



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL (CON ÉNFASIS EN EL MERCOSUR)

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

VOLANDO SOLO: Porque Chile es el niño
problemático de la integración regional
Sudamericana

AUTOR: NICHOLAS LAURSEN

TUTOR: ESTEBAN FERREIRA

SEPTIEMBRE DE 2015



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Para el pueblo que existe desde Tierra del
Fuego hasta Tijuana en México,
poblaciones distintas pero unidas por su
historia común e entrelazada, su lenguaje y
su cultura que me recibieron tan
cálidamente

Para el espíritu de humanidad que
transciende fronteras y que nos une, una
llama tórrida que ninguna cantidad de
represión podrá extinguir

Y para el futuro de la integración regional
de Sudamérica y América Latina, siempre
teniendo en cuenta los pensamientos
mencionados, un esquema de integración
que siempre prioriza tanto el valor como la
dignidad de todos



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Me gustaría agradecer a los Profesores de la Maestría en Procesos de Integración Regional que me ayudaron en el proceso de analizar, estructurar y cumplir con la tesis. No pudiera haber terminado el análisis sin su ayuda. Contribuyeron inmensamente a mi desarrollo académico y no hay palabras que podrían describir mis agradecimientos profundos. En particular me gustaría agradecer al Lic. Esteban Ferreira por su ayuda como mi tutor.

Además me gustaría agradecer a los dirigentes de la Maestría y el Secretario del Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Su ayuda en una nueva tierra, ahora mi segundo hogar, fue inolvidable e insuperable.

Finalmente me gustaría agradecer a mi familia en los EE.UU. y a la familia informal que cultivé en Argentina y que me han apoyado con su amistad y amor.



RESUMEN DEL ANÁLISIS

Desde el inicio del proceso de integración regional que culminó con la creación del Mercado Común del Sur, Chile ha sido un miembro deseable debido a su geografía, que tiene que ver con su proximidad a Argentina y su ubicación en la costa del Pacífico, y la escala de su economía. Sin embargo, Chile todavía ha rechazado la membresía plena al Mercosur y ha seguido siendo un miembro asociado del bloque comercial en lugar de un miembro de pleno derecho. Mediante un análisis de la historia política particular de Chile, la estructura institucional chilena, y las relaciones de Chile con el Mercosur, este documento explicará por qué Chile no se ha comprometido a la forma particular de integración regional del Mercosur. El mundo se ha movido hacia un sistema comercial de bilateralismo y el multilateralismo y Chile ha seguido el rebaño, en su forma distinta, mientras que los países del Mercosur se han comprometido a una forma de regionalismo que los ha traído más cerca económica y políticamente, a pesar de los desafíos a los que el proceso de la integración del Mercosur se enfrenta. El propósito de este análisis es explicar por qué este es el caso y si Chile sigue siendo un posible o potencial candidato a ser un miembro pleno del Mercosur en un futuro cercano. Con la utilización de investigación académica, el trabajo de las ONGs y datos estadísticos, la conclusión es que no. Esto es debido a factores históricos que alteraron la estructura interna económica, la estructura institucional de política interna, y el enfoque fundamental chileno hacia las relaciones comerciales y la economía política. La ideología también juega un papel importante en términos de cómo Chile se acerca el comercio y explica por qué es incompatible con el Mercosur. Para decirlo en pocas palabras, la ideología y pragmatismo han dirigido Chile fuera del esquema de la integración regional del Mercosur. Este trabajo también examinará las consecuencias sociales del enfoque económico de Chile y cómo se corresponde con la desigualdad y el mercado laboral. Es importante porque va a poner en relieve la diferencia entre los objetivos sociales entre el esquema de la integración de Mercosur y los de Chile, y las creencias ideológicas sobre como lograr estos objetivos.

PALABRAS CLAVES

- F02 International Economic Order and Integration
- F15 Economic Integration
- F62 Economic Impacts of Globalization: Macroeconomic Impacts
- N460 Economic History: Government, War, Law, International Relations, and Regulation: Latin America; Caribbean



ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN DEL ANÁLISIS	4
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y RESUMEN DEL ANÁLISIS	6
ECONOMÍAS POLÍTICAS LATINOAMERICANAS: PANORAMA GENERAL.....	9
RESUMEN DEL ANÁLISIS	17
CAPÍTULO 2: EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO QUE DIO LUGAR AL PROCESO CHILENO DE REDEMOCRATIZACIÓN: LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS A LA DEMOCRACIA CHILENA MODERNA	23
CAPÍTULO 3: LAS INSTITUCIONES BAJO DE CUALES LA DEMOCRACIA CHILENA FUNCIONABA: LOS LEGADOS ESTRUCTURALES DEL RÉGIMEN MILITAR	54
LA CONSTITUCIÓN DE 1980.....	56
CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES	57
PROCESO DE TRANSICIÓN Y REFORMAS NEGOCIADAS.....	64
SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL	67
REDEFINICIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS	74
CAPÍTULO 4: LA INSERCIÓN DE CHILE EN EL COMERCIO MUNDIAL	85
FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO DE LA OMC	90
REGIONALISMO/COMERCIO SUR-SUR VS. NORTE-SUR.....	97
DETALLES DE LA INTEGRACIÓN MULTILATERAL Y BILATERAL CHILENA.....	98
CANADÁ-CHILE	98
CHILE-UE.....	99
CHILE-EE.UU.	99
CHILE-MERCOSUR	100
CAPÍTULO 5: EL AFIANZAMIENTO DE LA IDEOLOGÍA: LA ADOPCIÓN DEL NEOLIBERALISMO POR PARTE DE TODOS LOS ACTORES DOMINANTES DE LA DEMOCRACIA CHILENA MODERNA	104
CAPÍTULO 6: CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES	119
BIBLIOGRAFIA.....	126



CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y RESUMEN DEL ANÁLISIS

La historia de la economía política de la República de Chile no es por cierto un tema simple para analizar. Ha oscilado entre modelos económicos muy distintos que han asignado diferentes roles al Estado y han permitido al mercado diversos grados de autonomía. En este sentido, la ideología económica general de la nación, que es a la vez un concepto político fijo y definido y una perspectiva colectiva amplia de los temas económicos, ha atravesado muchas etapas en su desarrollo y evolución. Desde el neomercantilismo del siglo XIX al surgimiento de las empresas estatales y la política de ISI de mediados del siglo XX, que culminó con los proyectos de nacionalización del gobierno de Allende, al surgimiento del neoliberalismo fundamentalista de mercado, Chile ha demostrado que la política económica puede ser muy efímera y cambiar conforme a factores económicos y geopolíticos exógenos pero también debido a acontecimientos sociopolíticos internos. Lo que resulta interesante y sugestivo, y lo que analizaremos en nuestra investigación, es la consolidación en los últimos 40 años de una perspectiva y una ideología económica particular. Veremos cómo este modelo económico ha evolucionado a través del tiempo pero también cómo y por qué se ha mantenido a pesar de los dramáticos cambios políticos.

Centraremos nuestro análisis en el posicionamiento interno y, más importante aún, en el externo de la economía chilena en la historia contemporánea. Enfocaremos el periodo de redemocratización y gobierno democrático pero, como veremos, este posicionamiento ha estado muy influenciado por un cambio en la ideología económica que comenzó durante la dictadura de Pinochet y que se ha mantenido hasta el día de hoy mediante ciertos mecanismos y paradigmas profundamente arraigados, y hasta puede considerarse su continuación. De por sí, el reconocimiento de los temas inherentes a la política económica del régimen de Pinochet es invaluable para nuestro análisis del modelo económico contemporáneo de la democracia chilena. Además, la



reestructuración política de las instituciones llevada a cabo por la dictadura de Pinochet es crucial para analizar los factores estructurales que han cimentado una ideología en los actores y las instituciones chilenas modernas.

La razón por la cual estos desarrollos ideológicos e institucionales interconectados resultan tan cruciales es que han definido la manera en que los actores democráticos modernos han abordado el rol y la inserción de Chile en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Chile mantiene un enfoque único hacia el comercio, que prioriza el pragmatismo individualista por encima de los esquemas de integración regional de largo plazo. Como veremos, este enfoque no concuerda con los persistentes objetivos del Mercosur y sus países miembros, a pesar de la evolución algo caótica y conflictiva del bloque de comercio y el mercado común del Mercosur.

Dentro de América Latina, a partir de la gradual declinación de las dictaduras y la consolidación de la democracia, una tendencia que parece fuerte y duradera, hemos sido testigos de dos desviaciones económicas diferentes. Por una parte, ha habido un gran esfuerzo para lograr la integración regional, que inició su etapa moderna con el Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil-Argentina en 1985 y continuó con el establecimiento del Mercosur con el Tratado de Asunción en 1991. Este proceso ha implicado una integración y una coordinación política y económica bastante profunda. Además de las nuevas instituciones, ha incrementado la coordinación económica y ha facilitado la creación de un mercado común entre sus miembros con la intención de fijar un arancel aduanero común. Por otro lado, los países como Chile, y más recientemente Colombia y Perú, han experimentado un proceso de inserción en la economía mundial cada vez más globalizada mediante una serie de tratados comerciales bilaterales.

Estos tratados comerciales han tenido profundos efectos. Según la OMC, el valor del comercio global chileno en mercaderías se incrementó de poco más de USD 9 mil millones en 2003 a más de USD 77 mil millones en 2013. La creación de la Alianza



del Pacífico en 2011 encarnó este enfoque alternativo al regionalismo del Mercosur. Aunque la Alianza del Pacífico ha creado un nuevo bloque comercial, representa una forma mucha más superficial de integración económica, una que apunta a la integración comercial y, lo que resulta más interesante, a una bolsa de comercio común, pero con menos ideales profundos de integración económica y política. En términos de objetivos sociales, es también mucho menos ambiciosa.

Estos dos enfoques de la economía internacional representan dos modelos diferentes. La economía mundial se está volviendo cada vez más interdependiente y globalizada. El Mercosur es una forma de plurilateralismo e integración regional que apunta a crear un bloque interno para organizar el comercio exterior. Internamente, el desarrollo de este bloque ha resultado en más coordinación e integración económicas y comerciales. Externamente, por otra parte, el bloque se ha convertido en la herramienta fundamental para organizar las relaciones comerciales con terceros países. Chile es un ejemplo de un enfoque más ortodoxo de las relaciones comerciales, con énfasis en el interés nacional puro vía las negociaciones bilaterales. A pesar de las grandes tensiones que existen debido al proceso incompleto de integración, el Mercosur ha obligado a la convergencia de las agendas comerciales nacionales y ha establecido una competencia entre los intereses comerciales nacionales de los estados miembros y los intereses comerciales regionales. Cuando analizamos la agenda comercial chilena, por otra parte, no encontramos este aspecto del regionalismo. Por el contrario, “la aproximación de Chile hacia la economía global se diferencia de otras experiencias tempranas de integración económica en América del Sur porque Chile prioriza una aproximación bilateral por encima de esquemas de integración económica regional”.¹

El multilateralismo se ha convertido en la piedra fundamental del comercio internacional. La firma del GATT en los años de posguerra y, más recientemente, la creación de la OMC no solo muestran esta tendencia sino que son los mecanismos

¹ Wehner, Leslie. (2011), p. 208.



fundamentales para instrumentar esta forma de comercio global. Al mismo tiempo, el comercio global no funciona en forma puramente multilateral y el surgimiento del multilateralismo y el regionalismo subrayan este aspecto. En la actualidad existe un “plato de espaguetis” (término acuñado por Jagdish Bhagwati) de acuerdos comerciales preferenciales que crece año tras año. El comercio mundial y la interdependencia económica se hacen más profundos cada año y su explicación no reside únicamente en los esfuerzos multilaterales de la OMC. El impasse que sufre la Ronda de Doha es un símbolo de la importancia paralela de las negociaciones comerciales bilaterales y regionales.

Como resultado, las estrategias y los enfoques comerciales divergentes asumidos por Chile frente a los países vecinos del Mercosur constituyen un tema que amerita ser investigado en lo sucesivo y que puede aportar una mayor comprensión de la naturaleza del comercio internacional en el siglo XXI. El caso de estudio ofrece una amplia aplicación de las teorías académicas del multilateralismo versus el bilateralismo. Revela la gran complejidad que existe al abordar los temas de comercio, integración, interdependencia y globalización.

ECONOMÍAS POLÍTICAS LATINOAMERICANAS: PANORAMA GENERAL

En la época en que el Mercosur se estaba formando, Argentina, Brasil y Chile parecían estar atravesando circunstancias muy similares. Cada país había tenido su propia experiencia bajo la dictadura militar. Cada uno había emergido recientemente del autoritarismo burocrático y se había embarcado en un proceso de redemocratización. Estas experiencias resultaban singulares para los países del Cono Sur por dos razones. Primero, el autoritarismo burocrático difería de la experiencia histórica de autoritarismo que constituía una parte central de la historia política de América Latina. Era una forma muy tecnocrática de dictadura que organizaba sus objetivos en forma muy clara.



Aunque siempre podemos decir que surgió de intereses creados, de ideologías que básicamente fueron el resultado de los factores socioeconómicos, era una forma mucho más eficiente de estructura política autoritaria. El caudillismo, que había sido un tema central de la historia política latinoamericana, era mucho más temerario y arbitrario mientras que el autoritarismo burocrático tenía mucha visión y se había fijado el objetivo de modificar la sociedad y la estructura política de la respectiva nación en forma sistémica. En segundo lugar, el hecho de que las experiencias de autoritarismo burocrático ocurrieran en general al mismo tiempo en el Cono Sur convierte a América Latina en el contexto geográfico más importante para estudiar este fenómeno y lo que realmente significó en esencia. Sin duda, el autoritarismo burocrático existió en algunos países de Asia, como Corea de Sur y Filipinas, pero el momento y la simultaneidad de su surgimiento en América Latina resultan más importantes para analizar sus características esenciales y el lugar que ocupa como tema político en el contexto económico de la era histórica.

Thomas Skidmore y Peter Smith resumen bastante sucintamente estas nuevas características del autoritarismo burocrático:

Los regímenes que seguían este camino eran conocidos como estados “autoritarios burocráticos” y tenían varias características. Una era el otorgamiento de cargos públicos a personas con carreras altamente burocratizadas: miembros de las fuerzas armadas, la burocracia o las grandes corporaciones. Una segunda característica era la exclusión política y económica de la clase trabajadora y el control del sector popular. La tercera era la reducción o la casi eliminación de la actividad política, especialmente en las etapas tempranas del régimen: los problemas se definían como cuestiones técnicas, no políticas y eran resueltos mediante soluciones administrativas más que a través de acuerdos políticos negociados.²

² Skidmore, Thomas E. & Peter H. Smith. (2005), p. 57.



El autoritarismo burocrático era único en el sentido de que era una forma muy técnica de autoritarismo. Mientras que las experiencias autoritarias anteriores habían intentado silenciar la actividad política de una manera muy represiva directamente relacionada con los intereses políticos y socioeconómicos, el autoritarismo burocrático intentaba instalar un aspecto de la tecnocracia en los asuntos políticos. Aunque se relacionaba con los intereses socioeconómicos, el método era más indirecto y se escudaba en un velo de tecnocracia y burocracia. Este velo puede conectarse fácilmente con la creciente complejidad del capitalismo y el contexto político de los 70 y los 80 en América Latina.

Durante la década del 80 el Cono Sur fue testigo de la declinación del autoritarismo burocrático y de un proceso de redemocratización. Este proceso comenzó en Argentina en 1983 y en Brasil en 1985. Chile fue el último en iniciar el proceso en 1989. Luego de la democratización, Argentina y Brasil rápidamente iniciaron un proceso de armonización e integración. Aunque el proceso tal vez fue el resultado del pragmatismo entre Argentina y Brasil, hubo grandes esfuerzos para extender el proceso de integración a los países vecinos. Paraguay y Uruguay se convirtieron en miembros pero el mayor objetivo de este proceso de integración del Cono Sur, Chile, resistió la integración y las manos tendidas por Brasil y Argentina.

Las tres naciones comparten historias muy similares, desde el colonialismo hasta las experiencias de autoritarismo burocrático en el siglo XX pero hacia fines del siglo XX mostraron patrones ideológicos y enfoques de la economía política y las relaciones internacionales muy diferentes. Nuestra pregunta es, ¿por qué Argentina y Brasil estuvieron dispuestos a participar en la integración regional mientras que Chile consideró que los procesos de integración eran incompatibles con su propia ideología y sus objetivos económicos? Esto es especialmente importante dado que, desde los orígenes del Mercosur, Argentina y Brasil siempre habían mirado hacia el Pacífico y habían considerado a Chile como un miembro potencial:



La asociación de Chile con la empresa tenía tres grandes ventajas para Argentina y Brasil: el acceso al Pacífico, el valor agregado de la reputación de una gestión económica sólida, y la representación política del Cono Sur completo. Sin embargo, Chile no estaba dispuesto a entrar en ningún compromiso sin un beneficio neto para el país. Santiago tenía miedo de la inestabilidad macroeconómica crónica de los otros socios y adicionalmente vio su nivel más bajo de aranceles aduaneros como un obstáculo para integrar una unión aduanera. Tanto el Ministro Cavallo como el Presidente Menem viajaron a Chile en agosto (1990), pero el entusiasmo integracionista que mostraba el Presidente Aylwin fue más que contrarrestado por el escepticismo de los poderosos tecnócratas económicos chilenos.³

Cada nación tiene su propia unicidad en cuanto a sus recursos naturales, su estructura económica y su cuadro político. Este es un punto que hay que tener en cuenta pero lo que exploraremos aquí es si estas realidades económicas fueron en gran medida el resultado de una estructuración de la economía nacional impulsada por la ideología y cómo sucedió esto.

Como hemos dicho, las tres naciones estuvieron sometidas a un periodo de dictaduras que comenzó en Brasil en el año 1965 y continuó hasta el comienzo de la presidencia de Patricio Aylwin en Chile en 1990. A pesar de esta similitud, los detalles y las complejidades de cada dictadura, multiplicado por las particularidades de cada sociedad y cada organización política, dieron forma a los valores económicos que existen en cada país en la actualidad. Argentina ha sido objeto de una historia que durante largo tiempo se ha ido apartando del liberalismo clásico, pero especialmente a partir de la década de 1940 y el ascenso de Perón. La perspectiva colectiva moderna de la Argentina duda del capitalismo de libre mercado debido a una serie de

³ Gardini, Gian Luca. (2010), p. 93.



acontecimientos y experiencias y otorga un gran poder de intervención al Estado con el fin de intentar reducir los daños causados por el liberalismo clásico.

Brasil todavía está muy influenciado por una historia similar, que comenzó su capítulo moderno con la presidencia de Vargas y el *Estado Novo*, y ha estado cada vez más involucrado en el desarrollo de su potencia como economía hegemónica. Pero lo más importante es que el gran tamaño de la economía brasileña y su potencia global en comparación con la de Argentina siguen contribuyendo a las respectivas diferencias de perspectiva.

Considerando que el estatismo argentino se ha basado en la desconfianza del mercado y la decisión de no aceptar y no vivir con las penurias producidas por un modelo puramente basado en el mercado (el desempleo, el ciclo económico, la desigualdad, la explotación excesiva de la mano de obra), el papel del Estado en la economía brasileña está más centrado en la manipulación y el aprovechamiento pleno de las fuerzas del mercado para lograr el crecimiento nacional y alcanzar su potencial hegemónico.

La historia ideológica económica de Chile es muy distinta y, aunque hoy en día existe una visión atrincherada, para llegar a este consenso hizo falta la resolución de una lucha profunda entre ideologías rivales. En este sentido, la historia ideológica chilena moderna ha sido mucho más polémica. En las décadas de 1960 y 1970 los enfoques socialistas y keynesianos de la economía se hicieron más y más fuertes. En otras palabras, aunque no había un consenso único en torno a una receta económica, la idea de que el Estado Nacional debía jugar un papel muy activo e importante en el crecimiento del bienestar público y la regulación del mercado comenzó a afianzarse cada vez más en la ideología económica general. Sin embargo, esto fue contrarrestado por una mezcla de conservadurismo y el retorno del liberalismo clásico que creía en las libertades económicas, un mercado menos regulado y un Estado que se limitara a la función de defender la ley y la propiedad privada y a garantizar la pasividad social.



Además, este liberalismo clásico estaba siendo transformado por la aparición del neoliberalismo, que limitó al Estado al nuevo rol de utilizar herramientas tecnocráticas como la política monetaria para asegurar y priorizar la estabilidad macroeconómica.

