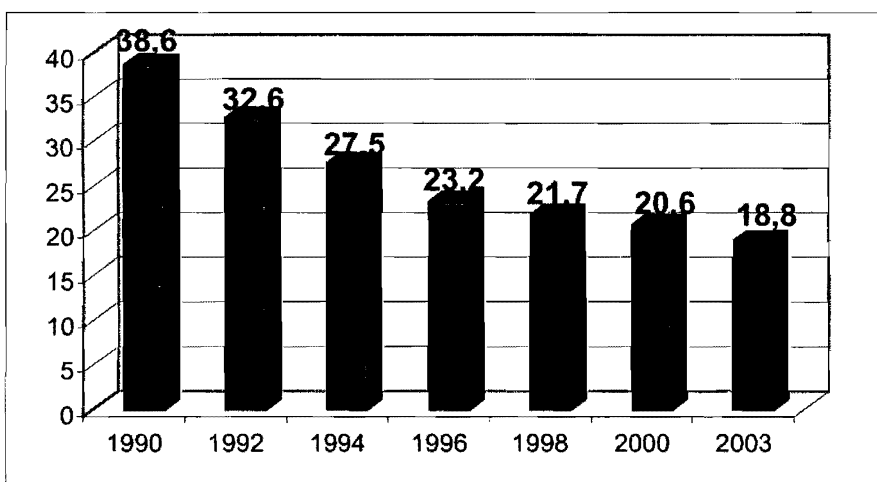
Trabajar en políticas sociales desde los espacios de participación y de ejercicio de derechos es una manera diferente de buscar el desarrollo y la equidad, y por ello, aunque en muchas formas de las políticas haya continuidad, el énfasis que se pone en ellas caracteriza una etapa diferente, que está en pleno proceso de formación. La experiencia de Chile Solidario y de Chile Barrio, entre otros programas y proyectos, demuestra que el éxito de las políticas depende de algo tan simple como eficaz: no es el ciudadano el que debe acudir al Estado, sino que este debe ponerse al servicio de las personas en forma proactiva. Para erradicar los campamentos y terminar con la marginalidad en el país debemos golpear las puertas de los sin casa e indigentes. Este es el estadio de modernidad al cual aspiramos. La modernidad no es un objetivo ni una quimera, sino antes que nada un enfoque metodológico para alcanzar fines compartidos. Cuando las políticas sociales se emplazan en el espacio público de sus beneficiarios, no solo se dignifica a estos sino que también se les restituye la soberanía que les pertenece.

De esta manera, el Estado ha constituido la política social y establecido sus compromisos en términos de bienestar de la población. Se ha construido un nuevo tipo de Estado de bienestar, en que no es propia o necesariamente el Estado el que

entrega los servicios, pero sí garantiza la provisión de los mismos. Es más pequeño, pero no necesariamente más débil. Lo interesante es que puede haberse modelado con múltiples iniciativas emanadas de distintas visiones de lo que debe ser su rol y con continuidad en la aplicación que se van reformando para avanzar en el cumplimiento de las prioridades. Es un proceso de cambio sostenido de las políticas, utilizando los mismos o similares instrumentos, pero basándose en la tecnología y el conocimiento adquirido. Por ejemplo, no podría haberse llegado a ninguna de las reformas basadas en derechos que se están aplicando de no haberse avanzado paralelamente en la descentralización y en la focalización, y su eficacia sería mucho más relativa si no existiera el sistema de información que articula el RUN, la Ficha CAS y la CASEN.

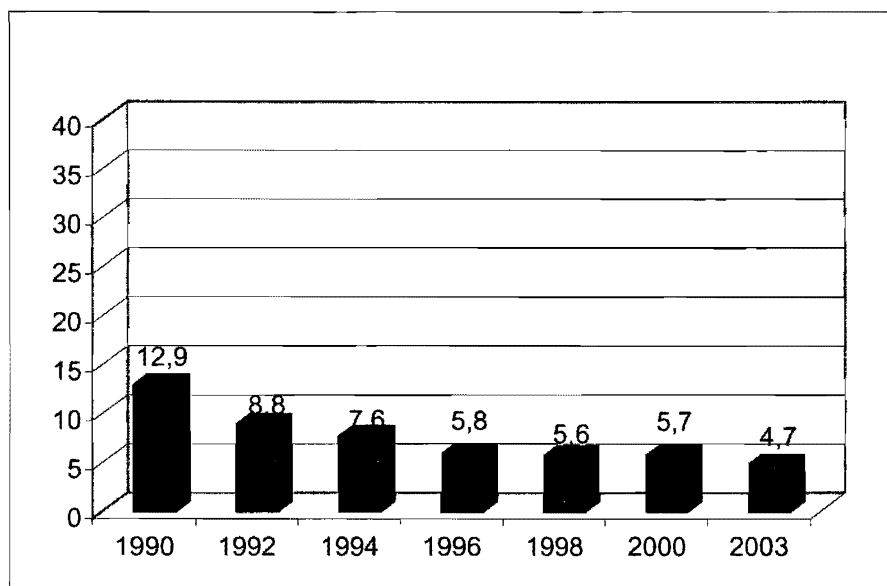
EVOLUCIÓN SOCIAL Y EQUIDAD

COMO SE HA SEÑALADO, DESDE LA LLEGADA al gobierno de la Concertación se han producido avances en importantes áreas de los derechos democrático-sociales: derechos de la mujer, de la infancia, derecho ambiental, derechos indígenas, derechos de las personas con discapacidad, derechos de los enfermos. Además, hay avances en marcha en áreas importantes: reforma judicial, de la educación básica y media, de la salud, de los derechos de los consumidores, y de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Sin embargo, no se puede decir que los resultados han sido todo lo contundentes que se desea o espera. Sin embargo, hay mejores y muy sustanciales avances en las condiciones de vida: la pobreza se ha reducido de un 38,6% en 1990 a un 18,8% el 2003, y la indigencia ha caído de 12,9% a 4,7%.



Fuente: División Social – MIDEPLAN, a partir de encuesta CASEN 2003

GRAFICO 1
SITUACIÓN DE LA POBREZA TOTAL, 1990 – 2003.
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA)

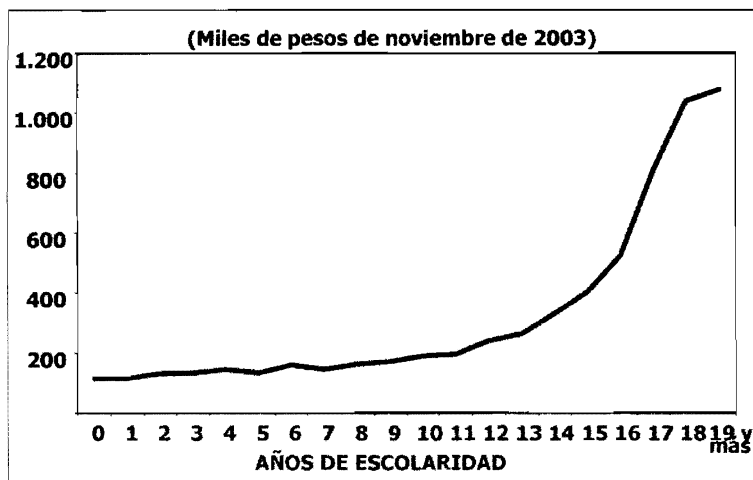


Fuente: División Social, MIDEPLAN, a partir de encuesta CASEN 2003

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA 1990-2003
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA)

La escolaridad promedio ha incrementado de 9 años de estudio a 10,1 entre 1990 y 2003; la escolaridad del 20% más pobre solo ha aumentado de 7,3% a 8,1%. En la enseñanza media la cobertura subió de un 80,3% a un 92,6%, y la del 20% más pobre de la población de 73,3% a 87,5% entre 1990 y 2003. Por su parte, la de la educación superior subió de 16% a 37,5% entre 1990 y 2003, y en el quintil más pobre de 4,4% a 14,5%. En 1990, la educación preescolar atendía al 20,9% de los niños y llegó al 35,1% en 2003. Para los más pobres, las cifras fueron 16,9% y 30,3%, respectivamente. El porcentaje de personas de 20 a 24 años que ha terminado la enseñanza media fue de 52,3% en 1990 y de 75% en 2003. Para el 20% de más altos ingresos, las cifras fueron 84,4% y 95,3%, en tanto que para los más pobres, de 26,3% y 52,4%. (Ver Gráfico 3 en página siguiente).