Tal vez en ninguna otra parte del mundo existió esta brecha ideológica tan profunda entre el intervencionismo keynesiano y los modelos enraizados en el marxismo por un lado y el neoliberalismo y la vuelta a un enfoque duro orientado hacia el mercado por otro. La lucha ideológica se convirtió en una guerra literal que culminó con la presidencia de Allende y el posterior golpe del estado llevado a cabo por las fuerzas armadas chilenas con el apoyo de la CIA de los EE.UU. en 1973. En el transcurso de 17 años, la dictadura de Pinochet trabajó eficientemente para cimentar los valores y los puntos de vista intrínsecos de la ideología neoliberal en la sociedad chilena. Utilizando una variedad de herramientas, que incluyeron el terrorismo pero también otras más sutiles, el régimen fue clínico en este logro y la democracia que le siguió ha conservado en gran parte la ideología económica y los valores centrales que Pinochet impuso al país. Esto ha continuado a pesar de los 20 años de gobierno de una coalición en la que el Partido Socialista ha sido uno de los dos partidos dominantes y ha aportado dos presidentes. Ha perdurado inexorablemente y ha convertido a Chile en una especie de anomalía con respecto a su perspectiva política y económica externa:

Las relaciones con América Latina se vieron limitadas por polarizaciones ideológicas regionales de las que Chile procuró marginarse en todos los casos.⁴

Lo interesante para destacar es que, aunque en Argentina y Brasil las dictaduras tuvieron ciertas metas, el objetivo ideológico económico no era tan divergente con el pasado y no estaba tan bien formulado como en la dictadura chilena. Pinochet fue clínico, no sólo en la reestructuración de la sociedad chilena sino también en la redefinición de la política, su amplitud y sus valores económicos. Este es un tema que

⁴ Van Klaveren, Alberto. (2011), p. 170.



vamos a tratar: ¿Cuáles fueron los objetivos, claramente expresados o difusos, de cada dictadura? La respuesta a esta pregunta y el nivel de éxito de cada régimen revelarán mucho sobre las circunstancias en que funciona la democracia chilena hoy en día.

En Brasil, Argentina y Chile vemos tres modelos distintos que se basan en una red entrecruzada de instituciones, historia e ideología. Los tres factores están relacionados y se influyen unos a otros. Chile es un país pequeño que, a pesar de su tamaño y su población reducida, siempre se ha beneficiado de sus recursos naturales, desde su posición geográfica en las rutas mundiales de transporte marítimo a la abundancia de sus minerales. Si bien Argentina y Brasil han oscilado entre períodos de más entusiasmo por la globalización y otros de más proteccionismo, el Chile contemporáneo siempre ha estado más interesado en el comercio internacional.

Nuestro trabajo enfocará la actualidad ideológica económica de Chile y los pasos que dieron lugar a su acercamiento al mundo en términos económicos. Lo que trataremos de comprender y destacar son los factores que causaron su particular forma de inserción en la economía mundial. Al utilizar las economías de Argentina y Brasil, las ideologías dominantes en cuanto a los aspectos económicos y sus respectivas historias políticas y económicas, tendremos una herramienta muy útil para realizar una comparación. Aunque el eje de esta tesis será Chile, entender las características de sus vecinos y su predisposición para embarcarse en un proceso de integración regional contrario al proceso de globalización definido por Chile, nos ayudará a comprender mejor las razones de la aversión chilena hacia el mercado y el arancel común del Mercosur.

Es importante destacar que, antes de 1973, Chile tenía una historia bastante fuerte de intervención estatal en el mercado. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue fundada en el año 1939 para supervisar a las empresas estatales y coordinar un plan de desarrollo intervencionista. Este modelo siguió profundizándose hasta 1973, cuando se inició un modelo completamente diferente y



opuesto a la trayectoria histórica chilena de gran parte del siglo XX. Bajo el gobierno de Pinochet comenzó un proceso de privatización de entidades estatales que significó el reverso de las tendencias políticas y económicas que lo habían precedido.

Aunque nuestro enfoque analizará las tendencias económicas chilenas históricas y los factores que definieron su aproximación al comercio global, su economía interna y su posicionamiento en la economía mundial, al concluir el análisis de las razones de la predisposición de Argentina y Brasil para iniciar un proceso de integración regional opuesto a la imposibilidad de Chile, examinaremos una cadena histórica comparativa de los acontecimientos que ocurrieron, de manera similar pero también independiente y única, en las tres naciones. Por razones cuantitativas y para dinamizar el análisis, trataremos menos los factores que dieron lugar al papel de Argentina y Brasil en el comercio mundial y sus respectivas visiones económicas, pero deberíamos decir que la comprensión de las razones por las cuales, en términos económicos, Chile sigue siendo muy único en el Cono Sur subrayará mucho su ideología singular y su posicionamiento en el “plato de espaguetis” del comercio mundial.

En términos causales, los acontecimientos son los siguientes: la naturaleza pre-dictadura de Chile o el contexto histórico percibido por los militares que condujo a la necesaria intervención; las unicidades y la naturaleza individual de la dictadura, incluyendo sus valores y metas, que fueron bastante diferentes a las de sus vecinos latinoamericanos; el proceso de redemocratización y las diferentes relaciones entre los actores civiles y autoritarios que llevaron al gobierno civil y al fin del autoritarismo burocrático; y finalmente, las instituciones y los legados establecidos que las nuevas democracias encontraron ya funcionando. Lo reiteramos, esta estructura tendrá mucho que ver con el desarrollo político-económico de Chile pero usaremos la historia y la actualidad de los países vecinos como un espejo para revelar la realidad chilena en términos de las tendencias económicas para su inserción en el comercio mundial y su correspondiente ideología económica.



Creemos que los rasgos ideológicos distintivos de las tres naciones se revelarán a través de nuestro análisis de los acontecimientos de este período, desde antes de las dictaduras militares hasta la finalización del proceso de redemocratización, que mostrará la respuesta de cada nación al tema de la integración regional y el desarrollo del Mercosur. Por último, en línea con el pensamiento neofuncional, veremos cómo el desarrollo del Mercosur ha reforzado y aun modificado las ideologías externas de las políticas de Brasil y Argentina en comparación con el mantenimiento por parte de Chile de relaciones económicas internacionales multilaterales y bilaterales. Esperamos que este último punto aporte optimismo en torno a la futura trayectoria de integración del Mercosur. Si los acontecimientos actuales anteponen obstáculos al proceso de regionalismo sudamericano, veremos que el regionalismo o el plurilateralismo ofrecen muchas ventajas para encontrar y mantener una posición fortalecida en el contexto de un mundo constituido por naciones periféricas todavía en proceso de desarrollo y naciones hegemónicas más desarrolladas.

RESUMEN DEL ANÁLISIS

Nuestro análisis se centrará en Chile en el periodo comprendido entre 1989 y 2000, que comenzó con el consentimiento de la dictadura militar para dar paso a un gobierno democrático luego de un referéndum en 1989 y culminó con los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei, del partido Demócrata Cristiano, que formaba parte de la Concertación de Partidos por la Democracia, una amplia coalición de partidos políticos. Lo interesante es que los actores fundamentales de la Concertación eran el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Socialista de Chile (PS), dos partidos que habían competido ferozmente en las décadas anteriores al golpe militar de 1973. Este nuevo sentido de cooperación subraya un cambio político histórico y alude a la adopción de una nueva perspectiva económica por parte de todos los actores de la Concertación. Al haber dicho esto, para entender lo que pasó en los años del periodo de



nuestro análisis hay que entender el contexto político y socioeconómico que precedió y dio lugar al cambio paradigmático en términos de ideología económica y de políticas comerciales, un proceso que ha seguido hasta hoy. Es decir, mientras que el enfoque de esta investigación será la adopción o mantenimiento del neoliberal y bilateral aproximación hacia el comercio externo, para entender la inserción comercial internacional de Chile en estos años resulta necesario analizar los años que precedieron la redemocratización en términos políticos y económicos. Además, para demostrar la forma de relaciones entre Mercosur y Chile necesitaremos ver cómo han evolucionado en los años después de 2000 y en la actualidad.

Como dijimos anteriormente, la adopción de esta perspectiva económica y sus implicancias en la inserción de Chile en la economía global y en los esquemas de integración regional será el foco de nuestro análisis. Para explicar su persistencia nos concentraremos en tres factores: las instituciones que integran la democracia chilena moderna, en gran medida heredadas de la dictadura de Pinochet; las características del modelo económico chileno contemporáneo en sí mismas, analizando los rasgos subyacentes fundamentales que han obtenido el consenso de todos los principales actores políticos así como los cambios que ha experimentado este modelo desde los años de Pinochet hasta los gobiernos democráticos que lo siguieron; y finalmente, el desarrollo de la política exterior chilena en la primera década de la redemocratización, un factor que ha estado fuertemente influenciado por este consenso de políticas económicas y comerciales.

El nuevo modelo económico chileno ha tenido profundos efectos en el panorama social y económico del país. Sin duda, ha llevado al crecimiento a la vez que ha mantenido la estabilidad macroeconómica. La OECD estima que el PBI chileno per cápita ha aumentado de USD 4.792 en 1990 a USD 22.460 en 2013. Mientras tanto, se ha contenido la inflación desde un nivel alarmante de 26% en 1990 a 1,8% en 2013. Las estadísticas muestran una tendencia general de reducción de los incrementos de precios, con excepción de 2008, cuando la inflación creció hasta un 8,8% como

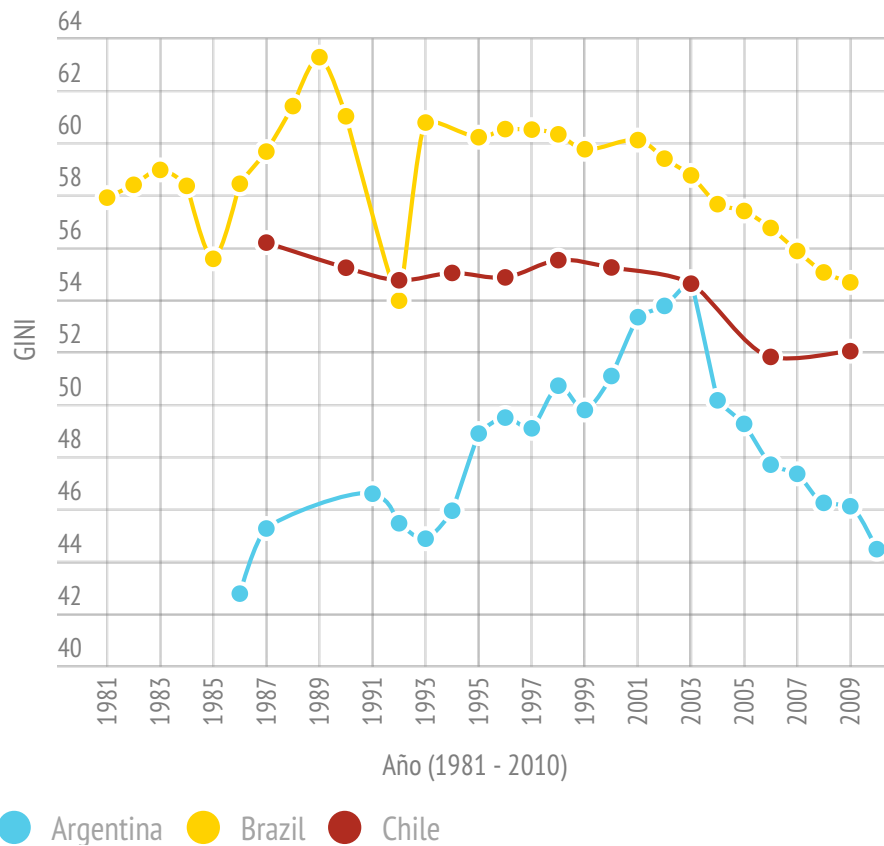


resultado de factores externos como la crisis de las hipotecas *sub-prime* en los EE.UU., que produjo estragos en la economía global en general. Sin embargo, en términos del bienestar del pueblo chileno, este crecimiento ha resultado un poco engañoso. A pesar del crecimiento estable y duradero, “la distribución de este crecimiento, sin embargo, ha sido menos impactante. Aunque algunas estadísticas parecían indicar que la cantidad de chilenos que vive en la pobreza descendió durante la década de los 90, los niveles absolutos de pobreza permanecen altos y la disparidad en los ingresos ha continuado creciendo, convirtiendo a Chile en una de las sociedades más desiguales de la región”.⁵ Los datos del Banco Mundial muestran que, mientras que el coeficiente de GINI de la nación se ha reducido levemente luego de un alarmante 0,573 en 1990, su trayectoria ha sido bastante estable. Luego de declinar a 0,549 en 1993, trepó nuevamente a 0,555 en 1998. En 2009 había descendido a 0,521. Sin embargo, estos datos subrayan la persistencia de la desigualdad en Chile y no son optimistas en cuanto al bienestar público. Además, ponen de relieve fundamentalmente un aspecto y consecuencia del modelo económico heredado y adoptado por los actores políticos chilenos, y legitimado por el proceso electoral.

⁵ Skidmore, Thomas E. & Peter H. Smith. (2005), p. 137.



Coeficiente de GINI - Chile, Argentina y Brasil (1981 - 2010)



Fuente: Banco Mundial

Sudamérica en general demuestra niveles de desigualdad bastante fuerte. Vemos una tendencia decreciente en general en la última década. No obstante, Chile parece estar resolviendo este tema con menos rapidez que sus vecinos. Desigualdad es un estadístico muy difícil analizar y no hay muchos datos oficiales antes de los años 1990s. Sin



embargo, el coeficiente de GINI de Chile verdaderamente aumentó entre los años de 2006 y 2009, mientras que los de sus vecinos siguieron bajando.

El eslogan “Crecimiento con Equidad” fue originalmente planteado por la Concertación para vender el modelo económico que proponía. Ahora queda claro que dicho lema se basaba en el concepto de “derrame” y que, en el contexto de los datos mencionados, la promesa ha sido en gran medida incumplida. El modelo que se ha consolidado en Chile, y que se puede considerar en líneas generales como una forma de neoliberalismo, ha debido enfrentar muchos obstáculos en cuanto a la distribución equitativa del crecimiento económico. Como veremos, más que hacer frente a la situación en forma directa, luego del retorno de la democracia los gobiernos chilenos han intentado abordar esta cuestión de la equidad socioeconómica mediante el uso de medios indirectos como el establecimiento de objetivos educativos y la política comercial, y han tenido un éxito limitado. Aunque no es el foco de nuestro análisis, este tema debe ser tenido en cuenta ya que revela mucho del modelo chileno o por lo menos pone de relieve ciertas limitaciones y consecuencias del modelo económico chileno moderno y de la inserción del país en la economía global.

Esperamos que este análisis de un Chile moderno en términos de instituciones, su modelo económico predominante y su política de comercio exterior logre explicar el lugar que ocupa Chile en la economía global y en los procesos de globalización e integración regional. El Capítulo II explicará la historia política y, más importantemente, económica de Chile en el siglo XX, el contexto que resultó y causó el ascenso del régimen militar de Augusto Pinochet, y el proceso de redemocratización que resultó en la atrincheramiento de la aproximación particular de Chile hacia el comercio y la integración económica regional. El Capítulo III enfocará en los rasgos institucionales que han reforzado y han cimentado esta perspectiva económica. Como los actores políticos operan dentro de los confines de las instituciones, estas características institucionales resultan cruciales. La política económica puede surgir de una variedad de factores pero es la Política la que básicamente decide la dirección que



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



debe tomar. Como veremos, las características institucionales que han limitado el escenario político también han limitado el alcance de las alternativas de política económica. En el último año, desde la inauguración de la segunda presidencia de Michelle Bachelet, ha sido cambios institucionales y hay especulación sobre una nueva constitución. Tendremos que esperar como estos cambios desarrollan y que serán sus efectos en la Política chilena. El Capítulo IV analizará y explicará el verdadero papel que juega Chile en el comercio internacional contemporáneo y los detalles de sus acuerdos comerciales con una variedad de países extranjeros y bloques comerciales. El enfoque chileno del comercio exterior quedará muy claro en esta sección. Por último, el Capítulo V explicará cómo este enfoque del comercio ha sido el resultado de un consenso ideológico que ha afectado tanto las relaciones económicas externas como los asuntos económicos internos. Este consenso ideológico es fundamentalmente el resultado de factores históricos e institucionales que han impedido la plena participación de Chile en el proceso de integración regional del Mercosur.



CAPÍTULO 2: EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO QUE DIO LUGAR AL PROCESO CHILENO DE REDEMOCRATIZACIÓN: LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS A LA DEMOCRACIA CHILENA MODERNA

Este capítulo explicará el contexto dentro del que la democracia chilena contemporánea apareció y la historia económica y política de Chile en el siglo XX. Como veremos, este contexto es fundamental por dos razones. En primer lugar, explicará invaluablemente la trayectoria de la política y la economía chilena y las razones por las que ha llegado a su forma única moderna. En segundo lugar, al ver la aproximación hacia asuntos económicos de la mayor parte del último siglo, destacará mucho sobre la ideología, la visión económica y la aproximación hacia el comercio mundial de Chile contemporáneo.

El 11 de marzo de 1990, Patricio Aylwin juró como el primer Presidente del primer gobierno de Chile en su retorno a la democracia. Su asunción a la presidencia fue luego de 17 años de dictadura militar bajo el General Augusto Pinochet. El régimen de Pinochet asumió el poder del Estado luego de un golpe militar en la mañana del 11 de septiembre de 1973, después de tres años de gobierno del Partido Socialista de Chile (PS) liderado por Salvador Allende, quien intentó instalar en Chile un modelo económico socialista. Un número de factores exógenos o externos, pero también internos, relacionados a este profundo intento de reconstituir el funcionamiento económico y social de la nación chilena, resultó en numerosos obstáculos y detrimentos que afectaron la estabilidad de la economía chilena. La inflación alcanzó unos niveles nunca vistos y los derechos de propiedad se vieron amenazados no sólo por expropiaciones y redistribuciones aprobadas por el estado, sino que también por las acciones de trabajadores industriales y agrícolas que empezaron a tomar los asuntos por sus propias manos, ocupando fábricas y tierras.



Por ejemplo, entre noviembre de 1970 y diciembre de 1971, Author Eul-Soo calcula que “se realizaron 1500 confiscaciones ilegales de tierras⁶”. La reforma agraria fue un tema importante pero controvertido por mucho tiempo en Chile a lo largo del siglo XX. Mucho antes de la elección de Allende y del auge del socialismo democrático, hubieron intentos bastante infructuosos de redistribución de tierras que históricamente habían estado concentradas en las manos de una pequeña élite rural. La elección de Allende y la presencia de la izquierda en el gobierno, alentaron a los campesinos a confiscar las tierras sin el debido proceso legal y los grupos más extremistas del Partido Comunista de Chile (PCC) y del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) comenzaron a alentar a los campesinos a que actúen. El problema fundamental yacía en la incapacidad del gobierno de Allende para controlar el proceso de redistribución. Dicho proceso se convirtió en un proceso fuera de los límites de la ley y sin supervisión.

El hecho que este proceso de reforma se tornó caótico tuvo consecuencias económicas directas. En 1972, la producción de alimentos cayó un 3,6% y hacia 1973, cayó otro 16%. Para un país cuyo sector agrícola representa una gran proporción de la economía, esta caída fue tremenda y profundamente perjudicial. El déficit del comercio de granos de Chile aumentó de U\$S 260 millones en 1971 a U\$S 383 millones en 1972 y a la increíble cifra de U\$S 700 millones en 1973. Éste déficit en la balanza comercial en particular representó un aumento de casi el triple. La inflación del dólar estadounidense debido a la crisis del petróleo de 1973 es un factor a tener en cuenta cuando uno enfrenta estas cifras, pero sigue siendo clarísimo que la balanza comercial agrícola de Chile disminuyó drásticamente ya que la organización productiva del sector agrícola comenzó a perder eficiencia. La mala gestión del proceso de la reforma agraria debería subrayarse como el problema fundamental; todos los partidos políticos dominantes comenzaron a ver a la reforma agraria como una cuestión de “ineficiencia económica y justicia social⁷”. Una ley de reforma agraria se aprobó en la década del ‘60 que estableció la Corporación

⁶ Eul-Soo, Author. (2002), p. 85.

⁷ Eul-Soo, Author. (2002), p. 76.



de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Mientras que el enfoque más radical de los años del gobierno de Allende no tuvo resultados positivos en términos de utilización eficiente de tierras cultivables, también debe tenerse en cuenta que los intentos de reforma agraria en administraciones anteriores habían resultado ineficaces y casi cosméticos, haciendo muy poco en términos de cambios estructurales. Una vez más, vemos que en Chile la cuestión agraria fue uno de los temas más permanentes en la Latinoamérica contemporánea y uno de los cuales la respuesta fue elusiva.

Hay que decir que hubo otros factores que contribuyeron al fracaso de la reforma agraria y el desabastecimiento de la producción. Pero el factor más importante que estamos intentando destacar es que el proceso fue mal gestionado. Se llevó a cabo demasiado rápido y el aspecto ideológico superó la gestión de una programa pragmática de cambio.

Paul N. Rosenstein-Rodan resalta el hecho que mientras la reforma agrícola fue una cuestión de utilización eficiente de los recursos naturales, que en este caso eran tierras cultivables, debería haber existido un proceso más pragmático y clínico para definir cuáles tierras estaban siendo utilizadas de la forma más cercana a su máximo potencial y cuáles eran superfluas e ineficientes. La propiedad excedente de más de 250 acres debía ser redistribuida, un concepto que había tenido mucho interés en términos sociopolíticos moralmente pero, en términos de producción, podía ser contraproducente. En el caso de tierras no utilizadas, las expropiaciones beneficiarían la oferta agrícola “pero las incautaciones eran completamente irregulares y varias eran ilegales. A menudo, las granjas pequeñas y medianas, no los grandes campos, eran expropiados. Se habían impartido órdenes a la policía para que no interfirieran jamás con el resultado que éstas confiscaciones totalmente arbitrarias creaban incertidumbre entre aquéllos propietarios cuyas tierras supuestamente no serían confiscadas. Esta gente cultivaba dos tercios de las



tierras de Chile y el efecto de la incertidumbre sobre la producción era enorme⁸”. Fundamentalmente, el proceso no se llevó a cabo con la previsión necesaria con respecto a las necesidades agrícolas productivas de la nación.

Las reservas internacionales del país se estaban agotando por el aumento de la importación de alimentos y esto tuvo efectos económicos profundos. Como ya lo hemos afirmado, esto fue una cuestión de producción y eficiencia. La administración Allende estableció el control de precios para asegurarse que la clase menos acomodada pudiera obtener los alimentos que necesitaban. Sin embargo, esto fue un enfoque desde el punto de vista de la demanda a corto plazo y no tuvo en cuenta las implicancias del lado de la oferta. Como se incrementó el costo de los insumos, invertir en recursos en el sector agrícola resultó menos rentable y disminuyó la producción. Como ya hemos visto, la importación de alimentos creció exponencialmente debido a la disminución de la producción. Esto resalta un defecto fatal en el enfoque económico adoptado por Allende: al enfocarse en una política del lado de la demanda, que implicaba un proceso altruista de redistribución que aumentaba la demanda, el modelo no acertó a contrarrestar este proceso de cambio con un proceso de incremento de la producción del lado de la oferta. En vista de la curva de oferta y demanda, los incrementos de precios fueron prácticamente inevitables pero los controles de precios evitaron artificialmente este incremento afectando de ese modo a la oferta. Junto con otros factores, como la expansión inquietante de la oferta de dinero para financiar proyectos de nacionalización y sociales, la inflación fue el resultado inevitable.

La inflación ya estaba aumentando cuando Allende asumió la presidencia en 1973. En los comienzos de la década del ‘60, la inflación como deflactor del PBI aumentó de un 7% aproximado al 46% en 1964, el año en el cual el gobierno de Eduardo Frei Montalva, del Partido Democrático Cristiano asumió el poder. Durante la administración de Frei, la inflación se redujo levemente al 25% en 1967 antes de subir al

⁸ Rosenstein-Rodan, Paul N. (1974), p. 11



40% durante el último año de su presidencia. El primer año de la administración Allende se caracterizó por una reducción drástica de la inflación al 18% ante un aumento masivo y tendencia inflacionaria en 1972 y 1973, con aumento de niveles al 84% y 414% respectivamente.⁹

Si bien existe consenso general que la inflación es perjudicial y no resulta conveniente, es un tema complejo. John Maynard Keynes demostró que debe llegarse a una transacción entre el pleno empleo y la inflación. El consenso económico global general de los años post-guerra priorizó los objetivos macroeconómicos de este modo descendente: pleno empleo; crecimiento; y la estabilidad de los precios, como el objetivo macroeconómico de menor importancia. En Chile, esta tendencia económica normativa se formalizó 3 años después de la publicación en 1936 de la “*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*” de Keynes. En 1939, el Presidente Pedro Aguirre Cerda creó la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) con el fin de supervisar la creación de industrias básicas consideradas esenciales para el desarrollo de Chile. “El acero, la energía y el petróleo se convirtieron en esenciales para CORFO y el gobierno también ofrecía programas sociales para la clase trabajadora”¹⁰. La corporación, fundada por el sector público y, esencialmente una agencia estatal, fue diseñada para otorgarle autonomía al estado en su desarrollo e industrialización. Hubo un intento por parte de la administración de Alessandri de concentrarse más en la inflación y atraer inversión extranjera mediante políticas comerciales clásicamente más liberales y abiertas, pero el clima ideológico económico perduraba en este período que alcanzó su clímax con la administración Allende. Como lo destaca Kenneth M. Roberts, “al momento de la elección de Allende, el estado ya representaba casi la mitad del PBI y el 75% de la inversión interna bruta”¹¹.

⁹ Base de Datos del Banco Mundial

¹⁰ Eul-Soo, Author. (2002), p. 72

¹¹ Roberts, Kenneth M. (1998), p. 111



Al mismo tiempo “los problemas crónicos de inflación post-guerra de Chile requirieron que el Estado mediara los efectos distributivos de los aumentos de precios y salarios, ya que diferentes sectores sociales manifestaron exigencias para la indexación de salarios, controles de precios o ajustes y otras medidas con el fin de proteger sus participaciones”¹². Como ya fue mencionado anteriormente, el balance y las prioridades de los objetivos macroeconómicos son, de ninguna manera, un proceso simple. Como ya hemos visto en el alto coeficiente de GINI del Chile contemporáneo y lo discutiremos más adelante en los capítulos, el establecer prioridades en los objetivos de políticas monetarias, estabilidad y limitación de la inflación posee efectos profundos en la distribución de las riquezas y de *quiénes* serán los beneficiarios del crecimiento. Al mismo tiempo, dándole prioridad al pleno empleo y a políticas anticíclicas expansionistas ocasiona sus propios problemas. En ambos casos, éstas políticas económicas se traducen en asuntos políticos ya que los diferentes sectores empujan cada uno para sus propios intereses socioeconómicos o aquéllos de sus distritos.

En 1955, el Presidente Carlos Ibáñez del Campo creó el Departamento de Cobre, lo que puede ser considerado el inicio de un proceso de nacionalización o ‘chilenización’ de la producción de cobre chilena que culminaría con las expropiaciones más radicales de los años de Allende. En la década del 60, el gobierno de Frei comenzó un proceso de reforma *negociada* del sector del cobre. A pesar de los pedidos de la izquierda para que las actividades mineras fueran expropiadas en todo el país, se consideró que “las medidas de nacionalización (con compensación) serían demasiado caras ya que Chile tendría que realizar enormes pagos en dólares. El alentar simplemente a las compañías estadounidenses para que aumenten su inversión conforme a las viejas condiciones también era igualmente inaceptable ya que sería un paso atrás en el camino a un mayor control nacional”¹³. El proceso como tal fue iniciado por la Ley N° 16.425 el 25 de enero 1966. Chile compraría participaciones en los dos grandes jugadores de la minería:

¹² Roberts, Kenneth M. (1998), p. 111

¹³ Skidmore, Thomas E. & Peter H. Smith. (2005), p. 124



Anaconda Mining Company y Kennecott. El Estado adquirió exitosamente una participación mayoritaria en Kennecott del 51% mientras que de Anaconda el 25% pasó a ser propiedad del estado. La ley también transformó al Departamento de Cobre en la Corporación del Cobre, un organismo estatal más autónomo a cargo de controlar la producción chilena de cobre y la venta al extranjero.

Mientras que la nacionalización era una ‘misión ideológica’ para la izquierda chilena, la razón por la cual el proceso tomó fuerza en la década del 60 bajo el gobierno del PDC (Partido Demócrata Cristiano) tenía que ver con la inversión. Durante décadas los gobiernos chilenos intentaron que las empresas de cobre de EE.UU. aumentaran su inversión en lugar de repatriar una gran parte de la rentabilidad proveniente de las ganancias generadas por la minería. El objetivo era desarrollar la capacidad para procesar mayor el cobre dentro de Chile con el fin de que Chile obtuviera mayores ingresos por el valor agregado del producto final. El concepto se encontraba muy alineado con el modelo de industrialización por substitución de importaciones que dominaba en todo el Cono Sur y la Teoría de Prebisch-Singer de deterioro de los términos de intercambio para las economías que exportan materias primas. Los sucesivos gobiernos anteriores habían alcanzado muy poco éxito en lograr este objetivo. Al mismo tiempo, existían factores que hacían que la idea de nacionalización completa fuera imprudente:

Lo que es más importante es que Chile carecía de recursos y de personal capacitado para tener éxito en el mercado globalizado y casi “cartelizado” del cobre. Permitiendo a las empresas que permanezcan en Chile como socios del gobierno fue una alternativa intermedia prudente. La estrategia de Frei fue tomar el sector minero en etapas. Chile necesitaba tiempo para desarrollar su propia experiencia tecnológica, su personal de dirección y su capital para expandirse.¹⁴

Como tal, Chile enfrentaba un dilema difícil. Por un lado, para la expansión de su propia economía y su sector minero, necesitaba controlar el uso de sus propios recursos.

¹⁴ Eul-Soo, Author. (2002), p. 77



Además, las exenciones impositivas que le ofrecía a las empresas mineras de los EE.UU. dejaba al gobierno sin una valiosa fuente de ingresos. Uno de los incentivos para la inversión directa extranjera eran las normativas laxas para la inscripción formal de propiedades e ingresos; por lo tanto, cuando el gobierno adquirió el 25% de la participación de las operaciones de Anaconda, pagó casi el 22% más del valor contable ya que el valor disminuido del capital registrado de la compañía hacía que pareciera más rentable de lo que realmente era. Por otro lado, el sector dependía de la importación de capital productivo y tecnología que las multinacionales extranjeras podían ofrecer.

El objetivo de esta primera ola de '*chilenización*' fue duplicar la extracción del cobre hacia finales del gobierno de Frei. Sin embargo, cinco años después, el crecimiento de la producción fue de apenas el 10%. Luego de su victoria en la elección de 1970, Salvador Allende se movió con audacia para nacionalizar completamente la producción de cobre además de otras industrias consideradas cruciales para la economía nacional. Llamar a esta expropiación audaz no es exagerado:

La compensación estaría basada en el valor de la inversión original, luego de deducir la depreciación, amortización y ganancias excedentes que las compañías se habían llevado del país luego de promulgada la ley de 1955. Además, el Presidente, por ley, tenía el poder de definir qué constituía ganancias excedentes y no podía ser desautorizado por el tribunal. Bajo esta fórmula, las compañías estadounidenses debían re-invertir en Chile la diferencia entre las ganancias excedentes expatriadas durante décadas y el valor actual de las minas.¹⁵

Para las elecciones de 1970, el sentimiento nacionalista hacia el sector del cobre se había diseminado. Cuando el Congreso promulgó la ley (Ley N° 17.450) para expropiar totalmente, fue aprobada por unanimidad por todos los miembros del Congreso. El acuerdo de indemnización vigente determinó que las compañías estadounidenses le debían a Chile más que lo que Chile les debía a ellas por la

¹⁵ Eul-Soo, Author. (2002), p. 84



expropiación, por lo tanto el gobierno de Allende no le ofreció a las partes damnificadas ni un centavo ya que consideró que las ganancias excedentes de los quince años anteriores habían sido ilegales.

Las elecciones de 1970 fueron muy criticadas. El candidato del PDC fue Radomiro Tomic quien representaba el ala izquierda del partido. En las elecciones de 1964, la derecha decidió apoyar a Eduardo Frei Montalva, del PDC, una decisión hecha en base al pragmatismo y a la creencia que Frei actuaría relativamente de modo conservador en comparación con el radicalismo del Frente de Acción Popular, una coalición del PS y el PCC, quien había presentado como candidato a Presidente a Salvador Allende. Sin embargo, en 1970, debido al descontento derechista general hacia los logros de seis años de gobierno por el PDC y el sentimiento que la administración de Frei había ido demasiado lejos en su proceso de reforma, la derecha decidió proponer su propio candidato, el ex-Presidente Jorge Alessandri. La izquierda, ahora unida como la Unidad Popular, eligió nuevamente a Salvador Allende como candidato. Al final, Tomic, del PDC, obtuvo el 27,8% de los votos, Alessandri el 34,9% y Allende el 36,3%, otorgándole a Allende una escasa mayoría simple. Siguiendo el procedimiento de la Constitución chilena, el Congreso votó autorizar la presidencia de Allende y Chile tuvo su primer presidente socialista.

La radicalización que siguió bajo la administración de Allende, la cual ya fue discutida previamente, demostró ser drástica en términos de consecuencias sociales y políticas. Las políticas extremas causaron resultados sociales y económicos extremos, ya sea normativamente positivo o negativo. Dado el mandato electoral mínimo de la administración de Allende, el drástico curso de acción condujo inevitablemente a la polarización. Además, un análisis costo-beneficio del modelo Allende fue muy contingente sobre los intereses económicos personalizados: para algunos, las ganancias en salarios reales compensaron el detrimento de la inestabilidad de precios; para otros, la inflación desgastó los ahorros personales y la sostenibilidad microeconómica. En el sector rural, la nueva propiedad de tierras redistribuidas y la abolición de los legados



restantes del sistema de latifundio fueron fundamentales para muchos; para otros, la erosión por parte del estado de ricos patrimonios de tierras y su incapacidad de controlar apropiaciones extralegales, fue un ataque al estatus socioeconómico.

Las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 destacan esta creciente polarización. El Partido Radical, que inicialmente había sido miembro del Partido Unidad Popular de Allende y representaba su facción más centrista, perdió un total de 19 bancas en la Cámara de Diputados. Esta pérdida, para los Radicales, resultó en 13 nuevas bancas para el PS mientras que el resto se distribuyó entre los partidos tanto del espectro político de izquierda como de derecha. Los resultados de la elección destacaron la creciente polarización y la falta de espacio para el centrismo, ya que “más y más clase media había comenzado a pensar que no existía una solución democrática para la crisis”¹⁶. Mientras que el PDC había trabajado al principio con la UP (Unidad Popular), en 1972 “los conflictos políticos y las dificultades económicas llevó a los Demócratas Cristianos y a la mayoría de la clase media a formar una alianza con la Derecha, la que optó cada vez más por los militares para proteger sus intereses. Allende intentó en vano negociar un compromiso con los Demócratas Cristianos para aislar a la Derecha y prevenir una ruptura democrática pero el acuerdo fue bloqueado por los conservadores del Partido Demócrata Cristiano y los duros del Socialista”¹⁷.

Políticamente, los resultados de la elección legislativa dejaron a la oposición en una posición de control de la rama legislativa, continuando el obstáculo para la plena realización del modelo de la administración de Allende. Además, los impedimentos institucionales, principalmente el militar y el judicial, fueron intencionadamente hostiles hacia los objetivos radicales y la dirección de la administración.

A pesar de numerosas facciones reaccionarias dentro de las fuerzas armadas chilenas, bajo el gobierno de Frei, existió un intento de despolitización de los militares y

¹⁶ Skidmore, Thomas E. & Peter H. Smith. (2005), p. 131

¹⁷ Roberts, Kenneth M. (1998), p. 93



de aportar su más alto liderazgo bajo el control civil. Luego de un levantamiento en un regimiento de artillería en Santiago en 1969, René Schneider fue nombrado comandante en jefe de las fuerzas armadas chilenas. Su filosofía hacía el rol de los militares en los asuntos políticos internos llevó a lo que luego se llamó la *Doctrina Schneider*, la cual ordenaba que el rol fundamental de las fuerzas armadas debía ser apolítico, cargado predominantemente con la tarea la tarea de defender el constitucionalismo. Después de la elección de Allende en 1970 y luego que Schneider descartara la opción de la intervención militar, con el fin de prevenir el gobierno marxista, las facciones politizadas de los militares se indignaron y Schneider fue asesinado en un intento de secuestro en octubre de 1970. El General Carlos Prats fue nombrado comandante en jefe de las fuerzas armadas por Frei, luego del asesinato de Schneider, justo un mes antes de la inauguración del gobierno de Allende. El prestigio, el alto rango y el compromiso hacia la democracia y la Doctrina Schneider por el parte de Prats negaron la posibilidad de cualquier golpe militar exitoso para prevenir la asunción del aparato democrático por Allende.

Al mismo tiempo, los militares comenzaron a ver cada vez más el rol de Prats en la defensa del gobierno democrático de Allende como un rol político, una visión que se intensificó cuando, en 1972, Prats aceptó el rol de Ministro del Interior en el gobierno de Allende:

También significó que las fuerzas fueron responsables colectivamente por aprobar e implementar la política de gobierno, abandonando así la ficción de su carácter “apolítico”. Esto fue especialmente cierto en el caso del General Carlos Prats, comandante en jefe de la armada, quien fue nombrado Ministro del Interior – un cargo mucho más políticamente sensible que tanto el del Ministerio de Obras Públicas, presidida por un oficial de la Marina, o el Ministerio de Minas, ocupado por un miembro de la Fuerza Aérea. Ahora, todas las cuestiones de política interna debían ser responsabilidad del jefe de la fuerza militar superior y más importante. En el corto plazo, esto significó una baja de la temperatura política en Chile, ya que ambas



partes veían a los militares como árbitros imparciales. Sin embargo, en el más largo plazo, se aceleró la politización de los militares y se debilitó la posición de aquéllos como Prats que favorecieron el mantenimiento del constitucionalismo y la ley civil.¹⁸

El elemento fundamental a considerar es que las opiniones políticas dentro de las fuerzas armadas estuvieron cada vez más polarizados. No es decir que fueron inculcados con una nueva politización, como intentos de golpe bajo la administración de Frei e intromisiones previas con asuntos políticos democráticos habían sido práctica habitual a lo largo de la historia política de la república chilena. Lo que sucedió dentro de las fuerzas armadas en los años posteriores de la administración Frei y continuó en los años de Allende, sin embargo, fue un agravamiento de la polarización entre los que proponían el *constitucionalismo* y aquéllos de la *seguridad nacional*; en otras palabras, aquéllos que creían que las fuerzas armadas debían estar subordinadas a un gobierno civil y aquéllos que creían que tienen un rol inherente en los asuntos domésticos y debían actuar como una rama del poder político. Fundamentalmente, esta dicotomía debería ser vista como una ideológica y, mientras que la primera perspectiva tenía sustento filosófico, la segunda estaba más influenciada por intereses socioeconómicos.

Hacia 1973, la facción derecha de las fuerzas había debilitado de modo irreparable el liderazgo del General Prats, o así era según su opinión, y a finales de agosto Prats renunció como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Augusto Pinochet, quien se creía que era constitucionalista y que adhería a la Doctrina Schneider, asumió su puesto. A pesar del hecho que la “armada aún se considera ‘profesional, jerárquica, obediente y no deliberativa’, conforme a la Constitución de 1925,”¹⁹ un golpe contra el gobierno de Allende tuvo lugar el 11 de septiembre de 1973. La decisión de Pinochet de apoyar la rebelión, aunque no necesariamente prevista, fue decisiva en su victoria.

¹⁸ Sigmund, Paul E. (1980), p. 188

¹⁹ Sigmund, Paul E. (2000), p. 134



Los detalles del golpe del 11 de septiembre de 1973 no resultan relevantes para nuestra investigación. Sin embargo, sus consecuencias fueron dramáticas. Marcaron un punto de inflexión en el panorama económico, tanto externo como interno, de Chile. En términos políticos, el golpe tuvo implicancias profundas: inició casi dos décadas de autoritarismo acompañadas por violaciones a los derechos humanos y violencia por parte del estado, y condujo eventualmente a una nueva constitución redactada por elementos de la junta militar. Al día de hoy, la democracia chilena opera actualmente dentro de este marco constitucional. Más importante aún para esta investigación, en el frente económico, el rol del estado en el desarrollo económico de Chile se redujo drásticamente y fue reemplazado por una creencia bastante extrema en el rol del mercado como la herramienta fundamental para aumentar el crecimiento y el bienestar público.

En un sentido muy importante, la dictadura de Pinochet fue el producto del atropello de las clases privilegiadas hacia lo que ellos percibían como excesos democráticos que ponían en juego sus intereses económicos. Hacia 1973, los partidos políticos que habían tendido a representar la clase media se encontraron dispuestos a abandonar la democracia por el status quo y, sin la intervención del General Carlos Prats, las fuerzas armadas estaban más que dispuestas a utilizar sus recursos para poner fin a estos excesos democráticos que se percibían:

El jefe militar General Pinochet se mantuvo en el poder durante diecisiete años, que los utilizó para imponer una política ultra liberalismo económico en Chile, demostrando así, entre otras cosas, que el liberalismo político y la democracia no son socios naturales del liberalismo económico.²⁰

Graham y Herrera resumen este espinoso asunto para actores de la clase media que se habían desposado anteriormente con la democracia liberal como una ideología política en forma bastante sencilla. El deseo de un enfoque económico orientado hacia el

²⁰ Hobsbawn, Eric. (1994), p. 442.



mercado entraba en conflicto con los intereses populares y marxistas para un rol del sector público cada vez más creciente durante la administración de Allende. En resumen, los intereses económicos superaron los valores políticos mientras que las contradicciones entre la democracia liberal y la economía liberal se relevaron.

La derecha comenzó a ver a la democracia como un impedimento para la aplicación de fórmulas científicas y técnicas para el gobierno y como conductora para una alianza entre los políticos y las masas que eran vulnerables a tanto el marxismo como el populismo.²¹

Aunque relacionado a intereses socioeconómicos, este deseo de un enfoque más científico para la política económica marcó un cambio fundamental en la política chilena y caminó en paralelo a un cambio intelectual y académico que comenzaba a desplegarse dentro de la academia económica. Luego de la Gran Depresión y la lenta recuperación de la economía global que no se completó hasta los años de la posguerra, la economía Keynesiana se convirtió en piedra angular para el pensamiento económico. La idea era que al enfrentar la turbulencia del ciclo económico, la planificación estatal y un fuerte rol del sector público eran fundamentales para minimizar los dramáticos costos humanos de la mano desenfrenada del mercado libre. Fundamentalmente, al enfrentarse con una demanda reducida, el gasto del sector público podría aumentar la demanda agregada y, por lo tanto, estimular la producción y, por otra parte, el empleo.