Al analizar el impacto de la educación, vemos que una persona que solo ha completado el primer ciclo básico de estudio gana, en valores líquidos, de 0,86 a 0,99 veces el ingreso mínimo. Si tiene educación básica completa, gana 1,04 a 1,05 veces el ingreso mínimo. Con doce años de estudio (equivalentes a la enseñanza media) gana 1,38 veces dicho ingreso; y con 17 años de estudio (es decir con grado universitario) 4,01 veces. Estas cifras consideran el ingreso mediano de dichos niveles de estudio, y muestran que las diferencias entre la educación básica incompleta, y la educación básica completa, y entre esta y la media completa, son muy inferiores a las de los países desarrollados y muy inferiores también si se comparan con los años de educación invertidos. En tanto, la diferencia entre enseñanza media completa y universitaria es muy superior a la que encontramos para esos niveles en los países desarrollados. Esto permite apreciar que en la sociedad chilena la distribución de los activos es muy desigual.



Fuente: División Social, MIDEPLAN, a partir de encuesta CASEN 2003

GRÁFICO 3

INGRESO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS OCUPADOS, POR AÑOS DE ESCOLARIDAD, 2003.

También hay grandes diferencias en la sociedad. Esto se comprueba claramente al ver la distribución del ingreso, ya que este es producto de los activos que se poseen y del uso que se les da. Pese a las mejoras que revelan las cifras revisadas, se comprueba la mala distribución de activos como educación, que incluyen conocimiento y aptitudes laborales; y lo mismo puede concluirse al revisar otras cifras en salud y vivienda, que incluyen agua potable y alcantarillado, acceso a combustibles, electricidad y telefonía, y urbanización. El capital social, que constituyó un importante activo en los procesos de redistribución de los años 60 y 70 del siglo pasado y contribuyó decisivamente al restablecimiento de la democracia, que incluye también todas las redes y relaciones, ha ido perdiendo calidad y seguramente se ha concentrado en los últimos años. Sin duda, el capital productivo, que incluye bienes de capital, propiedad de la tierra, capital físico e información de oportunidades de mercado y el poder, que constituye otro activo importante, están muy mal distribuidos.

Los esfuerzos distributivos realizados en los años 60 y comienzos de los 70, fueron revertidos en los 70 y 80 por los desajustes económicos provocados por las crisis de 1975 y 1982, y también por una política de redistribución de la riqueza que concentró la propiedad de las tierras agrícolas, como consecuencia de la reversión de la distribución generada por la reforma agraria, y de las industrias básicas, como consecuencia de las «privatizaciones» realizadas por la dictadura. Los momentos de mayor regresión distributiva se produjeron los años de las crisis (1975 y 1982), pero también en 1987, en que se alcanza el peor índice de distribución del ingreso de nuestra historia desde que se llevan estadísticas (sobre la base de la razón 20/20 en el Gran Santiago), (Ffrench-Davis, 2004).

Cabe destacar que en Chile no existen estadísticas completas de la concentración de la propiedad, pero algunos antecedentes permiten ilustrar su situación. En 1990, solo dos fortunas chilenas aparecían en la lista de Forbes de las mayores del

mundo, con más de US\$ 1.000 millones, mientras que actualmente aparecen cinco. Entre 1990 y 2004, el PIB creció aproximadamente 135%, en cambio, esas fortunas aumentaron entre 400% y 700%, los salarios reales cerca de 80%, y la remuneración del trabajo aproximadamente 125%.

Este fenómeno de concentración también se produce como consecuencia de los cambios en el espacio internacional a partir de los procesos de apertura de los años 90. En efecto, los cambios de estructura de los mercados, producto de la globalización y de la expansión de las empresas transnacionales generan procesos de gran concentración de activos, y esto impacta también en la estructura de poder y en la estructura social. Una hipótesis probable es que los procesos de redistribución de activos hayan provocado la concentración entre los propietarios, es decir, de los productores medianos hacia las grandes empresas.

Aun cuando el Estado cumple una importante función redistributiva, en materia de activos de educación, salud, vivienda y poder (esta es la esencia de un sistema democrático), la base inicial y la distribución de los demás componentes es muy desigual y el acceso es aún desigual y de calidad muy diferenciada. Sin embargo, el esfuerzo es de magnitud y ha permitido sortear con relativo éxito el desafío distributivo: Los indicadores permanecen, y mejoran, a lo largo de un período de gran expansión, donde por definición los que tienen más información y más activos competitivos aprovechan mejor las oportunidades y, como se ha señalado, ha habido cambios estructurales de claro sentido concentrador.

INDICADOR	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Índice 20/20	14,0	13,2	14,3	14,6	15,5	15,3	14,3
Índice 10/40	3,5	3,3	3,5	3,5	3,5	3,6	3,3
GINI	0,58	0,57	0,58	0,57	0,58	0,58	0,57

Fuente: División Social, MIDEPLAN, a partir de encuesta CASEN 2003

CUADRO 1
INDICADORES SELECCIONADOS DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

	2000	2003
Razón entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre (Q5/Q1)		
Ingreso autónomo	15.3	14.3
Ingreso monetario	13.2	12.3
Ingreso total	8.3	7.6
Razón entre los ingresos del 10% más rico y el 40% más pobre /Índice 10/40		
Ingreso autónomo	3.6	3.3
Ingreso monetario	3.3	3.1
Ingreso total	2.4	2.3

Fuente: División Social, MIDEPLAN, a partir de encuesta CASEN 2003

CUADRO 2
INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AUTÓNOMO, MONETARIO Y CONSIDERANDO LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y SALUD

Los indicadores de la distribución del ingreso acusan una mejora sustancial si se consideran los efectos de la política social, como puede verse en el Cuadro 2. Di-

chas cifras permiten apreciar el impacto de los subsidios monetarios y de las políticas de educación y salud en su conjunto. La mejora de los indicadores considerando únicamente los ingresos monetarios es importante, pero ello cambia radicalmente al incluir el conjunto de las políticas de educación y salud. Esta variación de los indicadores es relevante a los efectos de comparar la distribución del ingreso con otras estructuras sociales, como ser para evaluar el impacto distributivo de las políticas sociales y el resultado de uno de sus principios más importantes, la focalización.

Los resultados distributivos de las políticas sociales ya eran focalizados a comienzos de los 90, al retornar la democracia, pero los esfuerzos realizados desde entonces han aumentado este impacto de manera sustantiva. Ello se ha producido tanto por la mejora en los instrumentos de focalización, como la Ficha CAS II, que hoy se está sustituyendo por un instrumento aún más preciso (la Ficha Familia), como por cambios importantes en las políticas. Estos cambios han abarcado mucho más allá de los subsidios monetarios, la salud y la educación, aunque también se han producido en aspectos tales como los incrementos diferenciados de las asignaciones familiares y los reajustes de las pensiones asistenciales, hasta llegar a incluir todas las áreas de las políticas sociales. En vivienda, la política aplicada a partir de esta década privilegia otorgar un subsidio mayor a los más pobres, lo que ha significado mejorar al doble la focalización respecto de la década pasada: Actualmente dos tercios de los subsidios van al 40% más pobre de la población del país. Otro tanto ha ocurrido al perfeccionarse los subsidios agrícolas, otorgar incrementos de montos fijos a las pensiones y establecer subsidios para agua potable, ciertos combustibles en la zona austral, y más recientemente al consumo de energía eléctrica, todo ello focalizado exclusivamente a las familias más pobres.

Pese a que las políticas sociales son claramente distributivas y han sido fundamentales para mejorar los indicadores de calidad de vida y reducir la pobreza, la desigualdad sigue siendo de gran magnitud, debido a la mala distribución inicial de los activos, especialmente los activos productivos y generadores de renta.

Sin embargo, los cambios en las políticas sociales, la focalización, el crecimiento económico vinculado a la economía privada y la internacionalización, no son neutros desde el punto de vista de la construcción social y de la construcción de valor público, capital social y ciudadanía. Debe haber una razón vinculante entre los distintos procesos sociales, económicos y políticos y es necesario encontrarla.