Hacia el último cuarto del siglo XX, sin embargo, la prioridad en el campo de la economía de pleno empleo fue reemplazada por un nuevo enfoque hacia la política monetaria para controlar la oferta de dinero y reducir la inflación. La tendencia coincidía con una década de inflación alta en los EE.UU. y Europa. En los EE.UU., la inflación se duplicó al 8,8% en 1973 y hacia 1980, alcanzó el 14%. Establecida entre una variedad de factores, la crisis del petróleo de 1973 contribuyó en gran medida a la suba de precios. Después de décadas de precios estables, el repunte en los precios del petróleo causado

²¹ Graham, Carol & Genaro Arriagada Herrera. (1994), p. 250



por la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo al reducir la provisión de petróleo a través de un embargo en respuesta al apoyo brindado por los EE.UU y Europa a Israel en la guerra del Yom Kipur pusieron presión alcista en los precios de los ‘commodities’. Además, la creciente competencia de materias primas cada vez más escasas entre las naciones industrializadas y la demanda de salarios más altos de parte de los países en desarrollo también llevó a un aumento de la presión inflacionaria.

La respuesta a la presión inflacionaria, acompañada por el desempleo y una reducción en el crecimiento, la que acuñó el término *estanflación*, fue un cambio desde una política fiscal anticíclica a un enfoque sobre la política monetaria restrictiva para poner bajo control la inflación. En términos ideológicos, la nueva creencia fue que, en vez de utilizar el sector público para contrarrestar el ciclo económico, las imperfecciones de la planificación estatal fueron desfavorables en comparación con las condiciones macroeconómicas sólidas que permitirían la mano del mercado para organizar la economía en lo que se creía que sería un modo puramente eficiente.

Este nuevo enfoque y orden de prioridades de los asuntos económicos se apoderó temprano dentro de Chile con la instalación del régimen de Pinochet, como el liderazgo militar y sus asesores económicos “estaban convencidos que la economía de mercado fue la única forma para mover a Chile del subdesarrollo al desarrollo”²². Marcó un cambio drástico y un rechazo al enfoque estatista hacia el desarrollo que había estado presente en Chile desde la década de 1930. Resulta interesante, el proceso más entusiasta de reforma iniciado por Frei y radicalizado por Allende benefició a la dictadura ya que había centralizado la industria chilena en manos del estado, reduciendo por lo tanto cualquier resistencia posible a una reforma neoliberal de las elites empresariales en el sector industrial y agrícola.

El proceso de reforma perseguido por el régimen de Pinochet tenía tres corrientes centrales: la desregulación, principalmente relacionado a la economía interna; la

²² Eul-Soo, Author. (2002), p. 148



liberalización, relacionado a la externa; y la privatización. El proceso de reforma fue casi completamente emprendido por tecnócratas y virtualmente no implicó consentimiento público ni transparencia. En este sentido, el proceso fue suave y exitoso debido al escenario político autoritario como también al hecho que luego de los errores económicos del proyecto socialista, en gran medida debido a mala gestión que llevaron a inflación desenfrenada y una caída en la producción, existía un vacío en términos ideológicos; no existía un modelo económico legítimo para oponer al enfoque comprometido al mercado y el sector privado del neoliberalismo.

Las acciones iniciales fueron bajar las tarifas y reducir el presupuesto del estado con el fin de reducir el déficit del sector público, en gran medida por recortar los puestos de trabajo en el sector público y bajar la inversión pública. El objetivo era estabilizar la economía. Mientras que las políticas fueron exitosas en alcanzar una mayor estabilidad macroeconómica, los costos eran tremendos ya que el crecimiento y el empleo cayeron en picada. Muchas empresas privadas no podían competir con la afluencia de importaciones extranjeras de precios bajos como tampoco con los aumentos de impuestos, dejando a los trabajadores del sector privado sin empleo, mientras que los recortes presupuestarios dejaron a los del sector público desempleados.

El propósito de la liberalización fue abrir y someter a los productores domésticos ineficientes a la competencia extranjera. De esta forma, el mercado actuaría como un tamiz para separar las industrias que carecían del potencial para competir en el mercado global de aquellas que habían alcanzado un nivel de competitividad para contribuir a la economía chilena. También se incentivaría a los sectores que quizás tenían el potencial para desarrollarse y convertirse en eficientes pero no lo habían hecho debido a la protección del estado frente a las importaciones extranjeras. La idea se basa en el concepto de *ventajas comparativas* y la utilización del mercado para clasificar cuáles sectores y empresas habían alcanzado una ventaja comparativa y cuáles eran ineficientes y redundantes. La actitud neoliberal es que las industrias ineficientes frenan el progreso de un país mientras está tratando de moverse hacia el desarrollo. Mientras que muchos



economistas y teóricos del desarrollo han subrayado la importancia de la protección estatal para desarrollar sectores específicos y que el concepto de ventajas comparativas es complicado por el hecho que la tendencia histórica ha sido que los precios reales de los bienes industriales tienden a subir mientras que aquéllos de bienes primarios se han mantenido bastante constantes en el curso de tres siglos, como fue demostrado por Raúl Prebisch, el foco renovado hacia la filosofía economía clásica por adherentes al neoliberalismo tendió a hacer que estos reparos fueran secundarios.

Al mismo tiempo, la liberalización le brindó otro beneficio al régimen de Pinochet como “los analistas políticos del gobierno, como Jaime Guzmán, razonaron que inundar la economía con bienes importados disponibles aún a los sectores de bajos ingresos haría que apelaciones populistas sean cada vez menos atractivas.”²³. Mientras que el abandono de políticas proteccionistas causó daño a muchos sectores chilenos que se habían beneficiado de las políticas del estilo ISI del lado de la oferta, en términos de consumo, el bienestar público se benefició de los precios más bajos que resultaron de tarifas de importación más bajas. Este método de liberalización apaciguó las demandas económicas de las clases más bajas de la sociedad chilena, y por lo tanto mitigó el llamamiento popular de los actores de la izquierda. Como veremos, este factor resultó importante a lo largo de los primeros años de la redemocratización y aún ahora, ya que la sociedad chilena se mantiene hipnotizada por el consumismo.

Esta fidelidad hacia la competencia y la orientación económica enfocada en la demanda en vez de la oferta surgió de factores políticos como también de una visión económica. La clase obrera urbana había sido fundamental para el ascenso de Allende y del socialismo chileno, y el régimen de Pinochet hizo todo lo que pudo para menoscabar esta base política:

Además, la desindustrialización implícita en su modelo económico perjudicaría la base social central de la

²³ Scully, Timothy R. (1995), p. 122.



Izquierda, la clase obrera industrial, quienes serían las principales víctimas de estas políticas neoliberales, castigadas por su rol protagónico en el camino democrático al socialismo de Allende – una “moralización” atrayente de política económica.²⁴

Los resultados de este enfoque económico tendrían consecuencias drásticas que en gran medida podemos concluir como perjudiciales en términos de desarrollo. Como discutiremos más adelante en el Capítulo 5, la desindustrialización hace una nación más vulnerable a las tendencias económicas globales y trabaja para consolidar su rol periférico que se hace cada vez más dependiente de los ciclos económicos de actores hegemónicos centrales.

La liberalización de la economía chilena y su vuelco hacia un enfoque económico orientado al mercado es el aspecto más fundamental al considerar la aproximación de la economía chilena, su enfoque e inserción en el mundo en una constante vía de globalización, bajo los gobiernos que siguieron a la redemocratización. Como veremos, a través de un número de mecanismos, de los cambios informales mencionados precedentemente en la cultura económica, o consumista, hasta las instituciones formales y políticas económicas heredadas que han sido muy difíciles de alterar, el régimen de Pinochet inició un cambio paradigmático dramático. Sus legados perduran y, en la actualidad, los gobiernos democráticos chilenos, tanto económicamente como políticamente, operan dentro de sus límites.

El PDC jugó un rol importante en los primeros años de la dictadura y varios miembros trabajaron como ministros y asesores económicos. El enfoque del PDC hacia la economía, sin embargo, pronto se enfrentó consigo mismo con la ortodoxia del régimen de Pinochet. Mientras se abogaba por un enfoque económico basado en el mercado, los miembros del PDC, con sus conexiones en los negocios domésticos, también impulsaron por una proteccionismo en la forma de subsidios para sectores específicos. Los militares

²⁴ Winn, Peter. (2004), p. 27.



comenzaron a ver esto como una contradicción a su modelo económico y hacia 1975, el PDC perdió influencia en favor de una nueva raza de economistas denominados los *Chicago Boys*. Mientras que el PDC abogó por una inversión de la economía manejada por el estado radical de la época de Allende, históricamente se habían adherido a una versión más moderada de economía mixta que no era compatible con la influencia, global y dentro del gobierno de Pinochet, del neoliberalismo.

Los *Chicago Boys* consistían de “aproximadamente veinticinco expertos en economía, nacidos en Chile pero capacitados en la Facultad de Economía de la Universidad de Chicago en los EE.UU.” y fueron “reclutados por la junta militar para ocupar importantes cargos decisivos”²⁵. El reclutamiento de los *Chicago Boys* marcó un punto de inflexión en la política económica de Chile, uno que ha perdurado con implicancias dramáticas. Aunque los asesores del PDC habían exigido un rechazo del radicalismo de la época de Allende, la influencia de los *Chicago Boys* luego de 1975 reorientó el pensamiento económico hacia una perspectiva aún más científica y basada hacia el mercado. Como ya fue discutido, el PDC históricamente había abogado por un enfoque hacia el mercado a cuestiones económicas mientras reservaba un papel fundamental para el estado en la resolución de las cuestiones socioeconómicas; una perspectiva moral hacia resultados de un modo puro y íntegro de producción capitalista. El cambio ideológico posterior a 1975 y la ascendencia de los *Chicago Boys* resultó en un enfoque de más largo plazo al desarrollo que dejó al lado las cuestiones inmediatas de distribución y bienestar por indicadores estadísticos ortodoxos como el crecimiento del PBI y la inversión directa extranjera. La creencia era que, a pesar de medidas de austeridad, las políticas económicas que favorecían el comercio resultarían en mejores condiciones económicas para Chile en su conjunto. Esta perspectiva hacia el bienestar público es inseparable de la teoría de *trickle-down* – la noción es que el crecimiento agregado beneficia a todos, a pesar del hecho que el coeficiente de GINI creció a un nivel sin precedentes en la década de 1980.

²⁵ Solimano, Andrés. (2012), p. 25.



En un sentido, la llegada de los *Chicago Boys* y su receta política puede ser observada como una profundización de una tendencia que había comenzado con la instalación de la junta militar en 1973. Las políticas económicas adoptadas luego de 1975 fueron simplemente más austeras y más duras, pero provenían del mismo pensamiento económico. Si eran extremas o socialmente difíciles, la idea era que Chile necesitaba ‘ordenar la casa’ para seguir adelante; en el corto plazo, se dio prioridad a la estabilidad macroeconómica por sobre el bienestar público. La inflación era aún endémica y los nuevos asesores económicos vieron que el único método para estabilizar la economía chilena era una *terapia de shock*. Las tarifas de importación fueron disminuidas aún más, el gasto público, en términos de empleo e inversión del sector público, fue nuevamente reducido y el proceso de privatización fue acelerado. Todo fue parte del Programa de Recuperación Económica de los *Chicago Boys*.

Los resultados fueron dramáticos desde un punto de vista positivo. La inflación, que tambaleó alrededor del 300% en los primeros años de la dictadura, una herencia de los gobiernos que lo precedieron y sus déficits fiscales para financiar los proyectos sociales y de nacionalización, fue reducida a menos del 10% hacia 1981. Según el Banco Mundial, las exportaciones, el crecimiento del PBI y las reservas monetarias internacionales crecieron sustancialmente. El desempleo aumentó al 16,3% en 1976. El PBI bajó 11,3% en el mismo año. El resultado del Programa de Recuperación Económica fue una recesión inducida por el gobierno. La teoría keynesiana había presentado el campo de la economía con un intercambio entre inflación, o estabilidad monetaria, y empleo y crecimiento. Los *Chicago Boys* y el régimen de Pinochet le dieron prioridad a lo anterior. La estabilidad había vuelto y el clima de inversión había mejorado pero los costos sociales y humanos eran complicados. Reitero, esta decisión normativa tuvo implicancias largas y duraderas.

En 1979, el Peso chileno se fijó frente al dólar en 39 Pesos y la inversión extranjera fluyó hacia Chile de forma abundante. El razonamiento de los *Chicago Boys* fue que, dado el equilibrio de las cuentas del sector público, un tipo de cambio fijo



detendría a la inflación, haciendo la fijación del peso sostenible. Esta visión fue muy *shortsighted* y hacia 1982 Chile se encontró con una recesión del ciclo comercial y una crisis bancaria. En primer lugar, la recesión comercial global causada por el alza del precio petróleo en los años 70, dejó a Chile enfrentado con un problema de liquidez. La inversión y el préstamo que había ingresado al país luego de las reformas neoliberales iniciales se agotaron y el sistema bancario tremendamente apalancado se encontró a sí mismo enfrentando una situación imposible. Al nivel global, las tasas de interés se dispararon y la política monetaria chilena que había sido restrictiva con el fin de contener la inflación y mantener el anclaje al dólar, fue inherentemente contractativa. En segundo lugar, debido a la creciente sobrevaloración del Peso chileno, la cuenta corriente de Chile cayó aún más en déficit. Para empeorar todo aún más, entre 1980 y 1982 el precio del cobre, una enorme fuente de ingresos para el gobierno, cayó un tercio. Todos estos factores combinados hicieron que las reservas internacionales mostraron una contracción del 45% en el mismo período de dos años.

Básicamente, las reformas neoliberales y las políticas perseguidas por el régimen de Pinochet resultaron en un gran crecimiento económico, pero fue, en última instancia, un *'boom'*. Hacia 1981, el PBI (en dólares actuales) se había triplicado con creces desde aquél de 1975, pero principalmente como resultado de un tipo de cambio sobrevaluado. Hacia 1985, después de la devaluación del Peso y la crisis, se había reducido prácticamente a la mitad. La inflación, que había sido frenada por las medidas monetarias dolorosas y las reducciones fiscales, se disparó a más del 30% en 1982 y, con excepción de 1984 y 1989, años en los cuales fue contenida en alrededor del 13%, se mantuvo más alta que el 20% en todo el resto de la década de los 80:

Después de todo, hubo un falso amanecer en Chile hacia finales de la década de 1970 cuando pareció que Chile sería un éxito desplegándose, pero luego políticas macroeconómicas erradas – un tipo de cambio fijo para reducir la inflación a pesar de la pérdida de competitividad que esto conllevaba, combinado con una libertad relativa de



entradas de capital y desregulación financiera sin supervisión efectiva – llevaron al desastre del colapso de 1982. En los años siguientes, la política de Chile se tornó mucho más pragmática. Las autoridades se centraron en alcanzar y mantener un tipo de cambio real competitivo y se conformaron con un enfoque muy gradual hacia la desinflación. La supervisión del sistema financiero se tornó en prioridad. Luego de la restauración de la democracia en 1990, adoptaron el *encaje* para limitar las entradas de capital y siguieron una política fiscal anticíclica. En conjunción con las políticas microeconómicas orientadas hacia el mercado que ya estaban en marcha, el resultado fue el impresionante progreso chileno de la década de los 90.²⁶

El resultado de la crisis fue una auto-reevaluación de la ideología del régimen de Pinochet, o al menos de su política económica. El resultado fue una aproximación hacia la política que se ha consolidado y, como veremos, fue adoptada por los actores democráticos modernos.

Hay que decir que el FMI jugó un papel muy importante en esta transición. Su ideología se había consolidado y ponía mucha presión en que Chile se lo adoptase. Para ayudar al gobierno Chileno en este crisis económico el FMI impuso muchas estipulaciones. Aunque la dictadura ya había adoptado la aproximación neoliberal, la ayuda del FMI fue basado en términos de *condicionalidad* y Chile perdió su soberanía y su prerrogativa de gestionar su propia política monetaria. En las palabras de Patricio Meller:

Implementación de la programa implicó un cambio completo de prioridades sobre la gestión de la economía chilena. Este primer programa del FMI declaró muy claramente que la problema más acuciante de Chile fue la reducción masiva neta de su deuda externa. Por lo tanto, estableció al comienzo un marco económico que requería

²⁶ Kuczynski, Pedro-Pablo & John Williamson. (2003), p. 307



el pago total y puntual por parte de Chile del servicio de su deuda externa.²⁷

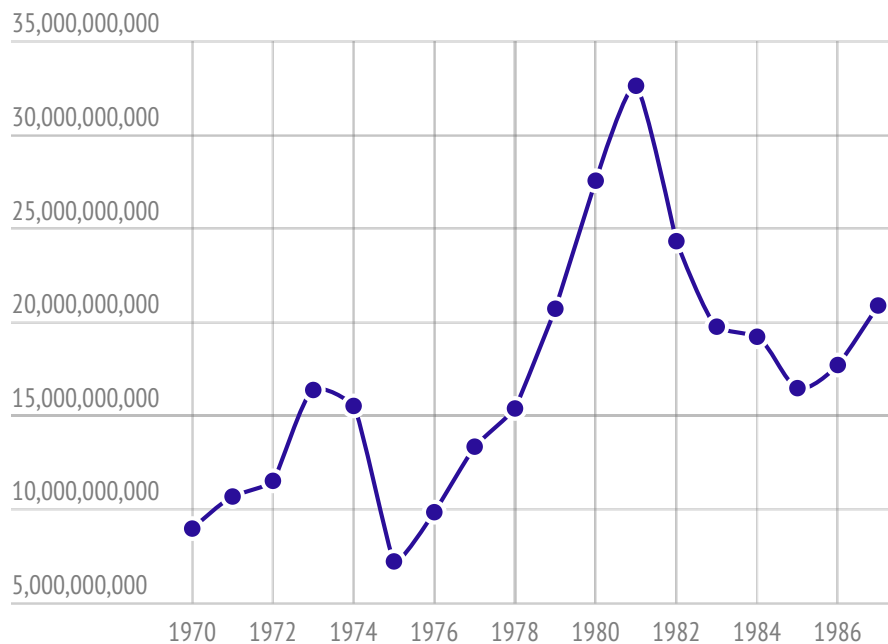
La dictadura de Pinochet ya había eliminado gastos públicos, pero después de 1982 tuvo que cambiar como gestionar sus reservas de divisas.

El resultado no fue un *'overhaul'* de las convicciones neoliberales fundamentales del modelo de Pinochet, sino que un reajuste. Aunque el desempleo era del 32% en 1982, las prioridades en términos de objetivos económicos se mantendrían en el mismo orden: estabilidad, crecimiento y, finalmente, empleo. Sin embargo, los *Chicago Boys* perdieron su influencia y infalibilidad, y los ministerios y asesorarías económicas fueron reorganizados luego de la crisis de los principios años de los 80. En términos económicos, el cambio significó un retorno a un tipo de cambio flotante y una nueva intervención estatal en la forma de control de precios para ciertos bienes. Irónicamente, en la medida en que el tipo de cambio fijo constituyó una forma profunda y dramática de intervencionismo, el cambio que siguió a la caída de los *Chicago Boys* fue más un cambio sutil en el enfoque estatal que un cambio ideológico.

²⁷ Meller, Patricio. (1992), p. 12



PBI (en US\$ de 2014)



Fuente: Banco Mundial

En adición a estos factores de crecimiento y desempleo, hay otros indicadores macroeconómicos en que deberíamos enfocar. El índice de GINI, por ejemplo, creció desde alrededor de 0.5 bajo la administración de Allende hasta 0.58 en el año 1987. Todavía, acordando a los datos del Banco Mundial, en el año de 2011 el GINI de Chile fue 0.508, un índice muy alto por un país medio desarrollado. El crecimiento obviamente tuvo efectos muy positivas cuando hablamos de la pobreza y estándares de vida, pero el dinámico socioeconómico de distribución del crecimiento permanece una problema:

La distribución de este crecimiento, sin embargo, fue menos impresionante. Aunque algunas estadísticas parecen



indicar que el número de chilenos viviendo en pobreza se redujo en el transcurso de los años 1990, los niveles absolutos de pobreza siguen siendo altos y las disparidades en los ingresos han seguido creciendo, haciendo a Chile una de las sociedades más desiguales en la región.²⁸

Lo que esto destaca es bastante crucial. La influencia del neoliberalismo nació del fundamentalismo teórico anteriormente citado con aspiraciones de una pureza económica y la ‘mano libre’ del mercado. Pero cuando esta ideología se implementó en todo el mundo, las consecuencias del mundo real llevaron al pragmatismo. Aunque los seguidores de esta extrema escuela de pensamiento económico idealizaban el mercado por sobre el estado, en la práctica fue claro que el estado, aún en una capacidad reducida, era absolutamente necesario para el funcionamiento del sistema económico capitalista. Este hecho ha sido destacado por muchos, pero quizás no recibió suficiente atención. De hecho, nuestro enfoque del fundamentalismo obstinado hacia el mercado del neoliberalismo lleva a una crítica más importante: que a pesar de los deseos ideológicos de algunos opuestos al sector público, los intentos de implementar su visión económica siempre resultaron en complicaciones severas y el estado se demostró ser un actor indispensable y fundamental en la economía moderna. El desarrollo de la OMC y el multilateralismo, algo que veremos en el Capítulo 4, y la creciente necesidad de aspectos no comerciales para acuerdos comerciales, resaltan este hecho.

En 1990, Chile retornó al gobierno civil. En 1988, conforme a lo prescripto por la Constitución de 1980 y bajo presión internacional, el régimen de Pinochet realizó un plebiscito nacional para determinar si debía o no mantenerse en el poder por 8 años adicionales. Pese a la confianza considerable del régimen, lo cual fue otra razón para la aquiescencia de convocarlo por parte de los militares, electoralmente falló ya que el pueblo chileno eligió en cambio por una vuelta a la democracia. Como resultado de dicho

²⁸ Skidmore, Thomas E. & Peter H. Smith. (2005), p. 137



plebiscito, las elecciones fueron previstas para un año después, en diciembre de 1989. En marzo de 1990, el primer gobierno de la Chile redemocratizada tomaría el poder.

Los ganadores de la elección de 1989 fueron una coalición de partidos de la centro-izquierda, dominado por el PDC del centro y el PS de la izquierda moderada, denominada la *Concertación de Partidos por la Democracia*, normalmente abreviada como sólo la *Concertación*. A pesar de su apariencia izquierdista, la Concertación, por lo general, hizo muy poco para alterar el camino de la economía chilena. El hecho de que esta profunda orientación hacia el mercado haya perdurado resulta bastante interesante, dado los actores que conforman la Concertación. La adopción de muchos corrientes del modelo económico de Pinochet por parte del PS es aún más desconcertante, pero incluso el PDC había abogado por una forma de *dirigismo* que reservaba un rol intervencionista muy fuerte para el estado. Este cambio en las recetas de las políticas económicas de ambos partidos subraya una transformación profunda del sistema de partidos políticos, como también una transformación del panorama ideológico económico colectivo en Chile. Como veremos en los capítulos venideros, “los regímenes autoritarios, especialmente aquéllos de larga vida, pueden provocar cambios profundos en los sistemas de partidos”²⁹.

La razón por la cual la resistencia del modelo económico de Pinochet, o de la perspectiva neoliberal, sea tan importante no yace simplemente en su continuidad, sino en los efectos que tuvo en la vida económica de Chile, tanto en términos sociales como los individuales. Luego de la crisis de principios de la década del 80, el PBI de Chile creció dramáticamente y en la primera década de la Concertación, el crecimiento real fue bastante inaudito. Los niveles objetivos de pobreza cayeron gracias a, casi exclusivamente, estos niveles de crecimiento. Al mismo tiempo, la inequidad se mantiene increíblemente alta, una tendencia que comenzó con el derrocamiento de Allende y es un

²⁹ Mainwaring, Scott & Mariano Torcal. (2003), p. 74



legado notoriamente perdurable del régimen de Pinochet. La Concertación, al menos en los años iniciales, no avanzó para resolver esta situación:

Entre los legados de *free-market reform* implementados por Pinochet y sus *Chicago Boys* que continuaron y se exacerbaron durante las dos décadas de gobiernos de la centro-izquierda, es la inequidad excesiva de ingresos, la cual, al menos desde 1987, rondaba constantemente entre el 53 y 56 por ciento, según lo medido por el coeficiente GINI, un nivel que la pone entre el 10 por ciento tope del mundo.³⁰

En los capítulos siguientes, analizaremos los factores estructurales o institucionales que fueron heredados por la democracia chilena y que continua operando dentro de la misma, la inserción de Chile en la creciente economía globalizada mundial, y finalmente la persistente ideología que domina a los actores políticos chilenos y a la sociedad. Al hacerlo, sin embargo, debemos tener en cuenta por qué estas áreas de investigación resultan importantes. Fundamentalmente existen dos razones profundas: en primer lugar, porque los gobiernos hicieron muy poco para mitigar la extrema inequidad que perdura, algo que es bastante espantoso para un país como Chile a punto de alcanzar el estatus de nación desarrollada; en segundo lugar, la falta de dinamismo de la economía chilena, debido a su falta de política de industrialización, idealismo del libre mercado y dependencia de la exportación de recursos naturales y bienes primarios.

La primera cuestión es problemática, en primer lugar, en un nivel puramente moral. Aunque es una postura normativa, sostenemos que la inequidad es una injusticia social. Sin embargo, este análisis intentará poner a un costado esta valoración normativa ya que es un poco simplista para nuestro análisis. Más importante, la inequidad presenta muchos problemas para el desarrollo sostenible, en la medida que el desarrollo puede definirse como la asignación y uso más eficiente de los recursos que una nación o economía posee. Una preocupación muy obvia en lo que respecta a la concentración de

³⁰ Solimano, Andrés. (2012), p. 8



riqueza en las manos de una pequeña elite es que se limita al consumo privado domestico. Como lo dice Joseph E. Stiglitz en *The Stiglitz Report*, “en efecto, el dinero [es] transferido de aquéllos que podrían haber gastado para cubrir sus necesidades básicas a aquéllos que tenían mucho más de lo que podían gastar fácilmente, por lo tanto debilitando la demanda real global.”³¹ El tamaño del mercado potencial es, por lo tanto, limitado. Esto se encuentra relacionado con el segundo detrimento mencionado previamente, ya que, habiendo una demanda interna reducida, la producción se enfoca en las exportaciones ya que un enfoque externo se torna más redituable que un modelo de desarrollo enfocado en lo interno. Alternativamente, con la existencia de una clase media más amplia, la industrialización y la producción de bienes más complejos con mayor valor agregado serían más factible ya que la economía interna demandaría estos bienes. El tema es complejo e involucra discrepancias de salarios reales internacionales, costos de transporte y, finalmente, ideología económica, todo lo cual resulta fundamentalmente ligado a la viabilidad y la existencia de una política industrial.

La segunda cuestión no es moral pero, en cambio, tiene que ver con el desarrollo económico y la convergencia global. La Teoría de Prebisch-Singer de 1950 demostró que con tiempo y a lo largo de la historia de los sistemas económicos capitalistas, los términos de intercambio entre los productos básicos tienden a disminuir en relación a los productos manufacturados e industriales. Esto significa que la producción de los productos manufacturados proporcionan ganancias crecientes a lo largo del tiempo, y que los países que producen más productos manufacturados podrán comprar más y más materia prima ya que los términos de intercambio evolucionan en su favor. El fenómeno resulta de la elasticidad-ingreso de la demanda; cuando la gente comienza a tener mayores ingresos comienzan a adquirir más productos manufacturados, mientras que la demanda de productos básicos, como alimentos básicos, generalmente se mantiene igual. Como resultado, mientras los países crecen económicamente, la curva de la demanda para

³¹ Stiglitz, Joseph E. (2010; *The Stiglitz Report*), p. 23



commodities más complejos cambia. Los países que poseen sectores manufactureros e industriales más desarrollados se benefician de esta realidad.

Ambas cuestiones, la inequidad y el dinamismo insuficiente de producción, son consecuencias naturales; es decir, no son causados por ningún factor exógeno pero resultan de las distintas características de un contexto económico que prioriza el mercado y su forma de organizar la producción y asignación de recursos. A su vez, para resolver o evitar ambas, se requiere la intervención estatal. La rigidez del neoliberalismo, su receta dogmática que el estado apenas debería intervenir para mantener la estabilidad monetaria, y la resistencia de esta doctrina es por ello muy problemática con respecto a estas cuestiones. Se originan de un mercado liberalizado:

Los mercados eficientes aún pueden producir resultados inaceptables socialmente. Algunos individuos pueden obtener ingresos tan escasos que no pueden sobrevivir. En los mercados competitivos, los salarios se determinan por la interacción entre la demanda y la oferta, y no hay nada que diga que el “salario equilibrio” es un salario de vida. Los gobiernos habitualmente tratan de “corregir” la distribución de ingreso de mercado.

Además, no existe nada sobre los mercados que asegure que son humanos, en cualquier sentido del término. Los participantes del mercado pueden no dudar en tomar ventaja de su fortaleza actual – o de la debilidad actual de otros participantes del mercados – en cualquiera forma que sea...El gobierno no puede prevenir toda forma de explotación, pero puede reducir el alcance...³²

El contenido de la doctrina neoliberal, sus orígenes intelectuales y su forma y aplicación en la Chile redemocratizada son temas que discutiremos en los Capítulos 4 y 5. En el próximo capítulo, analizaremos y diseccionaremos las características institucionales que respaldaron los primeros dos gobiernos de la democracia de Chile

³² Stiglitz, Joseph E. (2010; Freefall), p. 204



entre 1990 y el 2000. Todos estos son legados de, en primer lugar, el gobierno de Pinochet, y, en menor medida, la historia política de Chile. Estos incluyen la Constitución de 1980 y los ajustes constitucionales menores que tuvieron lugar durante el proceso de redemocratización, el sistema electoral, el consiguiente sistema de partidos políticos de Chile, el rol y la autonomía de los militares, y los roles institucionales conferidos a todos los actores respectivos.

Para concluir, la historia política y económica de Chile son aspectos muy importantes a considerar para poder entender las políticas sostenidas por los gobiernos democráticos después de la redemocratización de Chile. Como hemos visto, las fallidas políticas económicas del pasado, que fueron exageradas por las geopolíticas, incrustó una perspectiva económica muy distinta en los gobiernos democráticos que seguirían. Veremos cómo el pasado fue inculcado en la estructura institucional de la democracia chilena y cómo las lecciones del pasado y estas características institucionales han afectado a las identidades de los actores chilenos contemporáneos. De esta manera veremos por qué Chile ha organizado sus relaciones comerciales contemporáneas y su inserción en el comercio y la política mundial.

Lo que debería ser claro después de este capítulo es que habían dos trayectorias separadas de la política económica chilena. La primera fue una de intervencionismo estatal que comenzó alrededor de la década de 1940 y se hizo más intensa después de la década de 1950. Esta trayectoria se radicalizó tras la elección de Allende en 1970. El segundo período fue de no-intervencionismo que fue implementado por la dictadura de Pinochet después de 1973. El enfoque del mercado libre y el no-intervencionismo evolucionó con el paso del tiempo: se inició con un enfoque monetarista de la economía y las privatizaciones, y la desregulación involucrada, pero era pragmático en términos de las industrias esenciales, como la minería, que proporcionaron el régimen militar con unos ingresos importantes; y después de 1982 cuando la política monetaria fue parcialmente abandonada, debido a la presión del FMI, y la época del neoliberalismo arquetípico comenzó. El papel estatal se cambió desde mantener un tipo de cambio fijo,



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



que había causado el crisis de 1982, a mantener una moneda competitiva con regulaciones estatales que apoyarían la economía chilena.



CAPÍTULO 3: LAS INSTITUCIONES BAJO DE CUALES LA DEMOCRACIA CHILENA FUNCIONABA: LOS LEGADOS ESTRUCTURALES DEL RÉGIMEN MILITAR

Las instituciones son la piedra fundamental del funcionamiento de cualquier sistema político. Aportan la legitimidad y la base sobre la que opera cualquier gobierno. Al mismo tiempo, constituyen un concepto muy vago. Si comenzamos a analizar minuciosamente las definiciones epistemológicas de las instituciones, encontraremos dificultades. Aunque el concepto puede resultar bastante claro, el uso práctico del término se encuentra en una zona más gris. Ha-Joon Chang resume la problemática en forma bastante sucinta:

Según el uso del término que se basa en el sentido común, podríamos decir que las instituciones son acuerdos más permanentes mientras que las políticas son más fácilmente modificables. Por ejemplo, subir los aranceles a ciertas industrias constituiría una “política” mientras que los aranceles en sí mismos podrían considerarse una “institución”. Sin embargo, estas sencillas distinciones se desmoronan rápidamente. Por ejemplo, el derecho de patentes puede ser considerado una “institución” pero un país podría adoptar una política de no reconocer las patentes, como hicieron Suiza y los Países Bajos hasta principios del siglo XX. En forma similar, cuando examinemos las leyes relativas a la competencia, lo haremos en el marco de las instituciones de la gestión corporativa pero también como parte de la política industrial.³³

La modificación o manipulación de las instituciones puede considerarse una política. De igual modo, la ausencia intencional de instituciones constituye una política. Al respecto, es difícil aislar completamente las características institucionales de un determinado

³³ Chang, Ha-Joon. (2003), p. 9



estado. En el contexto de la democracia chilena, se heredaron muchas cosas del régimen militar que la precedió. A los efectos del presente análisis, nos vemos obligados a distinguir, en forma algo arbitraria, entre lo que fueron los legados institucionales y los legados ideológicos y políticos. Los dos temas se encuentran íntimamente interconectados. Más importante aún, como veremos, ya que será el eje del presente capítulo, las instituciones dentro de las cuales funciona la democracia tienden a reforzar las políticas y la perspectiva política y económica de los gobiernos chilenos contemporáneos. Por el contrario, estos factores políticos limitan la medida en que las instituciones pueden modificarse para crear un panorama político alternativo.

El eje de este capítulo lo conforman los legados institucionales del régimen de Pinochet y las normas bajo las cuales opera hoy y (más importante aún) operaba la democracia chilena en el periodo comprendido entre 1990 y 2000, durante los dos primeros gobiernos de la Concertación. Como veremos, las normas han cambiado pero el escenario de la democracia chilena es todavía el mismo que fue creado por el régimen militar para preservar sus intereses políticos y económicos. Por políticos entendemos la influencia de los factores sociales conservadores de derecha; por económicos, la permanencia de la mencionada ideología económica y una orientación económica centrada en metas macroeconómicas nacidas de los intereses de la élite. Queda claro en este capítulo que ambos aspectos son intrínsecamente inseparables.

Los dos elementos institucionales más relevantes de la política chilena, ambos delineados por el régimen de Pinochet, fueron la Constitución de 1980 y el régimen electoral creado en 1989 luego de que los militares fracasaran en su intento de obtener una extensión consensuada de su gestión en el plebiscito de 1988. En cierto modo, la Constitución debe destacarse por ser el elemento más importante de la democracia chilena ya que proporciona las normas fundamentales para el funcionamiento del gobierno civil. Ha habido intentos de implementar un nuevo marco constitucional y la modificación del marco existente ha tenido un éxito limitado pero, hasta el día de hoy, las normas creadas por el régimen de Pinochet continúan marcando los límites de la



democracia chilena. La Constitución asigna responsabilidades a los militares y define las funciones de los poderes del estado. También el sistema de votación de 1989 ha sido extremadamente importante para determinar los actores que asumieron el poder y el control de los poderes del Estado en democracia. Además, como veremos, debido a las singulares reglas de juego, los incentivos políticos han cambiado y las posibilidades políticas se han reducido.

LA CONSTITUCIÓN DE 1980

La Constitución impuesta por los militares en 1980 fue el resultado de un largo proceso llevado a cabo por el gobierno de Pinochet para legitimar su poder y consolidar la futura trayectoria de la política chilena en favor de sus propios intereses. Aunque el régimen no tenía la menor intención de renunciar a su posición de dominio en Chile, quería asegurarse de que las reformas políticas y económicas que había iniciado para modificar radicalmente el escenario ideológico y político chileno fueran duraderas y no pudieran alterarse. La constitucionalidad y la definición de las reglas y los límites de cualquier futuro juego democrático eran vistas como indispensables para asegurar este tipo de permanencia.

Los asesores más sofisticados de Pinochet lo instaban a institucionalizar su legado en una nueva constitución que fuera difícil de modificar luego de su mandato y que lo convirtiera en un jefe de estado constitucional. Eran apoyados por los *Chicago Boys*, que temían que un futuro gobierno elegido en las urnas diera marcha atrás con las medidas económicas tomadas por una dictadura ilegítima. Estaban convencidos de que un gobierno constitucional, aunque fuera autoritario, promovería la inversión extranjera.³⁴

³⁴ Winn, Peter. (2004), p. 29



En 1976 Pinochet creó un consejo asesor, el Consejo de Estado, cuya tarea consistiría en redactar una nueva constitución para reemplazar a la existente pero técnicamente suspendida Constitución de 1925. En 1978 el Consejo presentó su primer borrador, que fue revisado hasta llegar a la versión definitiva en 1980. El Consejo proponía una transición de cinco años para llegar al gobierno civil, con un Congreso designado para el periodo de transición. Sin embargo, Pinochet y sus asesores militares modificaron el documento propuesto de modo que la transición se extendiera durante por lo menos una década y Pinochet permaneciera en el poder hasta 1990, y posiblemente hasta 1997 si era confirmado mediante un plebiscito que los militares luego perderían en 1988.

La Constitución de 1980 tenía algunas características fundamentales que limitaban la implementación plena de un gobierno civil. En primer lugar, incluía elementos procesales que inclinaban la conformación del Senado hacia la derecha. Esto incluía la presencia de senadores designados para compensar cualquier mayoría electoral que la izquierda pudiera obtener y una proscripción de los partidos políticos radicales de izquierda. En segundo lugar, les asignaba a los militares una función de supervisión para asegurarse de que la política partidaria no desembocara en las turbulencias y las violaciones de los derechos de propiedad que ocurrieron a fines de la década del 60 y culminaron en el gobierno de Allende. Por último, la Constitución contenía disposiciones sustantivas concebidas para restringir ciertas actividades asociadas a la izquierda, como el sindicalismo, el derecho de asociación y la promoción de plataformas políticas radicales que socavarán los derechos de propiedad.

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

- *SENADORES DESIGNADOS*

La influencia de los representantes designados en el Congreso “dificultaba la representación en la cámara alta” y “probablemente fue la característica más notable” de la Constitución de 1980. El artículo 45 de la Constitución describía su composición y sus requisitos. Aunque luego fue anulado, un resultado del artículo 45.a fue que otorgó el



voto vitalicio en la cámara alta del Congreso a todos los ex Presidentes que hubieran estado en funciones durante un mínimo de 6 años. Esto significó que, entre 1997, cuando se retiró como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas chilenas, y 2002, Pinochet participó en el Congreso como senador. El segundo presidente de Chile luego de la recuperación de la democracia, Eduardo Frei Ruiz Tagle, miembro del PCD, también se desempeñó como senador vitalicio desde el fin de su presidencia hasta que se derogó el artículo en 2006.

El artículo 45 establecía la conformación de los otros senadores designados que debían cumplir mandatos de ocho años: la Corte Suprema designaría a dos jueces que se hubieran desempeñado con anterioridad en la Corte y a un anterior auditor general, el Consejo de Seguridad Nacional designaría a cuatro senadores que se hubieran desempeñado previamente como comandantes de alguna de las fuerzas armadas durante por lo menos dos años y el Presidente designaría a un ministro de gobierno y a un ex profesor universitario. Dado el papel preponderante de los comandantes militares y el hecho de que el gobierno de Pinochet había reunido a la Corte Suprema para que reflejara y defendiera los valores del régimen, al menos en los primeros años de la democracia chilena este sistema de senadores designados inevitablemente inclinó al Senado hacia la derecha, atenuando cualquier mayoría electoral que la izquierda hubiera podido obtener por cinco senadores. Por ejemplo, luego de las elecciones legislativas de 1997, la maniobra transformó la “leve mayoría [de senadores de la Concertación] de 20 a 18 en una mayoría de 22-25 para la derecha.”³⁵ A pesar de que el Presidente Lagos logró anular la figura de los senadores designados en un intento focalizado de reformar la Constitución en 2005, “quizás en ningún otro país con una democracia reciente haya sucedido que un conjunto de instituciones heredadas del régimen anterior haya impuesto tales restricciones a la política democrática como en Chile.”³⁶ El artículo 45 obligó a los actores democráticos de la izquierda a atenuar sus propuestas políticas para aprobar leyes

³⁵ Posner, Paul W. (1999), p. 75

³⁶ Ugglá, Fredrik. (2005), p. 52



y evitar el bloqueo de la derecha a pesar de contar con presidencias y mayorías legislativas *electorales* de la Concertación. Aunque ya no es así, la existencia de esta realidad política en los años de formación de la coalición de la Concertación sin duda contribuyó a formar la posición ideológica que adoptaría y desarrollaría en adelante.

- ***INDEPENDENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS***

Otro resultado de la Constitución de 1980, el que constituiría quizás el mayor obstáculo para la plena implementación de un gobierno civil, fue que consolidó la independencia de las instituciones militares:

El artículo 93 de la Constitución establecía la independencia de los militares de todo control por parte del gobierno civil. Permitía al Presidente elegir a los jefes de cada uno de los servicios militares pero limitaba estrictamente el abanico de potenciales candidatos. Más importante aún, los comandantes militares eran generalmente inmunes a su destitución por parte del Presidente o de cualquier otra institución del Estado mientras duraran sus mandatos.³⁷

Durante el gobierno de Lagos habría varios intentos exitosos de poner a los militares bajo mayor control civil pero en los gobiernos iniciales de Aylwin y Frei se hicieron pocos intentos, ya que cualquier reforma de la Constitución referida a los militares, el COSENA o el Tribunal Constitucional requeriría una mayoría de tres quintos en ambas cámaras del Congreso. Esto no era factible debido al peso de la derecha por causa de los senadores designados. Además, dado que el proceso de redemocratización de Chile fue una transición pactada y el resultado de la aquiescencia de los militares más que el derrocamiento rotundo de instituciones autoritarias, los primeros actores democráticos fueron tímidos para enfrentar los obstáculos que les impedían completar el proceso de democratización y temían suscitar la ira de las aún poderosas e independientes fuerzas armadas.