LA VALORACIÓN DEL PROGRESO Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL.

LA SOCIEDAD CHILENA ANTERIOR A LA DICTADURA se caracterizó por la fuerza de sus movimientos sociales y políticos. Los procesos históricos de construcción social fueron estimulados por el Estado en diferentes momentos, alcanzando un punto culminante en la Promoción Popular y la construcción del movimiento campesino, vinculado a los procesos de educación, sindicalización y reforma agraria. La promulgación de leyes que dieron fuerza a organizaciones comunitarias tales como juntas de vecinos, centros de madres y cooperativas de vivienda, posibilitó la construcción de un amplio movimiento social que, unido a los sindicatos de trabajadores, generó una creciente expectativa de participación, que era estimulada con dis-

tintas visiones por los partidos políticos, que fueron los grandes estructuradores de la sociedad chilena en la segunda mitad del siglo XX.

A esta fuerza emergente de la sociedad civil en el mundo popular, se agregaba el aporte del movimiento estudiantil universitario, caracterizado por ser impulsor de los procesos de cambio y democratización al interior de las universidades, y por establecer amplias redes de servicio comunitario y social. Ello, tanto por su vinculación con los partidos, como por el desarrollo de amplias acciones de voluntariado, llevadas a cabo en forma sostenida desde el terremoto que asoló al centro y sur del país en mayo de 1960.

Obviamente, todo este avance se interrumpió al establecerse la Dictadura el 11 de septiembre de 1973. Sin embargo, incluso para esta las redes sociales que se habían construido eran lo suficientemente importantes como para no hacerlas desaparecer. Por ello, más que suprimirse fueron intervenidas, y sus dirigentes designados entre los partidarios del gobierno que se imponía, o los opositores al gobierno depuesto. En cierta forma, esta actitud de la dictadura posibilitaría que, años más tarde, estas estructuras sociales tuvieran importancia en el fin de ese régimen.

Así, la idea de que la organización social era importante para el bienestar de cada uno de los miembros de la sociedad no solo sobrevivió a la dictadura sino que se constituyó en una forma de lucha en su contra. Así lo expresó ya en 1978 el que luego sería fundador y primer presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Jaime Castillo Velasco, en su manifiesto «Una Patria Para Todos», difundido desde su primer exilio en Venezuela.

Es importante señalar este valor de la organización comunitaria tanto para entender el proceso de articulación social que puso fin a la dictadura, como para apreciar la magnitud de los cambios acaecidos después. La organización social fue fundamental en el proceso social que llevó a la derrota de la dictadura en el Plebiscito de 1988, y a su reemplazo en el Gobierno por las fuerzas democráticas a partir de marzo de 1990. El lento renacer de las organizaciones políticas dentro del país fue fortalecido por la recuperación de la autonomía de tres actores sociales tradicionales: el movimiento sindical, liderado por la Confederación de Trabajadores del Cobre, que agrupa a los empleados y obreros de los grandes yacimientos estatales; las Federaciones de estudiantes universitarios, cuyo proceso de democratización se inicia en 1982 en la Universidad Católica de Valparaíso; y los Colegios Profesionales, que son ampliamente controlados por dirigentes demócratas, apenas se permite su renovación por elecciones, y en algunos casos aun antes. A estos actores tradicionales se suma la red de organizaciones populares que surgen al amparo de la Iglesia Católica, creadas para subsistir con motivo de la crisis económica de 1982, las propias comunidades eclesiales de base, y las organizaciones vinculadas a los derechos humanos, especialmente las de familiares de víctimas de la represión.

Todo lo anterior configuró una situación de gran capacidad de articulación, movilización y convocatoria que posibilitó la derrota de la dictadura y la recuperación de la democracia, así como la conformación de una mayoría política que diera estabilidad al proceso que iniciaba el país. Sin embargo, también generó una expectativa de cambios muy profundos y rápidos, que no ocurrieron. El imaginario colectivo de quienes participaban en estas organizaciones afirmaba que si había sido posible derrotar a Pinochet, entonces era posible cualquier cosa. Y ello no ocurrió de esa manera.

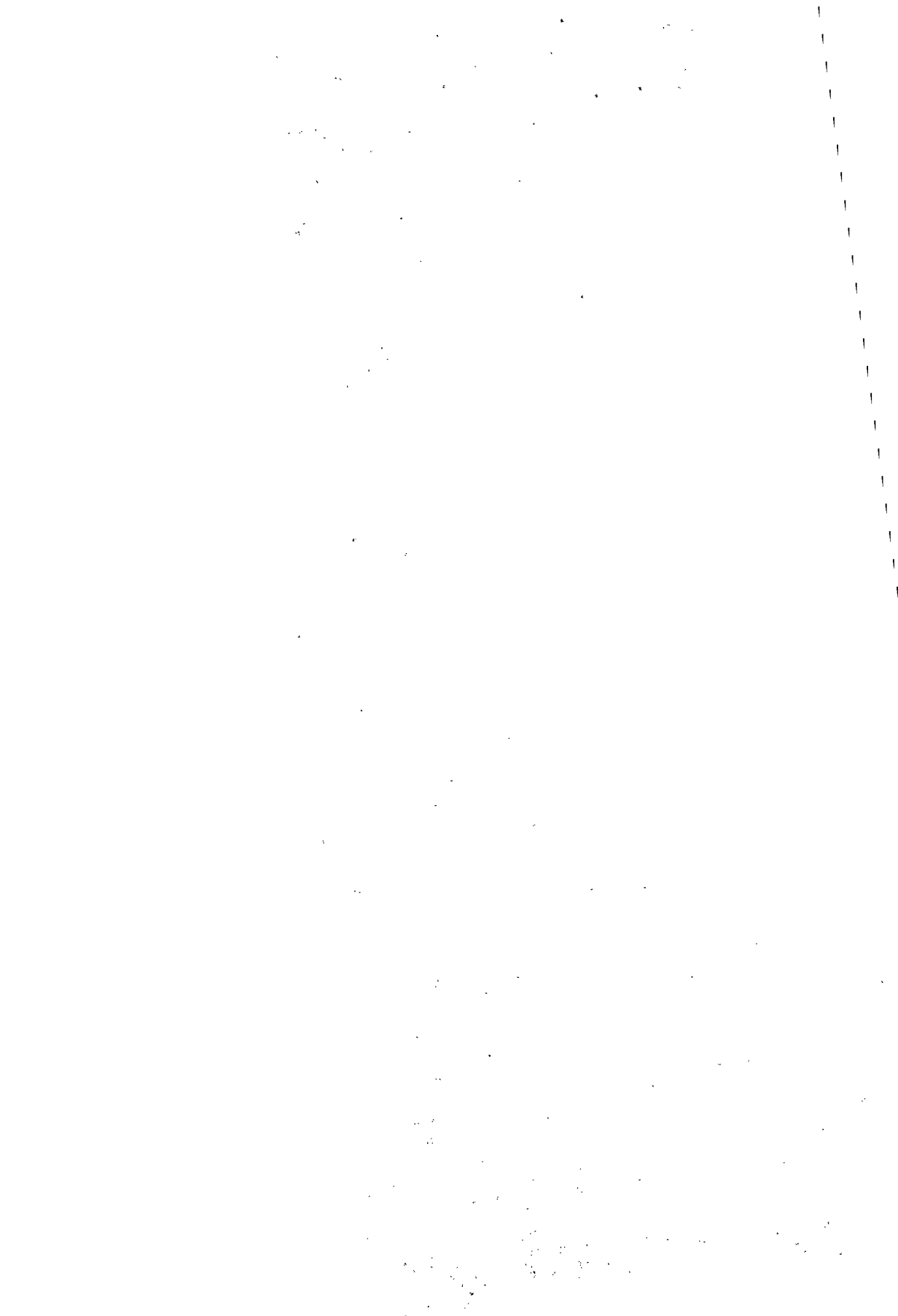
Aun cuando los resultados de las políticas fueron muy exitosos, especialmente en el primer gobierno de transición, la fuerza de la movilización social no se mantuvo. En parte por el natural desgaste que produjo en esas organizaciones el esfuerzo de la lucha antidictatorial, en parte por la falta de renovación de los dirigentes sociales (es frecuente encontrar dirigentes en juntas de vecinos que se formaron como tales en el proceso de Promoción Popular de los años 60 del siglo pasado), pero también por otras dos causas. Una, el temor de la dirigencia política en el Gobierno de que mantener la movilización generara un retroceso en el curso de la transición, dado el poder que aún mantenía Pinochet, que continuaba siendo Comandante en Jefe del Ejército, en tanto que ocupaban similares cargos en las otras ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros personas designadas por él y que gozaban de inamovilidad. Otra, que se desarrollará paulatinamente, que el cambio en las condiciones sociales y económicas, y la relación económica que prevalece en muchas de las prestaciones sociales, generó otro tipo de actitudes en relación con el tipo de organizaciones que se requieren y al compromiso entre ellas.

El índice de Desarrollo Humano ha evolucionado de 0,703 en 1975 a 0,784 en 1990 y 0,839 en 2002. El equipamiento de los hogares ha tenido un cambio aun más significativo, con la conectividad a la Internet, y el acceso a créditos de consumo. Un 38% de los jóvenes de 18 a 24 años tiene acceso a la educación superior, contra 18% en 1990. Pero el número de personas que participa activamente en organizaciones sociales y en partidos políticos se ha reducido.

Las organizaciones tradicionales vinculadas al territorio y a las opciones de transformación social se han debilitado, y están surgiendo nuevas formas de asociación vinculadas a la condición de consumidor, beneficiario o afectado por alguna acción pública o de privados. Este nuevo tipo de asociacionismo tiene que ver con una nueva visión de la estructura social, en que se espera menos de la acción del gobierno y se confía más en el impulso personal o en el éxito individual. Esto es visto en distintos procesos sociales, desde los espacios nacionales e internacionales hasta el nivel local. Así también se han ido sustituyendo los liderazgos desde los actores comunitarios (profesores, dirigentes sociales y políticos, médicos) hacia los actores mediáticos (actores, periodistas, conductores de medios), lo que impacta también en las organizaciones.

Esto ha sido ampliamente estudiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que en su último Informe *El Poder: ¿para qué y para quién?* (PNUD, 2004), señala «...surge de las conversaciones una idea común, que en sus trazos gruesos no se ve afectada por las diferencias sociales. Se trata de la percepción de que las formas tradicionales de definir el significado, la distribución y el uso del poder a nivel social constituyen un obstáculo para realizar el proyecto personal y colectivo de ser más y mejores.» Parece estar surgiendo un nuevo tipo de ciudadano que al mismo tiempo que se siente más autovalente, se siente más distante de las estructuras de poder y de los procesos que lo generan.

Lo importante es, en todo caso, que se está generando una nueva forma de organizaciones sociales que, al ser respaldadas por las estructuras legales del Estado, como está ocurriendo en áreas tan diversas como medio ambiente, asociaciones de consumidores, consejos escolares y otras, permiten suponer que se reiniciará, con nuevas formas, la reconstrucción de los tejidos sociales.



DEBATE DEL ÁMBITO SOCIAL

PARA INICIAR EL DEBATE, EL MODERADOR, señor Claudio Fuentes, se refirió a dos temas que habían sido objeto de atención en el curso de la reunión. Uno era el papel del Estado en las políticas públicas de orden social, en las cuales se destacaban cuatro posiciones contrapuestas, a saber, universalización y focalización; centralización y descentralización; transferencia directa y transferencia indirecta y finalmente, cantidad y calidad. El segundo era el ámbito de acción de los actores no estatales y se vinculaba con lo señalado por varios participantes respecto de la democratización, la participación social en el proceso político y el control de la política pública. A su juicio, en materia social faltaría un pacto entre empresarios, trabajadores y el Estado, de ahí que fuera interesante discutir qué había sucedido con actores sociales como los sindicatos y las agrupaciones profesionales.

En cuanto al desarrollo de políticas sociales, la descentralización aparecía como requisito para una mayor eficiencia y para lograr que el Estado llegue a la ciudadanía. Cabía preguntarse cómo había reaccionado el mundo privado ante la política social del Estado, ya que actualmente los enfoques que debían prevalecer en los temas de la previsión, la educación y la salud eran motivo de controversia.

A continuación, una participante dijo que sus estudios sobre el empleo en Brasil, realizados en los años 90, indicaban que el patrón tecnológico se había desplazado desde el paradigma metalmecánico al paradigma de la tecnología de la información, y ello había modificado profundamente los problemas del empleo. En los años 60 el desempleo llegó a 50% y en la década de 1980 bajó a 25%. Sin embargo, comparado con el decenio anterior, el crecimiento perdió dinamismo y el desempleo abierto aumentó levemente. Por su parte, en ese período el subempleo continuó situándose en 25% debido a la caída sostenida del subempleo rural, aunque el subempleo urbano se duplicó. A partir de 1990 se observó un incremento del desempleo abierto a consecuencia del impacto de las tecnologías de la información. Por lo general, cuando el cambio de patrón tecnológico da lugar a desempleo, se trata de contrarrestarlo buscando medios de supervivencia alternativos, y ello se tornaba difícil con la llegada de tecnologías nuevas. La experiencia indicaba que, en definitiva, las políticas sociales y asistenciales no resuelven los problemas y era preciso aplicar políticas llamadas de transformación del atraso, que no son otra cosa que políticas activas de ocupación.

Respecto de las políticas educativas, hizo hincapié en que los estudios de la CEPAL muestran que para que una persona pueda salir de la pobreza se necesitan doce años de escolaridad y en Brasil esta era de ocho años. En cuanto a la calidad de la educación en Brasil y Chile, estudios de la OCDE revelan que ninguno de los dos países tiene competencias y habilidades para manejarse en un mundo desarrollado, por lo que era preciso determinar cuál era el valor de los programas llamados educativos, que no siempre lo son. El problema no radicaba en el ingreso al sistema educativo sino en la permanencia en él, puesto que la necesidad de trabajar no era

la única causa de abandono de la escuela. Para la gobernabilidad del sistema educativo, era importante no cambiar permanentemente de política, debido a que ello no favorecía su perfeccionamiento.

Finalmente, se refirió a la participación de la sociedad civil en la educación y a la violencia en las escuelas. Respecto de la primera dijo que Brasil estaba más adelantado que Chile en la materia; en cuanto a la segunda, desafortunadamente era una realidad en ambos países y obedecía a la falta de equidad. Añadió que debían mejorarse las políticas educativas a fin de resolver el problema de la discriminación en las escuelas.

Por lo que toca a los cambios en la conceptualización de la política social ocurridos a partir de los años 60, la misma participante dijo que las exposiciones demostraban claramente el cambio de políticas universales a políticas selectivas y que actualmente los modelos de gestión de los programas medían los impactos y no la eficiencia y la efectividad. A continuación, señaló que de la satisfacción de las necesidades básicas, definidas en la década de 1960, habían surgido temas nuevos que era preciso abordar con políticas y programas sociales nuevos. En relación con la escasa mención al cambio de papel del Estado, sostuvo que en materia de educación, seminarios de la CEPAL habían destacado que las reformas del neoliberalismo transformaron al Estado en simple asignador de recursos a instituciones que muchas veces eran privadas. En cuanto a salud y seguridad social, se produjo una división absoluta entre los sectores público privado, situación que debía cambiar con el Plan Auge y las últimas reformas, que darían lugar a una nueva institucionalidad social que entregaba al Estado la fiscalización de la calidad de los servicios que prestan ambos sectores.

Preguntándose las razones por las cuales las cifras relativas a la pobreza y la indigencia habían mejorado pese al aumento del desempleo, un participante atribuyó el hecho en primer lugar a que en la década de 1990 el Plan Real había terminado con la hiperinflación, permitiendo un avance, y segundo, a que la apreciable mejora de la seguridad social había influido positivamente en la pobreza urbano-rural.

En opinión de una participante, estudios recientes confirmaban que hay gran demanda de capacitación y para satisfacerla, además de mayor escolaridad, debían incorporarse en la enseñanza media cursos basados en tecnologías y técnicas. El problema de la calidad de la educación era complejo de resolver, particularmente en Brasil, dado que el número de estudiantes no guardaba relación con el de maestros. Estaba de acuerdo en que las becas escolares no eran para la educación sino para mantener a los niños en las escuelas, a lo que debía agregarse que actualmente los alumnos que abandonan la escuela son mayores de quince años y no hay políticas públicas orientadas a ellos.