³⁷ Laursen, Nicholas E. (2009) p. 44



Como veremos cuando analicemos el sistema de votación heredado del régimen de Pinochet, la democracia chilena enfrentaba importantes impedimentos procesales directos y obstáculos coercitivos más indirectos que impedían cualquier intento de reforma para profundizar el proceso de redemocratización. El artículo 90 de la Constitución establecía lo siguiente:

Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y *garantizan el orden institucional de la República.*

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con la Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.³⁸

Con posterioridad a la intervención militar de 1973, luego de lo que percibieron como una afrenta al orden y los valores nacionales, los militares se arrogaron una nueva responsabilidad: la de garantizar la moderación en la política y defender lo que consideraban la moral y los valores esenciales de Chile. Su intención fue convertirse en los máximos encargados nacionales de hacer cumplir la ley y lo que percibían como los “valores” chilenos. Se puede encontrar más evidencia de esta intención en el artículo 95, que creaba un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) que estaría compuesto por el Presidente de la Nación, el Presidente del Congreso, el Presidente del Poder Judicial, los Comandantes de cada una de las tres Fuerzas Armadas y el director general de los Carabineros de Chile, lo que significaba una mayoría de cuatro a tres a favor de los militares. Se otorgó al COSENA la facultad de “expresar a cualquier autoridad

³⁸ Constitución de la República de Chile, Artículo 90



establecida por esta Constitución su opinión respecto de cualquier hecho, evento, acto o tema que, a su juicio, cuestionara seriamente las bases del orden institucional o que pudiera amenazar la seguridad nacional.”³⁹ Aunque no se indicaba cómo el gobierno debía o debiera responder ante dicha opinión expresada, la creación de este Consejo y lo incierto de su autoridad presionaron indirectamente a los participantes de los primeros gobiernos del retorno a la democracia. Los autores de la Constitución diseñaron el COSENA para conferir a los militares la autoridad constitucional para actuar en caso de que el gobierno civil no enfrentase los peligros políticos, socioeconómicos, clericales o culturales que percibían; en otras palabras, en caso de que la democracia permitiera concretar las enormes amenazas al orden tradicional existente o no actuara para suprimirlas.

- *DISPOSICIONES SUSTANTIVAS*

Hemos visto cómo la Constitución de 1980 tuvo profundas implicancias en términos de acuerdos institucionales: alteró el funcionamiento democrático de la legislatura, preservó la independencia de los militares y creó una nueva institución que, aunque era controlada conjuntamente por el gobierno civil y los militares, se inclinaba fuertemente ante la influencia de los militares. En vista de los dos últimos aspectos mencionados, las disposiciones sustantivas de la Constitución resultan aún más preocupantes. Fueron incluidas para sostener las convicciones políticas y económicas colectivas de los militares. En tal carácter, la autoatribuida legitimidad para sostener estas disposiciones creó profundas limitaciones en el espacio ideológico y las opciones políticas que conocería la democracia chilena.

Las más directas de las disposiciones sustantivas o restricciones al posible alcance de la política democrática están intrínsecamente relacionadas con los excesos percibidos en los años de Allende y los desafíos marxistas de izquierda al sistema liberal tradicional de derecho a la propiedad. El artículo 19.20 establece lo siguiente:

³⁹ Constitución de la República de Chile, Artículo 96



[La Constitución garantiza a todas las personas:] La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal.⁴⁰

Aunque la primera parte del artículo no presenta controversias y permite la legislación de impuestos progresivos, la segunda cláusula es mucho más vaga y carece de una metodología o definición de los actos inconstitucionales establecidos. *Desproporcionado* o *injusto* son términos subjetivos cuyo significado es contingente al juicio del sujeto individual. La cláusula final es importante ya que otorga carácter inconstitucional a los tributos específicos utilizados para abordar cuestiones socioeconómicas específicas. En este sentido, por ejemplo, un tribunal podría fallar que un tributo a los artículos de lujo importados con el fin de financiar hospitales públicos es inconstitucional.

El artículo 8, a su vez, se centra en la acción política y la persuasión de los actores, ya sean individuos u organizaciones, y no en las restricciones políticas:

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la

⁴⁰ Constitución de la República de Chile, Artículo 19.20



violencia o *una concepción de la sociedad*, del Estado o del orden jurídico de carácter *totalitario* o *fundada* en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes *tiendan a* esos objetivos, son inconstitucionales.⁴¹

Mientras el artículo 19.20 consolida la priorización de los derechos de propiedad como piedra fundamental de la República de Chile, limitando así la medida en que los gobiernos democráticos pueden implementar políticas redistributivas, el artículo 8 de hecho limita las aspiraciones ideológicas o los sistemas de valores de los actores políticos. En síntesis, está dirigido a las organizaciones marxistas y populistas. Resulta bastante interesante en cuanto a los dos temas que aborda en forma directa. En primer lugar, subraya los valores nacionales, según los considera o define la dictadura, que se relacionan con las instituciones de la familia y el liberalismo. Es interesante que el artículo se refiera a la violencia y el totalitarismo; esto al mismo tiempo subraya la óptica de la dictadura en cuanto al liberalismo, que priorizaba el aspecto económico de la ideología por encima del aspecto político. Además, parece implicar que los dictadores se consideraban los defensores de la República *contra* la violencia marxista y lo que consideraban violencia totalitaria, más que instigadores de violencia hacia una sociedad y un sistema de gobierno democráticos. En segundo lugar, la inserción de la frase *lucha de clases* muestra la preocupación de los militares por el marxismo y por la comprensión por parte del pueblo de las desigualdades y realidades socioeconómicas o la reacción popular ante tales desigualdades y realidades. Para el régimen, el liberalismo era un componente intrínseco de los valores y tradiciones chilenos.

Estas intenciones fueron en gran parte exitosas. Aunque la estructura institucional ha sido alterado por el proceso de redemocratización y la democracia que siguió, "la

⁴¹ Constitución de la República de Chile, Artículo 8 (se agregó énfasis)



organización relativamente cohesiva del Estado chileno, especialmente la coordinación efectiva ejercida por la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, limitó la influencia para que los grupos sociales pudieran alcanzar presionando a las agencias estatales sectoriales. Protegidos de estas formas de demandas populares "excesivas", los dirigentes de la política económica han tenido la latitud para actuar principalmente en criterios técnicos y mantener el equilibrio macroeconómico.⁴² Como veremos en el siguiente capítulo, que se ocupará de la política económica exterior de Chile bajo la democracia moderna, y en el capítulo 5, que se acercará a la consolidación de un cierta, pero muy pura, doctrina neoliberal, la estructura institucional de Chile moderno ha suprimido en gran medida la aplicación de estas excesivas exigencias y ha castrado la influencia democrática hacia estos asuntos económicos, haciendo que la democracia chilena contemporánea sea una muy tecnocrática y limitada a un ámbito reducido de opciones de políticas económicas.

PROCESO DE TRANSICIÓN Y REFORMAS NEGOCIADAS

La Constitución fue reformada en 1989 luego de la derrota de los militares en el plebiscito sobre la continuidad del mandato de Pinochet en un segundo periodo. El proceso de reforma fue polémico. En los rangos militares, los más intransigentes no querían diluir la estructura institucional creada en 1980 mientras que los moderados veían las negociaciones como un medio para preservar los aspectos esenciales de la agenda del régimen militar; la tozudez podía llevar a intentos de desarmar y remplazar la Constitución de 1980 una vez recuperada la democracia, especialmente si llegaba al poder un gobierno de centro izquierda. Además, la Constitución había sido redactada para legitimar el gobierno militar y con poca preocupación por el funcionamiento de la democracia que le seguiría. Una vez más, las negociaciones les brindaron a los militares la oportunidad de adaptar su constitución al contexto del gobierno democrático para que

⁴² Weyland, Kurt. (1999), p. 71



su esencia fundamental y sus intereses creados estuvieran más protegidos. Por último, el proceso de negociación y su ratificación por los agentes democráticos fundamentalmente legitimaría el documento y haría más difícil el argumento de que se trataba de una herencia antidemocrática para el gobierno civil que debía ser abolida.

Continuando con los mismos temas, la oposición democrática se encontró frente a una difícil situación en cuanto al proceso de negociación. Los miembros de la oposición comprendieron que el proceso de reforma legitimaría la constitución de los militares y haría más difícil la justificación de su derogación y remplazo. Su participación convertiría a los actores democráticos en cómplices de la estructura institucional del nuevo gobierno democrático y, de allí en adelante, tendrían que seguir las reglas de juego establecidas por el régimen de Pinochet. Al mismo tiempo, también percibían que resistirse a este proceso de reforma mutua pondría en peligro la perspectiva de democratización. Había fundamentalmente conciencia de que, dada la naturaleza de una transición pactada y la persistente fuerza política y represiva de los militares, las demandas excesivas podrían comprometer el proceso de transición.

Finalmente, se aprobaron 54 enmiendas a la Constitución mediante un plebiscito nacional en 1989, luego de las negociaciones entre los militares y la oposición democrática. La mayoría de los partidos políticos participó en el proceso de negociación mientras que el Partido Comunista de Chile se abstuvo con el argumento antes mencionado de que se legitimaban los legados de la dictadura. Las enmiendas constitucionales fueron aprobadas en un referéndum nacional en el mismo año con un 85,7% de votos. Vale la pena destacar algunas de las enmiendas.

El artículo 8, que ponía límites a las aspiraciones ideológicas de los actores democráticos, se reformó de manera tal que fueran exclusivamente las acciones y no los objetivos los inconstitucionales. Esto significaba que las ideologías basadas en la lucha de clases o los valores contrarios a lo que los militares consideraban central para el sistema político chileno se volvieron aceptables y podían ser argumentadas en el



escenario político siempre que no fueran implementadas. La diferenciación que se hacía consistía en la aplicación de la política como opuesta a la base ideológica. Aunque las restricciones constitucionales indirectas a la implementación de la política, basadas en los artículos sustantivos mencionados antes, permanecían intactas, esto significaba que los partidos políticos más radicales como el Partido Comunista de Chile podían ingresar al escenario político democrático. Esta diferenciación, además, tuvo profundas implicancias ya que la constitucionalidad de las agendas políticas tendría que ser juzgada en forma objetiva en cuanto a las mencionadas restricciones sin tener en cuenta sus objetivos. Mientras los actores democráticos de izquierda acataran las reglas de juego, esta enmienda les permitía un mayor espacio en términos de acción política formal.

Además, se amplió la conformación del COSENA para que incluyera a un auditor general. Así se agregó un voto civil designado adicional al Consejo, inclinándolo hacia los actores democráticos. Esta inclusión atenuaba la pretendida mayoría de la derecha con integrantes militares. Aunque el COSENA continúa siendo una institución polémica y la actual Presidente de Chile ha expresado su intención de desmantelarlo, las negociaciones previas a la reforma y este voto adicional lo ubicaron más en línea con el gobierno civil ya que los votos estarían divididos cuatro a cuatro entre militares y civiles. Conforme a la esencia del proceso de reforma constitucional, los militares negociaron un grado limitado de influencia política a cambio de legitimidad, siempre que mantuvieran el control y que los componentes centrales de su visión institucional permanecieran intactos.

El texto original de la Constitución de 1980 establecía que se requería la ratificación de dos legislaturas sucesivas para aprobar una reforma constitucional. Esta disposición fue eliminada y le otorgó a la oposición democrática algo más de espacio en el futuro para modificar y democratizar la Constitución autoritaria. Al mismo tiempo, el peso legislativo de los senadores designados les garantizaba a los militares que los pesados obstáculos para concretar el proceso de reforma permanecerían intactos. En este sentido, el proceso de reforma fue ciertamente uno de equilibrio de intereses contradictorios. Los militares hicieron concesiones siempre que no comprometieran las



características esenciales de su Constitución. Fundamentalmente, dada la naturaleza de la transición pactada, ambos bandos tenían su respectiva ventaja de negociación y las conversaciones tuvieron una resolución equilibrada. Sin embargo, a la larga, con poder y como líderes del proceso de transición, los militares comenzaron las negociaciones desde una posición estratégica superior.

SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL

Esta posición de ventaja del régimen de Pinochet para organizar el retorno de la democracia está básicamente expresada en la estructura electoral que el régimen construyó tras ser derrotado en el Plebiscito de 1988, que buscaba prolongar su mandato hasta 1997. Implementado con fuerza de ley en 1989, el sistema de votación “fue quizás el legado más importante y duradero de la restructuración del sistema político chileno llevada a cabo por Pinochet”.⁴³ Previo a esto, la democracia chilena había funcionado con un sistema de representación proporcional. Las bancas en las Cámaras alta y baja de la legislatura se asignaban en proporción a los votos recibidos por los respectivos partidos. Esta estructura electoral de tipo muy europeo implicaba que los partidos periféricos podían competir por sí solos y participar en coaliciones y pactos políticos formales luego de la finalización del proceso electoral. Como resultado de esto, el panorama partidario chileno hasta 1973 estuvo definido por una plétora de propuestas políticas y partidos que competían entre sí. Al votar, la población tenía una gama mucho más amplia de opciones para elegir a quienes la representarían.

En la Cámara de Diputados se había dividido al país en 28 distritos, cada uno de los cuales elegía entre uno y dieciocho representantes, según la cantidad de habitantes. El distrito promedio elegía 5,4 representantes. Dentro de cada distrito las bancas se asignaban conforme a un sistema de representación proporcional y listas partidarias.

⁴³ Laursen, Nicholas E. (2009), p. 31



Cada partido podía postular tantos candidatos como bancas hubiera en el distrito correspondiente. Los candidatos con mayor cantidad de votos se aseguraban una banca en el Congreso mientras que sus votos sobrantes se transferían al candidato que le seguía en popularidad en la lista del partido.

En el proceso de transición democrática conducido por la dictadura, se reemplazó el sistema de representación proporcional por un sistema binominal único en el que cada distrito, tanto de la Cámara alta como de la baja, tendría dos representantes. Como resultado de este sistema, “combinado con el tradicional sistema chileno de listas de votación y coaliciones, básicamente [se] garantizaba que la derecha tuviera igual representación en todos los distritos”.⁴⁴ Fundamentalmente, los candidatos que ocuparan el primer y segundo lugar en cada distrito electoral obtendrían la representación. Esto significaba que para que un partido ganara ambas bancas debería superar al partido o a la lista de una coalición que ocuparan el segundo lugar por una mayoría relativa del doble de votos. Los votantes continuarían votando por candidatos de una lista abierta, de modo que los votos sobrantes de un candidato que ya hubiera ganado se transferirían al candidato ubicado en segundo lugar en su lista. Dada la polarización de la sociedad chilena, el sistema binominal se implementó para neutralizar el predominio legislativo y el poder político de la centro izquierda en democracia:

[La] decisión fue tomada por los asesores presidenciales [de Pinochet], quienes previeron que los distritos binominales en los que el partido más grande debía superar al segundo por el doble de votos como mínimo favorecerían a la derecha”.⁴⁵

En general, estos esfuerzos tenían como resultado las consecuencias buscadas. Así, “durante la década de los 90 este sistema electoral sesgado, en combinación con los nueve senadores designados, significó que una sucesión de mayorías de la Concertación

⁴⁴ Laursen, Nicholas E. (2009), p. 32

⁴⁵ Mainwaring, Scott & Mariano Torcal. (2003), p. 74



en las elecciones se convirtiera en un Senado controlado por la minoría de derecha”. Además, y como dato esencialmente relevante a nuestro interés en la permanencia de una ideología y un modelo económico diferentes, “como consecuencia, una década de gobiernos de la Concertación no logró alterar demasiado el curso político establecido por Pinochet”.⁴⁶ Nuevamente hay mucho consenso en que el resultado de este sistema binominal ha sido el conservadurismo:

Una consecuencia del sistema binominal es que la legislación propuesta por los gobiernos de centro izquierda en las décadas de los 90 y 2000 se negoció en el parlamento solamente con los partidos políticos de centro derecha, ya que la izquierda política (fuera de la Concertación) y los movimientos ecológicos y regionalistas no tenían representantes en el Congreso, característica que ha inclinado la legislación hacia posturas más conservadoras”.⁴⁷

Por ejemplo, en las elecciones de 1989 para la Cámara alta, la Concertación obtuvo 22 bancas contra 16 de la oposición, ya que la Concertación pudo obtener la mayoría relativa del doble de votos en tres de los diecinueve distritos. Sin embargo, la existencia de los senadores designados volcó a la Cámara alta en favor de la derecha y garantizó a la oposición el bloqueo de cualquier intento de reforma o de cualquier legislación que considerase polémica o indeseable.

Con respecto a la permanencia del enfoque neoliberal de la política económica que perduró bajo los gobiernos democráticos de la Concertación, el sistema de votación binominal tuvo dos profundas consecuencias. En primer lugar, como ya se mencionó, la oposición conservadora de derecha mantuvo no solo la representación no proporcional en ambas Cámaras del Congreso sino también una mayoría asegurada y el poder de veto en la Cámara alta debido al rol de los senadores no electos. Esto significó que la derecha mantendría una importante influencia en las políticas que se implementaron,

⁴⁶ Winn, Peter. (2004), p. 49

⁴⁷ Solimano, Andrés. (2012), p. 132



asegurándole así el poder necesario para limitar el grado en que la Concertación podría reinventar el panorama político y económico chileno luego del regreso de la democracia. En segundo lugar, el sistema binominal tuvo la consecuencia más sutil de garantizar que el sistema político chileno fuera bipartidario y que los partidos radicales que no estuvieran dentro de las dos coaliciones fueran políticamente insignificantes y perdieran su representación proporcional:

En consecuencia, durante los veinte años que siguieron al régimen militar, la legislación aprobada en el Congreso debió ser negociada únicamente con el partido político de centro derecha y no con los representantes de la izquierda (fuera de la Concertación) o con otras fuerzas políticas y sociales independientes fuera de las dos coaliciones principales, ya que simplemente no se encontraban presentes en el parlamento. Sin duda, la legislación política y económica aprobada desde la recuperación de la democracia en 1990 se ha inclinado hacia posiciones más conservadoras.⁴⁸

El resultado fue que se moderaron las negociaciones y las propuestas políticas y que solamente dos bloques se ocuparon de definir el rumbo político y económico de la democracia chilena. De por sí, “el sistema ha traído estabilidad pero también ha restringido la representación política de las posiciones que no están incluidas en la agenda de la democracia (restringida) y la economía de libre mercado, que han dominado la escena política luego de la desaparición del régimen militar”.⁴⁹

Básicamente, el sistema binominal tuvo la consecuencia no buscada de alentar pactos electorales y una política de coaliciones. Dada la diversidad histórica de los partidos políticos en Chile y el hecho de que ningún partido podría obtener una mayoría relativa del doble de votos en ningún distrito, la celebración de pactos electorales con otros partidos no solo no fue perjudicial sino que fue beneficiosa y quizás necesaria.

⁴⁸ Solimano, Andrés. (2012), p. 37

⁴⁹ *ibid.*, p. 37



Siempre que la plataforma política del partido asociado no discrepara tanto con la del propio, la formación de una coalición electoral podía impedir que una lista opositora obtuviera una mayoría relativa del doble de votos. Si dos partidos de derecha obtuvieran el 17% de los votos en un determinado distrito, una lista de izquierda podría ganar las dos bancas parlamentarias con solo el 35% de los votos mientras que ellos se garantizarían una banca si se postularan como una coalición. Además de resultar una forma fundamentalmente realista, aunque vaga y con concesiones, de asegurar representación ideológica en un determinado distrito, las coaliciones también se convirtieron en la única manera plausible de influir en el proceso de selección de quien obtendría la segunda banca. Por ejemplo, en un distrito donde dominaba el PS pero no podía obtener el 66,7% de los votos necesarios para ganar la segunda banca en el Congreso, su alineación con el PDC era una forma de garantizarse que la banca fuera a un actor político con una postura ideológica vagamente similar, un partido con el cual pudiera negociar con más facilidad dentro de la legislatura y no un actor con una óptica política y socioeconómica profundamente contraria a la suya. Las coaliciones habían existido antes de 1973, al igual que la cooperación entre el PS, el PC y el PDC, pero las realidades del sistema binominal, multiplicadas por la experiencia política de los años de Pinochet, profundizaron y fortalecieron la coalición y la cooperación en la Concertación (debido a factores no relacionados y quizás exógenos, el PC no participó en los primeros años de la Concertación). Reiteramos, este sistema binominal y las tácticas de coalición que generó “han cambiado la dinámica del sistema de partidos de tripartita (izquierda-centro-derecha) a bipartita (derecha versus Concertación, la coalición de izquierda/centro)”.⁵⁰

Se deben subrayar dos efectos de este nuevo sistema bipartito de partidos. Primero, como ya hemos explicado, se moderaron y diluyeron mucho las plataformas políticas, ya que la negociación de la Concertación con la coalición de derecha, la Alianza, se ha vuelto el único factor necesario para aprobar la legislación. Los partidos

⁵⁰ Mainwaring, Scott & Mariano Torcal. (2003), p. 74



que no han ingresado en ninguna de las dos coaliciones dominantes se han vuelto superfluos y se encuentran fuera del escenario político formal y del sistema de formación de políticas. Al mismo tiempo, la participación de cualquier partido que se encuentre fuera del panorama político centrista y del consenso político y económico que ha resultado de este sistema bipartito en cualquiera de las dos coaliciones no tendría virtualmente ninguna influencia significativa en la revisión de la posición ideológica de cualquiera de las coaliciones o en la modificación del consenso económico de la política chilena central. En resumen, debido a la estructura institucional, los partidos periféricos están predeterminados a jugar un rol cada vez más insignificante en la política formal.