Un participante expresó que en Chile se observaba un fuerte debilitamiento de los actores sociales lo que, a su entender, indicaba una pérdida de capital social. Esto guardaba relación con la descentralización y con el tipo de políticas públicas aplicadas. Atribuyó la situación a la mercantilización de las políticas sociales y probablemente también de la política. Comentando una intervención relativa al cambio de papel del Estado, dijo que actualmente la política se establecía sobre la base de los derechos y que si estos eran exigibles no importaba quién prestara el

servicio, siempre que existiera un Estado fuerte capaz de exigir su respeto. En Chile se había generado una instancia de coordinación para establecer a quiénes hay que prestar apoyo para que puedan ejercerlos. En materia de participación, Chile estaba muy a la zaga de Brasil y era indispensable mejorar los sistemas de evaluación de los resultados educacionales, que hasta ahora apuntaban más bien a aumentar la competitividad y a medir resultados técnicos en vez de procesos.

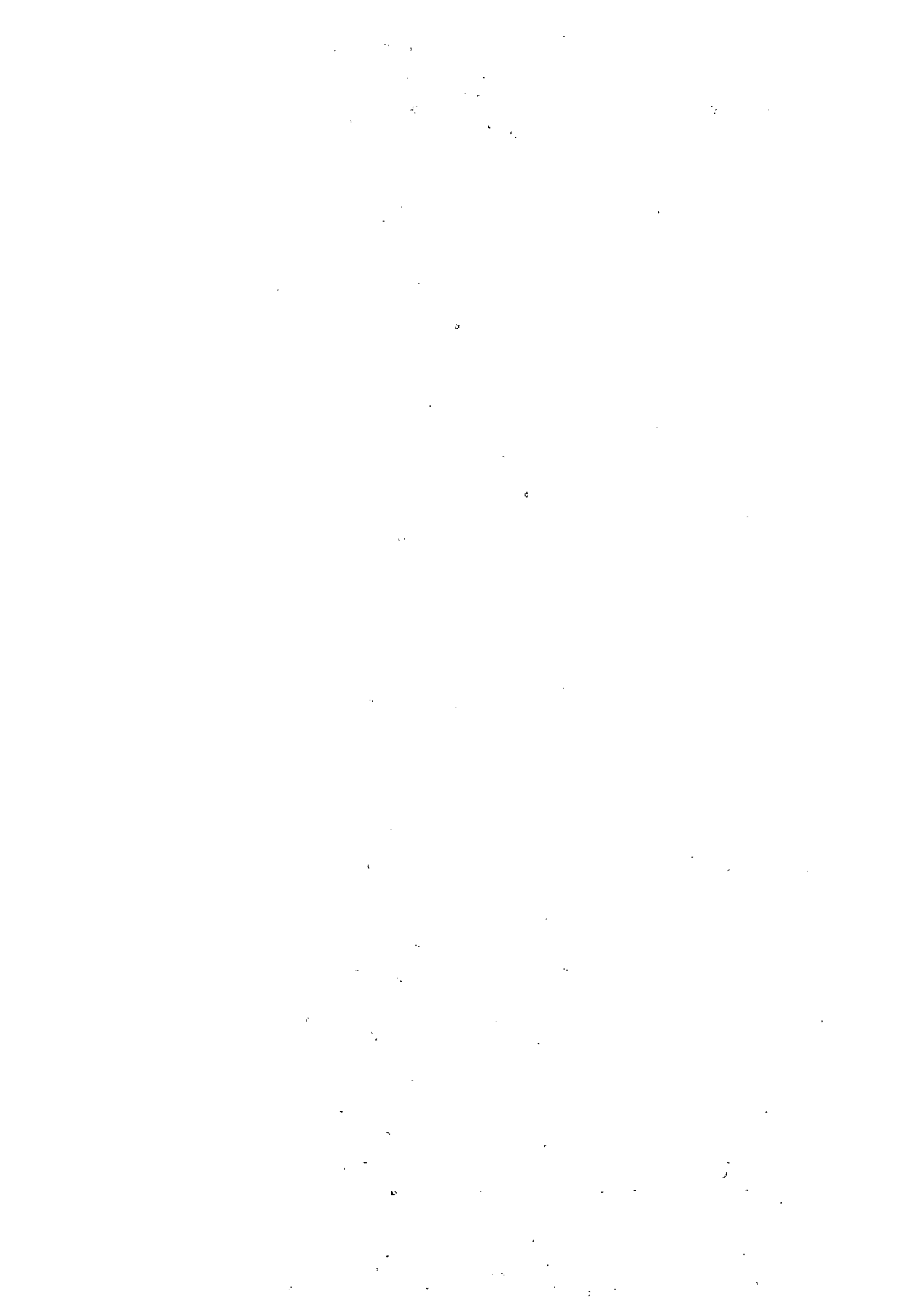
Una participante se mostró optimista sobre los resultados de la composición política compleja gobernante en Chile, que acarrea cierta discontinuidad de las políticas debido a la necesidad de negociar la distribución de los cargos. El problema era menor cuando existía una red de técnicos y especialistas que al mantenerse en sus puestos daban cierta estabilidad a la política, ello era muy importante para la continuidad de los programas. Finalmente, subrayó que en el curso del seminario se había hablado de pobreza y de desigualdades como si fueran la misma cosa, en circunstancias que no debían mezclarse.

En relación con el tema de la política social propiamente tal, se dijo que si bien la experiencia de un Estado unitario como Chile era distinta de aquella de países federales como Brasil, cuando se trataba de políticas universales la descentralización contribuía a generar mayores desigualdades, y era discutible que mejorara los resultados. Habría que estudiar formas de delegar y desconcentrar el poder y ello no dependía de las políticas sociales, ya que se trataba de un debate político a nivel nacional. Aunque la política social termine por centrarse en la asistencia o en resolver el desempleo, se articulaba con las políticas económicas, uno de cuyos objetivos era generar empleo. En lo tocante a la violencia, que no se limitaba a la escuela sino que se daba también en las familias y en la sociedad en general, se subrayó que el problema no podría resolverse mientras no hubiera un elemento de cohesión social. Debía confiarse en que se podría construir la sociedad trasladando el eje desde los sujetos de necesidad a los sujetos de derecho. Pese a que en Chile se había dado un caso emblemático de movilización ciudadana, veía difícil avanzar a una articulación colectiva que conduzca a una democracia más directa y participativa.



CONCLUSIONES





■ *Martín Hopenhayn*

LA IDEA DE HACER UNA ESPECIE DE INFORME sobre la marcha termina siendo un poco como el jazz: uno recoge el *leitmotiv* en un 10% y el otro 90% se improvisa. Mi idea es destacar un poco las principales ideas que se plantearon en las cuatro sesiones del seminario, de las cuales me perdí el último debate porque justamente tuve que ir a sistematizar este informe.

Quizás uno de los puntos centrales del debate sobre economía, de ayer en la mañana, fue cómo se hacía o qué se pensaba de la economía en esta casa, entre otros, precisamente por Celso Furtado, que da nombre a esta sala. Y como se hace sobre todo hoy día, se invocó una palabra que circula poco en el discurso, que es el de la «economía política», desde la cual se ejercitaba la disciplina con perspectiva histórica, con consideración de variables de poder, de cultura, de estilos de desarrollo, con énfasis en el impacto distributivo, etc.

En cambio, hoy se señaló que la política económica rara vez se vincula con los juegos de intereses y los conflictos que la animan y se señaló que, por ejemplo, la política cambiaria, y la política monetaria se manejan como si fuesen neutrales respecto de las políticas de desarrollo, como si la macro no tuviera un componente político.

También se afirmó que es difícil. Sin embargo, actualmente teorías o estrategias de desarrollo a largo plazo; transformación productiva con equidad, en el caso de la CEPAL; desarrollo económico con igualdad de oportunidades, son lo que más se acerca a un menú donde se amplían la masa productiva y la masa consumidora, con una inserción internacional sistemática, con un Estado exportador, con programas sociales que combinen la superación de la pobreza con formación y expansión del capital humano, de los recursos humanos.

En la primera sesión también se señaló que, en una conversación latinoamericana, sería importante poder tipificar mejor las diferencias entre los países, a fin de poder proceder más inductivamente a una propuesta regional. Y en ese marco, ejercitar un diálogo activo, intelectual, entre Brasil y Chile. Un diálogo que existió en algún momento y que fue interrumpido luego por la así llamada ofensiva neoliberal.

En el debate de la tarde de ayer, sobre la cultura, se partió también señalando un contraste. Creo que, básicamente, en las cuatro sesiones uno podría encontrar una tipificación en que en gran medida se contrastan el antes y el después, o el antes y el ahora.

En el caso de la cultura se partió contrastando la matriz de los intelectuales de los años 60 y 70 con la de los intelectuales de la década de los 80 y 90. Para decirlo

en términos bien duros, los primeros podrían caracterizarse como redentoristas, como «portadores de la razón en la historia», como iluministas. Y los segundos, así llamados postmodernos, estarían más en la línea de cierta dispersión programática, con contribuciones más aleatorias. Desde esa perspectiva se planteó que había que hacer un balance completo de la trayectoria modernidad- postmodernidad en América Latina, tal como se dio en la segunda mitad del siglo XX, y constatar muchas muertes.

La muerte de Dios, la muerte de la utopía, la muerte de la política, etc. Y se polemizó sobre si tales muertes existían o no. O si eran muertes de ciertas formas mayúsculas, a lo mejor, ciertas formas casi metafísicas de considerar algunos términos, pero que eso no significaba que la gente dejaba de pensar en sociedades mejores, que el Estado no dejaba de existir por ello, etc.

También hubo cierto énfasis en marcar una brecha entre el mundo de la cultura y el mundo de la política, como si corrieran paralelos o como si hubiera poca permeabilidad por parte de la política hacia la cultura. Creo que tres veces se citó una frase de Carlos Fuentes en la cual decía que si la política y la cultura tuvieran la imaginación creadora de la cultura y las artes, en América Latina estaríamos en otro lado. Eso es bastante debatible, a mi juicio, porque no sé cual sería el equivalente al realismo mágico en política.

Pero sí se señaló la brecha entre una producción cultural que tradicionalmente ha sido muy intensa y fuerte en América Latina y cierta esterilidad política. Y en un sentido, no igual, pero parecido, se señaló el divorcio entre cultura popular y cultura política, la idea de que no convergen, de que la primera no entra en la segunda, casi como si fueran dos países distintos. Ahora, podría preguntarse también, como hacen algunos politólogos y sociólogos de la cultura, si ciertos elementos que han sido recurrentes en la política latinoamericana, como el caudillismo y otros, tienen que ver con la forma en que la cultura popular entra en los estilos de hacer política. Por otro lado, también se constataba que la cultura, trata de sustraerse de la forma en que la política la demarca y se la apropia.

Como vivimos en sociedades que, en gran medida, fueron construidas por los Estados, también vivimos una tradición en la cual el Estado, de alguna manera, ha sido determinante en la producción cultural. Y llega un momento en que los propios actores culturales se plantean en qué medida quieren escapar un poco a esa demarcación, en una especie de relación de amor y odio con el Estado, en que esperan del Estado algún tipo de cobertura, apoyo, estímulo, pero por el otro reclaman una autonomía propia de la cultura, respecto de la política. Se señaló, en una frase que a mi juicio es muy linda, que la cultura es cultura como fundamento y cultura como proyecto. Es decir, se le puede dar vuelta a la cultura en el sentido de memoria y de futuro, de determinación y de libertad, en especial hoy que se debilitan los vínculos con el pasado y se difuminan los vínculos colectivos. Uno podría pensar que la cultura es importante precisamente por eso, y hay que revitalizarla.

Hubo una intervención muy particular, sobre el tema de género. A lo mejor podría pensarse que el tema de género es parte del tema de la cultura. Pero no está en una parte. Se planteó una histórica del imaginario sobre la mujer en Chile, más o menos desde los años 60 hasta ahora, desde el modelo sacrificial mariano, pasando por un modelo emancipatorio más político, otro emancipatorio más cultural,

otro emancipatorio más laboral y finalmente, se señaló que a fines del siglo XX, a través del tema de género se plantea en la cultura y la política el tema del reconocimiento. Por eso, no solo es importante el tema de género. Básicamente, la forma en que la cultura impacta o interpreta a la política es que obliga a esta a tener políticas, no solo de inclusión social, sino de reconocimiento de la diferencia. De alguna manera, de hacerse cargo de los saberes y poderes que circulan por la sociedad.

No es solo perspectiva de género, porque luego se amplía a etnia, a juventud, a sexualidad, etc. Lo que se plantea aquí es la bisagra misma entre cultura y política, cómo se negocian las alteridades, cómo se resemantiza el poder, el prestigio, cómo se conjuga la igualdad de oportunidades con el derecho a la diferencia.

Finalmente, en la parte de cultura se hizo una crítica a lo que pasa en Chile en este ámbito, señalándose que hay más pluralidad que pluralismo, más tolerancia pasiva que activa, más diversidad constatada que reconocida activamente y que la democracia podría ser un buen marco en términos de orden simbólico, en términos de estímulo para pasar a una tolerancia activa, es decir a un multiculturalismo proactivo, de conversación entre diferentes. Como se señaló, en Chile sí se ha avanzado notoriamente en la institucionalidad cultural pública.

Quizás tenemos más avances en el sentido política cultural, que en cultura política. La cuestión, retomando lo anterior, es cómo articular la institucionalidad pública con la producción de símbolos, imaginarios, sensibilidades en el corazón de la sociedad. Y no solo con la producción de arte y conocimiento en el sentido refinado o ilustrado.

En la sesión de la mañana, que fue la sesión de política, se partió señalando el paralelismo entre los procesos de fragmentación y polarización que llevaron al golpe militar en Chile, en el 73, y al golpe en Brasil, en el 64. Es decir, los procesos previos de polarización.

Se dijo que ambos gobiernos militares promovieron la modernización económica, aunque eso después fue discutido. La dinámica de crecimiento, por una parte mediante privatizaciones, y por el otro mediante la expansión de la empresa estatal, el Estado corporativo, el modelo burocrático autoritario, como ha sido llamado después.

La dictadura chilena fue autocrática y completa. En un sentido, fue casi emblemática. La brasileña habría sido más *sui generis*, con rotación de dictadores, elecciones en el congreso, padrón electoral, existencia de algunos partidos, etc.

Hoy, en Brasil, el drama parece ser que la economía se mantiene pujante, pero con niveles dramáticos de exclusión social y concentración del ingreso. Es decir, hay una extraña funcionalidad en que ambas cosas puedan darse juntas como modelo de desarrollo, dado que hay un mercado interno compuesto por los incluidos, suficientemente grande como para alimentar o combustionar la economía.

En sentido parecido, se dijo que estaba pendiente una constitucionalización del Brasil. Entendida esta como una titularidad efectiva de derechos que han sido plasmados en la Constitución, pero no en la práctica para grandes zonas y grupos del país que no acceden a relacionar los derechos. Es decir, hay un problema claro de paso del *de jure* al *de facto*.

Brasil se planteó entonces como una república inacabada. Chile sería distinto, porque, por supuesto tenemos grandes desigualdades, pero un avance fuerte, como se dijo después, en materia de inclusión social.

Respecto de Brasil, se sostuvo que los problemas de consolidación de la democracia tienen que ver con ciertas tradiciones culturales y que negativizan el contenido mismo de la democracia y se planteó que hacía falta más investigación sobre la democracia y que se requería arraigarla más en términos de la estabilidad, en términos de la rendición de cuentas. Se hizo alusión, finalmente, al hecho de que en Brasil, tanto dirigentes como parlamentarios cambian muy fácilmente de partido, lo que merma su credibilidad y la del sistema político.

Respecto del caso chileno, se señala la atención hacia la historia política de Chile, mostrando que, hasta el 73, la política era tremendamente estructuradora de la sociedad. Había una política partidaria en que los partidos se correlacionaban con clases sociales, con un desarrollo político institucional mucho más fuerte que el nivel de desarrollo económico y donde el liderazgo político se imbricaba con el liderazgo social. Y donde la democracia, de alguna manera había resuelto el problema de la representación pero no el de la inclusión. El problema era que la legitimidad del sistema democrático era más instrumental que valórica. Eso venía quizás del siglo XIX, lo cual se constituye en un riesgo cuando se polarizan los conflictos y cuando la exclusión social empieza a aflorar y a presionar sobre los mecanismos de representación.