Segundo, la política partidaria se ha vuelto un juego de élite en lugar de una interacción entre la representación electoral y los deseos políticos del electorado. Por una parte, debido a la necesidad de negociación entre la centro izquierda y la centro derecha, existe muy poco espacio para que las coaliciones predominantes se avengan a satisfacer los intereses de sus votantes. Más importante aún, sin embargo, la necesidad de construir coaliciones y de cooperación interpartidaria ha cambiado el foco estratégico de los actores políticos. En lugar de concentrarse en los intereses políticos y económicos y las preocupaciones políticas de sus votantes, las élites partidarias han tenido que focalizar sus plataformas políticas en cuál será la que tendrá más éxito en términos de construcción de coaliciones:

La estrategia política estaba ahora cada vez más determinada por las élites partidarias, que consultaban no ya a las bases sino a las élites de los otros partidos que conformaban la Concertación... [La] lucha por la democracia comenzó a transformarse: de estar fundada en la organización de las bases y la movilización de las masas pasó a las negociaciones a puertas cerradas entre las élites, con un aporte mínimo, si es que lo hubo, de los sectores populares...⁵¹

⁵¹ Posner, Paul W. (1999), p. 68. Ver también Olavarría, Margot. (2003), p. 14



En esta declaración, Posner está básicamente preocupado por la nueva dinámica de la relación entre el PS y el PDC y el enfoque de la Concertación pero este foco de atención en los partidos de centro izquierda es lo más revelador del cambio sufrido por los partidos políticos en el nuevo escenario institucional chileno luego del retorno de la democracia. Especialmente en el caso del PS, estos partidos habían dependido de la movilización de masas y de una relación simbiótica entre los votantes y sus representantes para ganar poder político o influencia pero esa relación se diluyó con las “largas y complejas negociaciones para conformar listas parlamentarias con dos candidatos en los sesenta distritos electorales del país”.⁵²

El desplazamiento de la política partidaria hacia las maniobras políticas de la élite ha tenido como resultado el desarrollo de partidos “comodín”. Esta es una nueva tendencia que aleja el foco de atención del partido histórico hacia una dependencia de diferentes sectores de la población definidos por factores socioeconómicos, sectoriales o regionales; la capacidad de movilizar a los grupos demográficos que un partido político originalmente buscaba representar ya no resulta suficiente bajo las normas institucionales chilenas luego del retorno de la democracia. En lugar de ello, los partidos “comodín”, que logran reunir el apoyo de una amplia gama de sectores sociales con intereses variados, son los que resultan legislativa o políticamente viables. Al explicar este cambio en la dinámica de los partidos chilenos, Olavarría se refiere a esta peculiaridad como un proceso de “americanización”. No cabe duda de que esta metáfora destaca el profundo desplazamiento hacia un sistema bipartidario y echa luz sobre muchos factores y limitaciones de la democracia chilena. Las similitudes entre la naturaleza bipartidaria del sistema de partidos políticos estadounidense y la del Chile moderno merecen un análisis más extenso que no tiene lugar en nuestro estudio pero seguramente puede observarse este fenómeno del partido “comodín” en ambos contextos.

⁵² Siavelis, Peter M. (1995), p. 61



REDEFINICIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS

Para comprender los efectos de la reconstitución institucional y los conceptos mencionados de sistema bipartidario, maniobras de la élite y partido “comodín”, deberíamos analizar brevemente las características de los partidos políticos en el Chile moderno, teniendo en mente sus respectivas características en la democracia previa a Pinochet para destacar cómo 17 años de dictadura y el nuevo panorama institucional y social los modificaron. El hacerlo nos ayudará a comprender la determinación política de los actores políticos modernos y por qué la democracia chilena continuó y continúa funcionando con el mismo consenso doctrinal predominante. En otras palabras, comprender las características y las experiencias y aprendizajes políticos de los partidos chilenos contemporáneos, así como las relaciones entre ellos, pondrá de relieve por qué la democracia chilena mantuvo los aspectos esenciales del modelo económico orientado hacia el mercado del régimen de Pinochet.

Los actores de la izquierda chilena son de especial importancia ya que naturalmente serían los más inclinados a cuestionar el modelo basado en el mercado que se aplicó en Chile con el retorno de la democracia. Como resultado de los acuerdos institucionales mencionados anteriormente, el trauma político de 17 años de dictadura y un contexto social reformado, la izquierda se ha mostrado perpleja en su débil determinación para cuestionar la ideología económica imperante. En gran medida ha aceptado el paradigma imperante y ha adoptado la misma orientación económica que el régimen de Pinochet y los actores democráticos de la derecha.

Para ser claros, cuando hablamos de la izquierda chilena moderna que ha sido cómplice en el mantenimiento de los componentes centrales, aunque modificados, del neoliberalismo nos referimos a la izquierda que ha ejercido influencia legislativa: la coalición del PDC y el PS en la Concertación. Mientras que la moderación del PDC está en línea con su plataforma histórica, la nueva personalidad del PS es radicalmente diferente a la de los años anteriores a Pinochet. La nueva dinámica y actitud del PS es el



ejemplo más revelador de la manera en que la experiencia de la dictadura alteró drásticamente y sistemáticamente los caracteres de los actores políticos luego del retorno de la democracia. Por otra parte, la poca disposición del PC para adaptarse al nuevo contexto institucional, político y social y su consiguiente exclusión de la política formal ponen en evidencia la necesidad de adaptación a una estructura institucional fundamentalmente antidemocrática e ideológicamente ambigua en la política chilena moderna.

La evolución del PS y el PC, los dos partidos más importantes de la izquierda, muestra los profundos efectos que los factores exógenos pueden causar en los actores políticos. Ambos partidos fueron fundados sobre una base común de teoría marxista. Sus diferencias históricas residen en aspectos estratégicos y teóricos más que en objetivos políticos e históricos. En los años previos a Pinochet, el PC había estado muy alineado con la Unión Soviética, que había defendido una estrategia más paciente y una postura más pragmática respecto de la revolución socioeconómica. Como resultado de ello, el PC “adoptó un enfoque más prudente y moderado del cambio político y sociopolítico” y “prefirió alianzas multclasistas, cambios pragmáticos en las relaciones de propiedad, una adherencia estricta a la legalidad constitucional y concesiones negociadas con las fuerzas de la oposición”.⁵³ Por otra parte, el PS había sido históricamente reacio a cooperar con los partidos que no fueran de izquierda, ya que creía que no se podría llegar al socialismo por la vía del aparato democrático. En lugar de ello, se concentró únicamente en la movilización de las clases obrera y campesina. Este enfoque estrecho apuntaba a fomentar un movimiento popular de base para contrarrestar lo que percibía como una superestructura institucional burguesa.

Los dos partidos principales de izquierda intercambiaron sus roles con el retorno de la democracia en Chile: el PS estuvo muy dispuesto a negociar con los partidos de centro mientras que el PC ingresó al escenario político con una rigidez hacia su base histórica que lo dejó fuera de la política formal. Este *entrecruzamiento* arroja luz sobre

⁵³ Roberts, Kenneth M. (1998), p. 83



una serie de factores. La estructura socioeconómica chilena fue drásticamente modificada durante el régimen de Pinochet. Entre la inserción de la economía chilena en una economía crecientemente globalizada y los sistemáticos intentos de debilitar la movilización y sindicalización de los trabajadores, la base electoral histórica de la izquierda no solo se redujo sino que se despolitizó. Aunque el PC había trabajado en conjunto con los partidos de centro, conservaba una particular rigidez ideológica marxista que constituía el núcleo de su identidad. Debido a este dogmatismo, le fue más difícil adaptarse al nuevo contexto político, económico y social. Se negó a participar en la política multclasista posterior al retorno de la democracia y continuó actuando de la misma manera como lo había hecho en los años previos a Pinochet. Como resultado de ello, durante las primeras décadas de la democracia el PC no tuvo ninguna influencia legislativa.

Por el contrario, el interés histórico del PS en cultivar el apoyo popular de las bases lo volvió más compatible con el nuevo marco institucional y viable como partido “comodín”. Aunque su perspectiva política y económica y su identidad representativa cambiaron, su estrategia para desarrollar su base partidaria permaneció intacta. Una vez subrayado esto, hay que aclarar que su teoría política y su estrategia respecto de la colaboración y la negociación cambiaron radicalmente. Este cambio en la posición del PS en el panorama partidario es el detalle más importante para explicar el nuevo sistema de partidos de la democracia chilena.

La crisis económica que fue producto de una serie de factores, desde el valor declinante del cobre hasta una paridad cambiaria artificial, pero que fundamentalmente implicó un colapso del sector bancario y un tema de liquidez, fue recibida con una ola de protestas populares entre 1982 y 1986. El PC y algunas facciones del PS estuvieron involucrados en el proceso de organización de las movilizaciones populares. La idea era utilizar la insatisfacción pública por las circunstancias económicas para presionar a la dictadura y finalmente lograr el retorno a la democracia. A pesar de que se trató de un movimiento muy fuerte y poderoso, la dictadura resistió. El fracaso de la acción popular



agravado por la intervención militar contra el gobierno de Allende produjo un faccionalismo creciente dentro del PS y finalmente fue el catalizador para una profunda reinención de su identidad.

A diferencia de la conformidad ideológica, la organización verticalista y el centralismo del PC, el PS tenía una identidad mucho más difusa y menos definida. Mientras que la pertenencia al PC dependía de la sumisión a la línea partidaria, el PS era más un escenario para el discurso teórico. Por ello, era también muy proclive al fraccionamiento. El fraccionamiento creció en los años que siguieron al golpe militar contra el gobierno de Allende y evolucionó hacia el control del partido por parte de dos fracciones principales. Por una parte, los socialistas que seguían creyendo en el radicalismo que definió al PS en los años anteriores a Pinochet y que proponían una estrategia insurreccional centrada en Clodomiro Almeyda. Para estos actores, la movilización popular era la clave para terminar con la dictadura y retomar el proyecto socialista. Los socialistas de Almeyda desarrollaron fuertes vínculos con el PC antes y durante la crisis y las protestas populares de los 80.

Por otra parte, Ricardo Nuñez Muñoz y sus adherentes propugnaban la vía pacífica y un proceso de construcción de coaliciones y movilizaciones electorales. Mientras los socialistas de Almeyda y el PC encararon la organización de la política de masas como un medio para derrocar a los militares por la fuerza, los socialistas de Nuñez la encararon como una forma de presionar a los militares para que aceptaran elecciones democráticas. Al principio los socialistas de Almeyda tuvieron más influencia en la dirección del PS al sostener que la intervención militar contra el proyecto socialista de Allende era la prueba de que la élite burguesa nunca permitiría en forma pacífica una reestructuración económica radical y que la insurrección y la fuerza eran la única manera de lograr el socialismo. Dada su debilidad histórica para cultivar vínculos verticales con los movimientos populares y la sociedad civil, el PS se subordinó al PC en aquellos años y durante la ola de protestas populares que comenzó en 1982. Luego del fracaso de las movilizaciones de masas para expulsar a la dictadura



durante la crisis de principios de los 80, sin embargo, los socialistas de Nuñez se encontraron en una posición de validación teórica y “sostuvieron que resultaba imposible derrotar a la dictadura en el terreno donde era más fuerte, el de la confrontación y la fuerza”.⁵⁴

Así, los socialistas de Nuñez se convirtieron en la facción mayoritaria del PS en los años previos al Plebiscito de 1988 y durante la transición democrática. Además, debido a su posición dominante en este periodo formativo y a la consiguiente participación del PS en las instituciones democráticas creadas por la dictadura, consolidaron su control del partido y definieron su óptica política y económica moderna de moderación. Este desarrollo histórico y su correspondiente aprendizaje político, del golpe de Pinochet al fracaso de la política de masas para lograr su objetivo, le permitieron al PS involucrarse en una política de coalición en la época de la campaña de 1988; el resultado fue la coalición de la Concertación con el PDC en la democracia reconstituida.

El PDC tiene una tendencia histórica a involucrarse en políticas de coalición y a trabajar al unísono con partidos tanto de izquierda como de derecha, dependiendo del contexto político y de cuáles coaliciones tengan más posibilidades desde el punto de vista electoral y político. En este sentido, se puede definir su identidad histórica como la de un partido *electoralista*:

El modelo electoralista se asocia con partidos que dan prioridad a la movilización del electorado en lugar de la construcción de sujetos populares colectivos en la sociedad civil. Estos partidos suelen respetar la autonomía de las organizaciones sociales, en parte porque su proyecto depende menos del apoyo de los actores colectivos. Por el contrario, se centra en conseguir la base de apoyo electoral más amplia posible, lo que significa llegar más allá de los grupos sociales organizados para

⁵⁴ Roberts, Kenneth M. (1998), p. 129



atraer a la masa de votantes no organizados y a menudo independientes.⁵⁵

Considerando este rasgo histórico y las mencionadas necesidades políticas del nuevo aparato democrático, con el retorno de Chile a la democracia el PDC ingresó al sistema de partidos en condiciones muy favorables y fue el partido menos afectado por la experiencia autoritaria.

El PDC había sido un partido decisivo en los años previos al régimen de Pinochet. Mientras que su enfoque electoralista había posibilitado la presidencia de Frei en 1964, en las elecciones de 1970 la creciente polarización lo forzó a tener que alinearse con la izquierda o la derecha; optó por la izquierda y Allende nunca olvidaría que “si no hubiera sido por los 75 votos del PDC en el Congreso, nunca hubiera sido Presidente de Chile”.⁵⁶ En vistas del creciente radicalismo, sin embargo, el PDC fue empujado a “una alianza con la derecha, que miraba a los militares cada vez más para que protegieran sus intereses. Allende y los moderados del PU trataron en vano de negociar un compromiso con el PDC para aislar a la derecha y evitar una ruptura democrática pero el acuerdo fue bloqueado por los conservadores de la Democracia Cristiana y la línea dura del Socialismo”.⁵⁷ En este sentido, el pragmatismo del PDC jugó un papel decisivo en el resultado de la creciente polarización desde finales de los 60 hasta 1973, e incluso contribuyó al derrocamiento de la democracia. Además, ese mismo pragmatismo fue fundamental para llegar a la forma pactada de redemocratización que Chile abrazó en 1988 y para el rumbo de la democracia chilena moderna y su sistema de partidos.

Esto plantea dos preguntas que, como veremos, se encuentran indisolublemente ligadas. Primero, ¿por qué el PDC anduvo de aquí para allá con los actores de la izquierda y la derecha? Segundo, dada su historia de oscilación pragmática entre socios

⁵⁵ Roberts, Kenneth M. (1998), p. 75

⁵⁶ Eul-Soo, Author. (2002), p. 83

⁵⁷ Roberts, Kenneth M. (1998), p. 93



políticos, ¿por qué ha permanecido tan firme en su compromiso con la Concertación y su entendimiento con el PS?

La primera respuesta tiene que ver con el centrismo y las características electoralistas que tienden a acompañar a los partidos que se encuentran en un punto medio entre posiciones polarizadas. En pocas palabras, si por sí solos no pueden definir resultados políticos, están en una posición para decidir qué bando lo hará. En general, el centro ha gravitado hacia los que percibe como aliados políticos más útiles y se ha preocupado menos por la coherencia ideológica. Sin embargo, este análisis no capta totalmente los determinantes políticos del PDC y socava sus bases ideológicas. El centro chileno encarna el liberalismo, una ideología que se desarrolló en el siglo XIX, cuando la burguesía emergente se enfrentó al poder de la élite conservadora con un nuevo modelo político y económico. La alternancia del PDC entre la coalición de izquierda y la de derecha subraya un defecto fundamental del pensamiento liberal. Cuando el liberalismo económico y el político han coexistido sin amenazar los derechos de propiedad, los partidos liberales han estado históricamente dispuestos a trabajar al unísono con los partidos de izquierda que proponían una política económica más radical. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias, el liberalismo político y la democracia han llegado a amenazar al liberalismo económico. La democracia abre canales para democratizar la política económica, desde la política tributaria a la comercial a la regulación del mercado del trabajo, la reorganización de la distribución de la riqueza y el ingreso y el cuestionamiento de los derechos de propiedad. Esto sucedió en el gobierno de Allende y, según la norma histórica, el PDC optó por priorizar los derechos económicos por encima de los políticos, desplazando su apoyo del gobierno del PU a la oposición de derecha, lo que finalmente produjo el derrocamiento de la democracia.

La respuesta a la segunda pregunta sigue la lógica. Debido a la consolidación de los socialistas de Nuñez en el PS, la moderación convirtió al partido en un socio más aceptable para el PDC. Aunque algunos actores del PS todavía idealizaban una distribución de la riqueza más radicalmente equitativa y un sistema económico más



socialista, no estaban dispuestos a perseguir este ideal debido al pragmatismo que había adoptado el partido. Así, el actor dominante de izquierda no presentaba amenazas de tipo económico al liberalismo político y se atenuaba la contradicción mencionada anteriormente. Además, la adopción por parte del PS de una política multiclasista o electoralista, una necesidad política en la democracia chilena reconstituida, lo acercó aun más al PDC. Mientras que aún persiste una brecha ideológica entre los dos miembros principales de la Concertación, la división es menor entre la posición ideológica del PDC y los actores de derecha, y su peso es muy secundario en cuanto a tácticas electorales, pragmatismo y una propuesta política amorfa.

El ala derecha del sistema de partidos chileno ingresó a la democracia en un estado de confusión e indiferencia. Primero, su acuerdo y sus vínculos históricos con el centro se vieron comprometidos por el apoyo de la derecha a la dictadura de Pinochet. El aprendizaje político convirtió a los actores de derecha en aliados imposibles para el PDC. Segundo, y en relación con el primer punto, la derecha se había organizado para apoyar la elección de Pinochet en el Plebiscito de 1988. El PDC y el PS entablaron profundos vínculos en su campaña para derrotar al régimen militar e iniciar un proceso de redemocratización, mientras que la derecha continuó comprometida con su apoyo a Pinochet. Esta cooperación de cara al plebiscito llevó al desarrollo de la Concertación y aisló políticamente a los partidos chilenos de derecha. Aun representaban a un porcentaje sustancial de la población que era conservadora pero, sin socios para una coalición que sorteara la divisoria ideológica, no pudieron jugar un papel decisivo *directo* en la legislatura y en el desarrollo de políticas. En este sentido, los autores de la Constitución tuvieron poca visión de futuro en su ambición por instilar derechismo en la democracia chilena. Al mismo tiempo, sin embargo, la moderación y el centralismo coherentes de la Concertación cumplieron el objetivo de los autores militares de la Constitución. Aunque los militares sin duda hubieran preferido un gobierno democrático bajo el control de la coalición Democracia y Progreso, las características institucionales mencionadas y el aprendizaje político heredado les garantizaban que la



Concertación no se alejaría mucho de la línea ideológica de la dictadura. Además, a pesar de sus limitaciones de representación, la derecha permaneció, en términos políticos, como la segunda coalición más poderosa y, debido a la estructura electoral binominal y otras características institucionales, retuvo una influencia *indirecta* desproporcionada en la gestión democrática.

En forma similar al ala izquierda del espectro político, la derecha se encontró en una situación de división que tenía que ver más con estrategia que con ideología u objetivos políticos. Aunque ambos conservaron los aspectos ideológicos y económicos más conservadores de la dictadura militar, el Partido Renovación Nacional (RN) trató de distanciarse del régimen de Pinochet luego de su derrota en el Plebiscito de 1988. Al igual que el PS en el ala izquierda del espectro político, esta posición táctica fue el resultado de su política electoralista. Para expandir su base electoral hacia el centro, la RN vio la necesidad de atraer a los votantes de la clase media que apoyaban el neoliberalismo y los desarrollos económicos de la dictadura pero que consideraban problemáticos los aspectos políticos de la dictadura y las violaciones de los derechos humanos. Por el contrario, la Unión Demócrata Independiente (UDI) seguía considerando necesaria la experiencia autoritaria para purificar a la sociedad política chilena y construir una economía con más potencial. Resulta interesante que, mientras la RN se concentraba en atraer a los votantes de la clase media y en cortejar a sus aliados políticos de centro, en ambos casos con poco éxito, la UDI tenía más influencia en los barrios de clase baja urbana y rural, donde intentaba contrarrestar la influencia del marxismo con su propia ideología económica y el concepto político de subsidiariedad.

Se debería destacar que la experiencia autoritaria tuvo profundos efectos en el sistema de partidos chileno y en los actores de la democracia reconstituida luego de la transición pactada que comenzó en 1988. Las tendencias ideológicas de la derecha y la izquierda se han visto comprometidas por la necesidad de electoralismo, que ha empujado a una parte sustancial de ambos grupos hacia el centro. Al mismo tiempo, el



propio proceso de transición hacia la democracia definió en gran medida la dinámica política que se consolidaría. Debido a que el PS y el PDC se organizaron para apoyar el voto por el “No” en el Plebiscito de 1988 mientras que la UDI y RN se alinearon con la dictadura y el voto por el “Sí”, hemos presenciado el desarrollo de dos coaliciones duraderas que actualmente definen la política formal en Chile. Los dos bloques de las coaliciones tienen una base parcialmente ideológica, ya que los intereses y los valores de los actores involucrados predeterminaron sus posiciones en el Plebiscito y la transición a la democracia que le siguió, pero no se puede negar la importancia de la construcción de coaliciones y la estrategia electoral que comenzó entre 1987 y 1988.