La polarización de los años 60, junto con esta visión instrumental de la política, con la desaparición del centro político como mediador, fueron elementos que concurrieron en la crisis del golpe militar. Este produce una gran ruptura en este sentido, en la medida en que produce un divorcio histórico entre política y sociedad. Estos elementos que estaban tan juntos, tan articulados, se rompen y ese divorcio sigue hasta hoy, donde la política no se estructura básicamente en la sociedad, como ha sido históricamente.

Para la polémica, dos afirmaciones de Manuel Antonio Garretón: una, que lo único que se modernizó en la época de la dictadura fueron las finanzas, y la otra, que el éxito chileno no se debe a una pericia técnica, sino sobre todo a un factor político, como es el hecho de que durante todo este tiempo, digamos, quince años, hay continuidad del gobierno de la Concertación, que por primera vez es un gobierno de mayorías sociales y de mayorías políticas.

Pese a ello, está esta especie de paradoja extraña: durante muchos años un gobierno mayoritario no se atreve a enfrentar claramente el problema de los enclaves autoritarios, y recién ahora aparece la posibilidad de superarlos o de superar parte de ellos. Las hipótesis respecto de esta tremenda dilación para enfrentar algo que políticamente debió enfrentarse antes, alude al trauma, un sentido casi sobredimensionado de responsabilidad frente a los actos, ante los costos que pueden llegar a entrañar.

El éxito económico, un poco al estilo de la Alemania de la postguerra, tapa los siniestros, tapa también los traumas y las cuentas pendientes. La pérdida de relevancia política para la sociedad civil, donde los poderes fácticos son los que entran a fijar agendas, etc.

Y como corolario final, la deuda pendiente en términos políticos de recrear o reconstruir, de alguna manera, la relación entre el sistema político partidario y social. Carlos Huneeus enfatizó también el peso traumático del pasado y el hecho de que la reconciliación todavía está pendiente en muchas formas. También volvió

al tema de los poderes fácticos, cuando mencionó que 90% de los empresarios forman parte de una subcultura que no es mayoritaria, que se mueve por una lógica instrumental y que, sobre todo, aporta a una agenda política demandas de privatización de empresas y servicios, pero no mucho más.

Creo que Manuel Antonio y Carlos señalaron el sobredimensionamiento del poder del Senado para definir un montón de enclaves, tales como el nombramiento de los jueces, el Consejo Nacional de Televisión, la presidencia del Banco Central, etc. y un Senado con un porcentaje de miembros designados, no elegidos. El hecho, digamos, de que la relación capital/trabajo se ha reestructurado en detrimento del trabajo por un desmantelamiento del poder sindical, la capacidad de negociación frente al trabajo, con una agenda política marcada por los que tienen más voz, etc. Y quedaron como en el aire ciertos temas a reflexionar: sistema político, federalismo, presidencialismo, sistema de partidos, cómo incide el dinero en la política, etc.

En el debate se aludió a un circuito histórico que existía entre Estado, sistema político y universidades como campo de producción de ideas y de incorporación de ideas a los programas. Hoy en día no está, por una situación crítica que viven las universidades, y pareciera ser que actualmente el papel productor de ideas y de difusor de ideas políticas de la Universidad lo desempeñan agencias, consultoras, medios de comunicación, etc. Y se aludió al ambiguo rol de la Iglesia, que durante los tiempos de dictadura fue el lugar donde se cobijaron las fuerzas políticas democráticas para poder mantenerse vivas y fue el gran bastión en defensa de los derechos humanos; pero que esa misma Iglesia, en democracia, se convierte sobre todo en un bastión de conservadurismo moral. De freno a la secularización.

Finalmente, en la sesión de la tarde, en relación con lo social, las exposiciones sobre Brasil de Maria Herminia Tavares y de Maria Helena Guimarães de Castro plantearon cuáles eran los problemas endémicos del sistema de protección social brasileño hasta mediados de los años 80, tales como la centralización, la ineficiencia, la fragmentación y la superposición de roles, el clientelismo, la regresividad, la falta de monitoreo y evaluación. Se marca el hito, nuevamente el antes y el después, en la Constitución del 88, con la ampliación de los derechos, con un énfasis en la seguridad social, pero en el sentido amplio, que incluye previsión, salud, asistencia, que fija umbrales para los beneficios sociales, con mayor compromiso por tanto del Estado como de la sociedad, con la financiación del sistema de protección, con esfuerzos por universalizar el acceso, por aumentar el control social sobre la ejecución de políticas, y con un énfasis creciente en programas orientados a los grupos más pobres y vulnerables, en cuyo contexto aparece la referencia clara de las diferencias monetarias condicionadas, como parte fuerte de la agenda de hoy.

Se habló del paso de «bolsa-escola» o «beca escuela», a «bolsa familia» o «beca familia», que beneficia a unos siete millones de familias pobres y cuya cobertura es realmente masiva. También se habló de la creciente importancia de estos programas orientados hacia los más pobres, ya en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y con más fuerza todavía en el gobierno del PT.

Se señala que luego de quince años el sistema de protección social en Brasil ha pasado por reformas importantes, con expansión de los programas asistenciales. De alguna manera, con toda esta reforma, aunque no sea tan solo a través de ella, hay un impacto claro en la reducción de la pobreza. Primero, una reducción del

número total de pobres en las localidades pequeñas, y segundo, una clara baja de la incidencia de la pobreza, que pasa de 43,7 en 1994 a 33,6 en 2001. Más impactante es otro indicador, que es mucho más de largo plazo, como es el aumento de la expectativa de vida en Brasil, de 48 a 70 años desde 1960 hasta comienzos del siglo XXI.

Como desafíos para Brasil, se plantea, por supuesto, reducir la concentración de la riqueza y la desigualdad; completar algunas reformas, como la reforma de la educación, a fin de avanzar en la educación secundaria completa y reducir esa tremenda deserción escolar en el umbral de los quince años; avanzar en seguridad social; mejorar la racionalidad del gasto público; redefinir una agenda de políticas sociales que incluya a los jóvenes y con una visión más amplia de la protección social. Y ver como esa amplia gama de beneficiarios que dependen de programas sociales, pueden, en algún momento, romper esa dependencia. Ser más autónomos, más autosustentables.

Respecto del caso chileno, en lo social, también se hizo referencia al antes y al ahora. En todos los casos aparece el contraste en la contextualización histórica. Así, como a mediados del siglo XX se colocaron los cimientos de la política social y de la protección social mediante la educación primaria, primero de seis y luego de ocho años; la institución del Servicio Nacional de Salud; la cobertura nutricional para embarazadas y niños pequeños, la expansión del estado del empleador y con ello, de la Seguridad Social etc. Todos estos elementos se suman para que los indicadores de salud, de educación, de esperanza de vida y de nutrición, suban, mejoren sostenidamente, incluso en tiempos de crisis. Es decir, se sientan bases muy sostenibles en el tiempo.

En cambio, los vaivenes económicos afectan el empleo, el nivel de pobreza y la desigualdad.

Ahora bien, la dictadura implica la inflexión, con una reducción del Estado social, la privatización de servicios de previsión, de salud y de educación, con el uso de mecanismos de subsidios a la demanda, la focalización, la sistematización de la función social a través de la encuesta CASEN, etc.

Se incorporan elementos de ingeniería social y de política social, que pueden aumentar eficiencia, pero al mismo tiempo se privatiza y se reduce el Estado social. El retorno a la democracia y los quince años que siguieron, consta de dos etapas fundamentales en términos de política social. La primera hasta el año 97, con recuperación de niveles en lo relativo a expansión de la vivienda, infraestructura y remuneraciones de los docentes, y la aparición de grupos específicos postergados secularmente, como la mujer y los pueblos indígenas.

Y una segunda etapa, que asoma a fines del siglo XX y a principios de este, con más énfasis en los derechos humanos exigibles, cuya mayor expresión es la puesta en marcha en estos días del Plan Auge, ese plan en que hay exigibilidad judicial por parte de los usuarios, que ya dejan de ser usuarios para convertirse en ciudadanos.

En general, la Concertación marcaría una inflexión definitiva hacia un patrón incluyente en lo social, pero desigual. Esa es la paradoja del modelo chileno, incluyente y desigual.

Se dieron datos sobre los grandes logros en reducción de la pobreza y la indigencia, pero con nuevas vulnerabilidades asociadas a la precarización en la inserción laboral, a la creciente brecha de ingresos y salarios en el mercado de trabajo.

Hay fenómenos sociales que han sido poco ponderados o poco considerados en el debate público, pero que probablemente van a ser muy importantes en los próximos años, como el fuerte aumento de la participación femenina en el trabajo, los nuevos roles de la mujer, los cambios en los tipos de familia, y el papel que juega el grupo familiar. El nuevo perfil demográfico, con creciente porcentaje de adultos mayores, que implica nuevos gastos y sistemas de transferencias en salud y seguridad social.

Si bien nuestro tendón de Aquiles es la distribución del ingreso, en que el 10% más rico concentra 34 veces lo que le toca al 10% más pobre, hay una tendencia a la universalización en el acceso a servicios, no solo de salud y educación, sino de electrificación, agua potable y alcantarillado, etc. Pero la universalización de los servicios se acompaña de una segmentación fuerte de la calidad de los mismos, sobre todo en educación, y en alguna medida en salud.

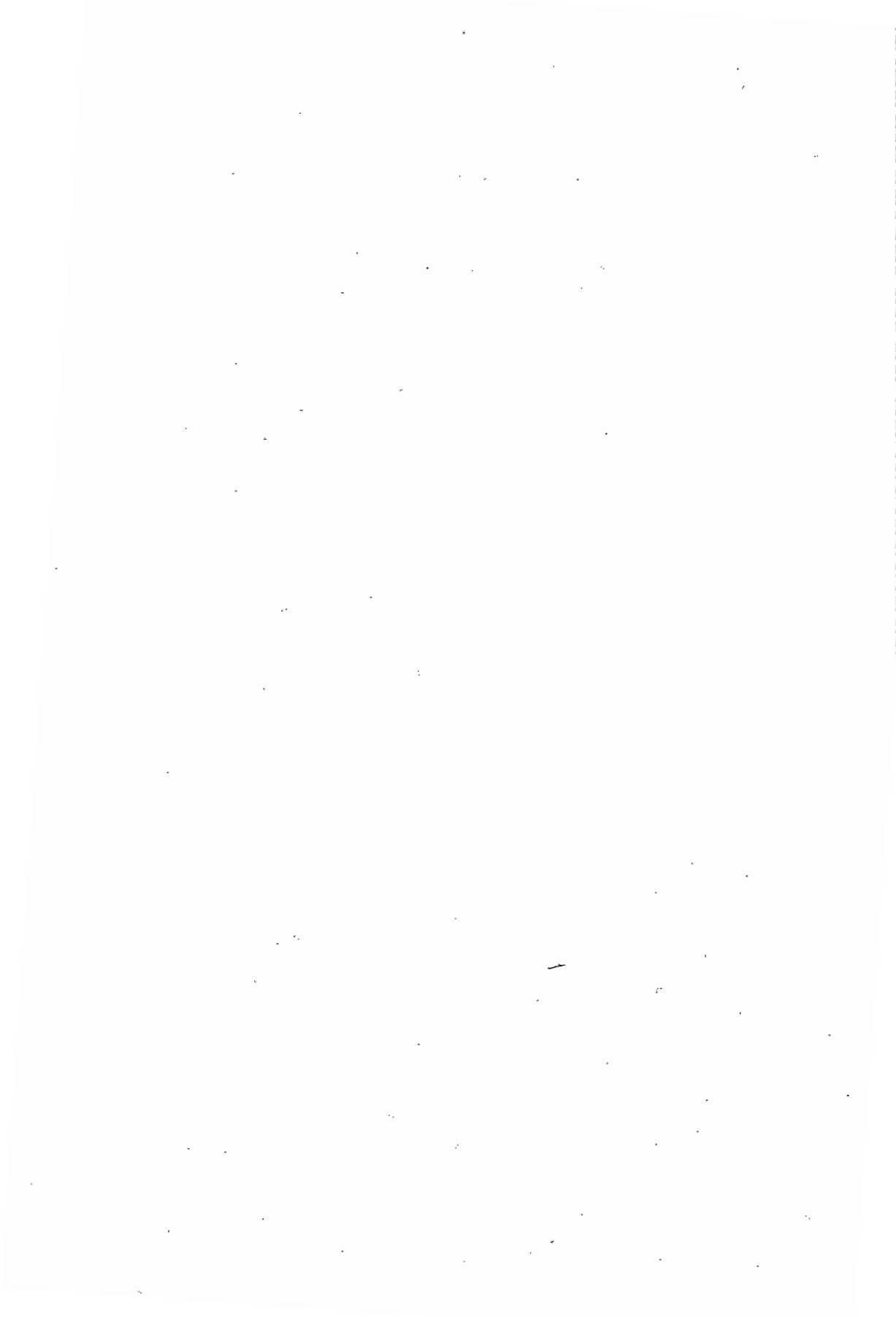
En educación, quizás lo más importante es que la cobertura de la enseñanza preprimaria solo alcanza el 30%, y ese 30% se encuentra sobre todo en los segmentos más altos, en circunstancias de que la experiencia es muy elocuente respecto del papel fundamental que ella desempeña para los logros en las etapas siguientes.

Entre los principales desafíos que se plantearon en términos de política social para Chile, se mencionó que hay que ir realmente haciéndose cargo de una política social basada en el sujeto de derechos. Es decir, una política social orientada al referente normativo de una política social.

Cómo ir reduciendo las desigualdades, no solo en ingreso sino también las desigualdades en la calidad de los servicios y las prestaciones, cómo ir terminando con prácticas discriminatorias por factores adscriptivos, como género, etnia y lugares y estamentos de origen.

Y todo esto, de alguna manera, nos lleva, o llevó a Clarisa Hardy en el corolario de su exposición, a plantear la necesidad de un pacto. O sea, esto no es solo una cuestión que se decide por secretaría, no es solo cuestión de criterios técnicos, sino de que para avanzar en estas líneas se requiere algún tipo de pacto social o fiscal o un pacto para la cohesión social.

La verdad es que no he tenido tiempo para tratar de hacer un cruce entre política y economía, entre lo social y lo cultural y me limité a tratar de armar en pocos minutos un informe que diera cuenta de algunas de las ideas que aquí se plantearon en dos días.



Este libro
se terminó de imprimir
en los talleres digitales de RIL® editores
Teléfono: 225-4269 / ril@rileditores.com
Santiago de Chile, mayo de 2006

En los años sesenta y setenta, Chile acogió a varios intelectuales brasileños que, junto con sus colegas chilenos y latinoamericanos en general, compartieron un período de gran creatividad académica. Chile funcionaba como un campo fértil para el desarrollo de una visión latinoamericana de la región y de su inserción en el mundo. Santiago constituía un espacio privilegiado de convivencia humana que sirvió, además, para que se crearan fuertes lazos personales entre brasileños y chilenos de esa generación.

La marca registrada de ese período fue la «teoría de la dependencia» en sus varias versiones. Aunque se pueda discutir el alcance analítico de esas teorías, lo fundamental es que en ellas se refleja claramente un esfuerzo conjunto de reflexión, amplia y sistemática, hecho por pensadores latinoamericanos que centran su quehacer en América Latina, a partir de sus características estructurales específicas.

En los últimos años no se repitió la combinación fructífera de los sesenta. La cooperación intelectual prácticamente desapareció en la década siguiente —caracterizada por la existencia de gobiernos militares—, o buscó espacios institucionales nuevos, entre otros los grupos de estudios (*think tanks*) que se formaron en varios países de la región.

Con el objetivo de recordar ese período y fomentar la reflexión retrospectiva conjunta sobre América Latina en los campos económico, político, cultural y social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y la Embajada de Brasil en Santiago reunieron esfuerzos para organizar el seminario *Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas*, del cual participó un destacado grupo de intelectuales brasileños y chilenos, y del que este libro es su testimonio.



Patrocinantes:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Embajada de Brasil en Santiago

Auspiciador: **Fundación Ford**

ISBN 956-284-490-0



9 789562 844901