La importancia de los actores reconstituidos y el sistema reconstruido de partidos en la democracia chilena contemporánea resultan cruciales en este análisis, en tanto que son factores críticos en términos de la política económica que Chile siguió e implementó en la década inicial de la democracia y la gestión de la Concertación. Mientras que el PDC permaneció ideológicamente más o menos intacto, la nueva identidad del PS cambió sus aspiraciones en cuestiones económicas nacionales y externas, en términos de inserción en la economía global. Además, para agravar este nuevo panorama de la centro izquierda, los factores institucionales aseguraron la influencia desproporcionada de los actores de derecha e hicieron políticamente imposible alternar el modelo económico nacional y externo establecido por Pinochet. Como resultado de ello, a pesar de la existencia de un contexto político profundamente diferente en los 90, la democracia básicamente siguió la misma trayectoria fundada por la dictadura en términos de política económica.

Lo que vimos en este capítulo es que la nueva estructura y marco institucional tuvieron efectos dramáticos en la sistema de partidos democráticos y su capacidad de implementar reformas y cambios económicos. Fue un desarrollo que afectó principalmente los actores de la izquierda. Hubo obstáculos sustanciales y constitucionales que predestinaron la amplitud de opciones políticas. La Constitución de 1982, aunque ha sido alterado, sigue siendo un gran impedimento. La sistema electoral



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



fue muy problemático por la democratización plena del país y a pesar del hecho que hubo una reforma de la sistema electoral en el último año, algo que discutiremos en nuestra conclusión, todavía vamos a tener que esperar para ver como esta reforma cambiará el panorama político chileno.



CAPÍTULO 4: LA INSERCIÓN DE CHILE EN EL COMERCIO MUNDIAL

Desde el retorno a la democracia en Chile, los gobiernos de la Concertación y el gobierno de Sebastián Piñera, con sus vínculos a la Alianza por Chile, una encarnación contemporánea de la coalición Democracia y Progreso, se implementaron un total de 18 acuerdos de libre comercio con dos más que entrarán en vigencia en el futuro. Mientras tanto, cinco acuerdos de comercio preferencial fueron firmados, principalmente en la década de 90. Observando el compromiso chileno hacia el libre comercio, en cualquier forma que sea, Leslie Wehner resumió estos desarrollos de políticas de la siguiente manera, “la política de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) de Chile es, por lo tanto, un proceso del largo plazo que revela la convicción del país sobre cómo la liberalización del comercio fortalecerá su economía nacional en su conjunto.”⁵⁸

El desarrollo y la consolidación de esta política comercial resultan fundamentales en muchos aspectos. En primer lugar, debido a que el libre comercio se expandió y se convirtió en un dogma central de la realidad económica global de las últimas tres décadas, la trayectoria económica de Chile era, de alguna forma, simbólica del consenso global cambiante y el enfoque mundial hacia el comercio. Luego de la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial, la actitud agresivamente optimista hacia el multilateralismo y el libre comercio que evolucionaron hacia finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, fueron derribadas por una vuelta al proteccionismo, tarifas más altas, el aumento de la regulación y un mayor rol del sector público en general. Este paradigma económico, fue vencido por el resurgimiento en los años 70 y 80 del liberalismo y el libre comercio, aunque en una nueva forma que complementaba el contexto económico contemporáneo. Este proceso quizás sea una generalización – la experiencia acumulativa de tendencias que fueron sucediendo en distintas formas a lo ancho de numerosas y diversas naciones, gobiernos y políticas comerciales en todo el

⁵⁸ Wehner, Leslie. (2011), p. 208



mundo – pero la trayectoria económica del Chile moderno y su evolución desde los comienzos del siglo XX, resalta esta generalización internacional hasta un alcance sorprendente. En este sentido, al analizar el caso de Chile, arroja una buena cantidad de luz sobre las tendencias ideológicas económicas.

En segundo lugar, la supervivencia del modelo económico chileno, ampliamente definido e implementado por el régimen autoritario de Pinochet, ilumina bastante sobre la ubicación ideológica de los principales actores en la Chile redemocratizada. La resistencia de esta política económica destaca el consenso entre los actores democráticos y la ausencia de fisuras de política económica divisionistas. Mientras que este consenso lleva hacia una estabilidad y continuidad política, también significa que la opción de una alternativa viable en términos de política económica resulta virtualmente imposible en la democracia chilena moderna. Mientras que los desarrollos recientes han destacado una división en términos del rol del sector público en la educación y los fondos de pensión, las prioridades de política económica externa de la política chilena moderna se mantienen sin desafíos y el inquebrantable compromiso de Chile con los acuerdos comerciales bilaterales, frente al creciente regionalismo dentro de Sudamérica, resaltan este hecho. Mientras que el Mercosur continúa expandiéndose y desarrollándose, Chile se mantiene comprometido con su forma independiente de desarrollo comercial bilateral. Aunque el Mercosur es una forma muy incompleta de integración regional y se enfrenta a varios desafíos, los intentos de sus naciones miembros de participar en este proceso de integración comercial y económica resalta una brecha fundamental en estrategia económica externa entre ellos y con la de Chile: mientras los países del Mercosur han mostrado voluntad de unirse entre ellos, cediendo una porción de su soberanía en términos de relaciones comerciales, Chile se mantuvo como segunda alternativa. La cooperación e interdependencia del Mercosur fue rechazada por Chile en favor de un enfoque introvertido hacia el desarrollo y el comercio.



Como la democracia chilena se consolidó en los años 90, esta aproximación hacia el comercio se transformó cada vez más en una característica fundamental del lado económico de los gobiernos de la Concertación:

[La] política exterior del mandatorio mantuvo lo que había sido, hasta ese momento, el estilo concertacionista de inserción externa, aunque con una perspectiva ‘*incrementalista*’ y de *profundización*. Desde ese punto de vista, fue altamente *continuista* y *afirmador* de una modalidad externa post-Guerra Fría inaugurada a comienzos de los años 90 y cuyos ejes articuladores fueron la *concertación política* y la *profundización de la integración económico-comercial*.⁵⁹

Ha sido un enfoque gradual y pragmático hacia la integración, que siempre le dio prioridad a los beneficios de la economía chilena sobre los argumentos dogmáticos para la integración; pero, sin embargo, el enfoque de la democracia chilena hacia la política económica se convirtió en ideología hasta cierto alcance. Los factores contextuales, incluido el fin de la Guerra Fría y las particularidades de la economía chilena y los recursos a su disposición, precipitaron este desarrollo. Es justo denominar a la estrategia comercial de Chile un proceso de integración, pero debe destacarse que es una forma de integración muy específica y superficial.

El proceso de Chile de inserción económica externa ha sido de “liberalización bilateral y multilateral”⁶⁰. Estos tres aspectos “le permitieron [a Chile] generar múltiples instrumentos y participar en diversas instancias para asegurar el acceso a mercados mundiales y regionales”⁶¹. Mientras que la “liberalización unilateral comenzó durante el gobierno autoritario de Pinochet, en el cual las tarifas se suprimieron para crear competencia para los sectores económicos locales facilitando la importación de

⁵⁹ Quezada, Abraham. (2010), p. 133

⁶⁰ Wehner, Leslie. (2011), p. 212

⁶¹ Fuentes, Claudio. (2006), p.3



productos,”⁶² el bilateralismo fue el resultado de resolución por parte de la Concertación y otros actores democráticos. Finalmente, el multilateralismo fue el resultado de esfuerzos globales coordinados por la OMC y sus estados miembros, obviamente con el acuerdo cómplice de los actores políticos chilenos de participar en este proceso global. Sin embargo, este enfoque multilateral hacia el comercio, la piedra fundamental de la OMC, fue impedido por el fracaso de la Ronda del Milenio de la OMC en Seattle, Washington en noviembre y diciembre de 1998, y luego, por la lentitud y eventual fracaso de la Ronda de Doha de negociaciones. El fracaso para profundizar el multilateralismo lo condujo al recurso y a la proliferación rápida de acuerdos preferenciales bilaterales y de libre comercio en las décadas de 1990 y 2000. Como lo expresa Leslie Wehner:

La rápida proliferación de los Acuerdos de Libre Comercio fue influenciada por la exasperación de países orientados al mercado con el lento movimiento de negociaciones multilaterales, primero en el GATT y luego bajo la OMC.⁶³

Para los países en vías de desarrollo, la rápida promulgación de los acuerdos de libre comercio llevó a una carrera para participar en la tendencia bilateral en desarrollo. Los actores reconocieron los beneficios de involucrarse en las primeras etapas del proceso con el fin de obtener acceso a nuevos mercados y los correspondientes beneficios económicos antes que otras naciones ingresaran en el campo de juego.

Debido a este contexto internacional, el bilateralismo ha sido la característica dominante de la política comercial de la democracia chilena. Comparada con otras naciones, el mero número y profundidad de los acuerdos comerciales bilaterales de Chile, desde el retorno a la democracia, resulta sorprendente. Dicho esto, sin embargo, el multilateralismo y el unilateralismo son asuntos duraderos y se han mantenido como

⁶² Wehner, Leslie. (2011), p. 212

⁶³ Wehner, Leslie. (2011), p. 211



un compromiso de los gobiernos democráticos. En el año 2005, el Presidente Ricardo Lagos pronunció la siguiente declaración ante el Congreso Nacional, expresando la inserción de Chile en el sistema de comercio multilateral global y la dependencia cada vez más creciente del desarrollo de la economía y la sociedad chilena en la globalización:

Lo multilateral cada vez es más parte de una política local, las cosas importantes que ocurren producen efectos sustanciales en nuestra patria. Aquello que tradicionalmente llamamos lo internacional, lo externo, cada vez más es parte de nuestra propia decisión interna y afecta nuestras decisiones internas. Así es el mundo de hoy, así va a ser el de mañana.⁶⁴

Esta declaración quizás fue una exageración, dados los obstáculos al proceso global del multilateralismo, y, como en muchos otros países comprometidos con el libre comercio, el regreso de Chile al unilateralismo y al bilateralismo resultó de estos impedimentos globales para el multilateralismo. Pero en el mismo sentido, la declaración destaca el papel central del libre comercio en la democracia moderna chilena. En este sentido, el unilateralismo y el bilateralismo, cuando son combinados, ofrecen un sistema similar de comercio en ausencia de instituciones supranacionales nuevas o acuerdos nuevos para dirigir el multilateralismo. Una vez más, el enfoque de Chile ha sido en gran medida una respuesta al fracaso de la Ronda del Milenio y la Ronda Doha de la OMC. Por una variedad de razones, muchos países de la OMC encontraron que las demandas de la globalización son incompatibles con sus enfoques más proteccionistas para el desarrollo. Para los países en vías de desarrollo que basaron sus estrategias de desarrollo en la liberalización del comercio, el bilateralismo se convirtió en una alternativa y, en la medida del tema de la competencia de acceso a los mercados desarrollados mencionado precedentemente, quizás es aún más beneficioso para estas naciones orientadas hacia el mercado; y la ausencia de otras naciones en los

⁶⁴ Ricardo Lagos al Congreso Pleno el 21 de mayo de 2005 [Quezada, 2010, p. 128]



mercados desarrollados mantiene los precios elevados debido a la caída de la oferta. A pesar del hecho que sea una estrategia de corto plazo, dado el movimiento del mundo al bilateralismo en general y la explosión de los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) y los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) desde la década del 90, *entrar en el juego tempranamente* proporcionaba beneficios notables para los países en vías de desarrollo.

En este sentido, Chile no era necesariamente único en su intento de seguir el curso del unilateralismo. Luego de 1993 hubo una explosión de ACP, ya que el número de acuerdos totales registrados ante el GATT y ante la OMC – luego que la OMC absorbió al GATT en 1995 por su creación – fue de menos de 100 en 1991 a más de 350 en el 2006. Lo que es un poco singular sobre Chile ha sido su enfoque singular a la integración y su preferencia por los ACP bilaterales en vez de un regionalismo más plurilateral. Esto es especialmente único en el contexto de Latinoamérica moderna:

Además, la aproximación de Chile hacia la economía global se diferencia de otras experiencias tempranas de integración económica en América del Sur porque Chile prioriza una aproximación bilateral encima de esquemas de integración económica regional.⁶⁵

FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO DE LA OMC

En este punto resulta prudente discutir cómo el bilateralismo y el multilateralismo funcionan institucionalmente, y qué factores dieron origen al explosivo origen de los ACP bilaterales en las últimas dos décadas. Cualquiera discusión de estos temas comienza con una explicación del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), el cual eventualmente llegó a ser uno de tres acuerdos en la cual la OMC se fundó en 1995 luego de la Ronda Uruguay.

⁶⁵ Wehner, Leslie. (2011), p. 208



Como el mundo desarrollado intentó reconstruir una nueva economía global siguiendo el colapso de la estructura existente en la década del 30 y la destrucción sin precedentes de la Segunda Guerra Mundial, se comenzó una búsqueda para establecer nuevas instituciones para sustentar lo que sería el nuevo orden económico. El sistema anterior de comercio, préstamos e intercambio de monedas había funcionado bien en tiempos de prosperidad pero dos factores lo hacían precario. En primer lugar, sin institucionalización, los países estaban solamente obligados al sistema a través del pragmatismo así que, cuando en períodos como la década del 30 llevaban a un proteccionismo creciente y a políticas comerciales discriminatorias, el sistema se rompía. En segundo lugar, el fracaso macroeconómico, no solo dentro de naciones individuales sino, más importantemente aún dado el mundo cada vez más globalizado e interdependiente, en un nivel internacional, se demostró que era una posibilidad muy realista. La Depresión de la década del 30, el fracaso del multilateralismo y los horrores de la Segunda Guerra Mundial todos fueron vistos como las consecuencias secuenciales de una economía global que le faltaba la supervisión y la institucionalización.

Dada esta nueva comprensión que los mercados *realmente* se equivocan y con el deseo de evitar los desarrollos de la primer mitad siglo XX, se fundaron las instituciones Bretton-Woods: se creó el FMI con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica global y regular el sistema monetario internacional; mientras se creaba el Banco Mundial, originalmente para supervisar y facilitar la reconstrucción de Europa, aunque luego amplió su foco hacia el desarrollo global, especialmente en el mundo en vías de desarrollo. Una Organización de Comercio Internacional (ITO) fue un concepto discutido a fondo durante la Conferencia de Bretton-Woods, como también entre las naciones de Europa y los EE.UU. en general, pero debido a un número de detalles complicados nunca llegó a existir. Debido al fracaso de crear una nueva institución para controlar, supervisar y regular el comercio internacional, el GATT, que había sido creado con la intención de ser un acuerdo temporario luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, se transformó en la plataforma institucional de facto del comercio



global hasta la creación de la OMC en 1995. Además, la OMC apenas cambió al GATT, sino que expandió su dominio desde comercio en bienes físicos para incluir servicios y propiedad intelectual relacionada al comercio a través de la creación de dos nuevos acuerdos comerciales: el Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios (GATS o AGCS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS o ADPIC)

El sistema multilateral alentado por el GATT y la OMC se fundó en dos principios básicos: el de la Nación Más Favorecida (NMF); y el de Tratamiento Nacional (TN). El primero significa que una nación sea obligada a ofrecer los mismos privilegios comerciales que ofrece a su socio comercial más favorecido a cualquier otro estado miembro. En efecto, el NMF significa que si un país baja las tarifas para los bienes de un otro país, también tiene que bajar las tarifas para todos. El segundo pilar tiene que ver con el tratamiento de bienes y servicios una vez que ingresaron a un país, luego de la aplicación de tarifas y tasas. Existe cierta controversia sobre el concepto ya que el TN simplemente significa que los *commodities* extranjeros tienen el mismo tratamiento que los domésticos, y los estándares de tratamiento domestico varían de un país a otro. Por ejemplo, mientras un país podría tener leyes muy estrictas relacionadas con la expropiación, en otro podría existir legislación que hace a un estado más fácil establecer expropiaciones de sus propios ciudadanos y, como resultado, de extranjeros también. Al final, el TN es un pilar conceptual con una mirada más hacia adentro para los estados miembros, mientras que la NMF es una más hacia afuera; el primero tiene que ver con la política interna mientras que el segundo con la externa y su política internacional.

Las numerosas rondas del GATT y de la OMC tuvieron como objetivo el desarrollo y la consolidación del multilateralismo y el libre comercio, y nosotros hemos sido testigos de un proceso sin precedentes de reducción de tarifas en la segunda mitad del siglo XX. Al haber dicho esto, como el resultado de presiones para permitir un cierto grado de comercio preferencial regional, una forma de comercio intrínsecamente



discriminatoria, el GATT incluyó el Artículo XXIV para permitir lo que percibía que sería una cantidad muy limitada de excepciones en forma de ACP. Las estipulaciones exigidas para crear un ACP estaban destinadas a ser extremada y terriblemente estrictas y amplias, y el GATT asumió que virtualmente ningún país tendría intención de realizar los sacrificios necesarios para cualquier desviación del multilateralismo. En primer lugar, en la concepción original, para crear un ACP, las naciones miembros tendrían que crear una Zona de Libre Comercio entre ellas, por lo tanto abandonar todas las tarifas entre ellas, en un plazo sustancialmente corto. Más aún, además de abolir las tarifas entre los estados miembros, como fue concebido originalmente por los redactores del GATT, el ACP tendría que establecer una Unión Aduanera con una Tarifa Externa Común. Esta salvedad se eliminó del Artículo XXIV, así que un ACP sólo tendría que ajustarse a las estipulaciones de un Acuerdo de Libre Comercio, un objetivo mucho más sencillo de alcanzar para los estados miembros y que requiere menos sacrificio de soberanía en términos de política comercial externa.

Jaghdish Bhagwati explica que estas dos restricciones fundamentales relativas al Artículo XXIV fueron comprometidas por la redacción actual del Artículo XXIV y el abandono del requisito del arancel exterior común. En primer lugar, el quinto párrafo estipulaba que el proceso de integración regional sea implementado dentro de “un plazo de tiempo razonable”. Esta redacción ambigua le dio a las naciones un gran espacio para maniobrar las políticas comerciales y adaptar sus economías a los nuevos acuerdos bilaterales. En segundo lugar, la estipulación que “esencialmente todo el comercio” debe ser liberalizado con el fin de formar un ACP también fue confusamente vago. Implicaba que mientras una Zona de Libre Comercio debe ser el objetivo, aún quedaba espacio para proteger a ciertos sectores de la economía. Pero nuevamente, la ambigüedad de la cláusula resultó en ausencia de una definición articulada de lo que significa la liberalización “esencial”. La ambigüedad de estas dos disposiciones le ha otorgado a las naciones y a sus abogados un gran espacio para justificar sus propias desviaciones del sistema multilateral concebido por el GATT y la OMC:



Ciertamente, con el tiempo, como las “disciplinas” incorporadas al Artículo XXIV se desgastaron severamente, existía una aprensión creciente que el Artículo XXIV era probable que fuera una excepción al NMF y su no-discriminación asociada en el comercio mundial que podemos llegar a lamentar.⁶⁶

El conflicto entre el sistema multilateral concebido y aplicado por la OMC y el imparable desarrollo del bilateralismo dio paso a intentos para resolver la contradicción aparentemente infranqueable. La expresión *regionalismo abierto* fue presentada por el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), apoyado luego por la Comisión Económica de las NU para Latinoamérica y Caribe (CEPAL), y eventualmente se transformó en una redacción para justificar el proceso en curso de regionalización de cara a los esfuerzos de la OMC para profundizar el sistema multilateral. La expresión se tornó fundamental para el proceso en desarrollo del plurilateralismo y bilateralismo y resulta especialmente relevante para Chile:

Una de las mayores novedades fue la política de internacionalización de la economía llamada de *Regionalismo Abierto*, unos de los pilares fundamentales de la apertura de Chile al mundo, consistente en una estrategia de apertura unilateral, negociaciones comerciales multilaterales y apertura negociada a nivel bilateral y regional.⁶⁷

De hecho, sin embargo, el regionalismo abierto no condujo tanto al desarrollo de la integración regional pero en cambio sí condujo al desarrollo del bilateralismo. Este desarrollo resultaba problemático con respecto al tema del comercio internacional, pero también en otras áreas que se ven afectadas por las políticas económicas externas:

Un examen atento del “regionalismo abierto” de la CEPAL demuestra que a pesar de su aspiración, nunca llegó a

⁶⁶ Bahgwati, Jagdish. (2008), p. 23

⁶⁷ Quezada, Abraham. (2010), p. 121



convertirse en una alternativa y, por el contrario, su énfasis en propuestas económicas convencionales fue funcional a las reformas neoliberales en marcha en la última década. El uso de la idea contribuyó a generar la ilusión de estar embarcados en un camino distinto, pero en realidad la propuesta era imprecisa en varios puntos, conservadora en otros y no se aventuró a abordar problemas centrales. En esa propuesta prevalece el mercado, y por lo tanto se expresa en un “vacío de la política” en varios planos: sobre las políticas de desarrollo, la política internacional, incluyendo las concepciones sobre la globalización, y la política ciudadana.⁶⁸

Este comentario es especialmente relevante para Chile y su consolidación del neoliberalismo en las últimas cuatro décadas. La emergencia del bilateralismo le proveyó una plataforma para profundizar su compromiso con los mercados libres. Este enfoque implica fundamentalmente el libre comercio pero, como aludido por Eduardo Gudynas y como lo veremos en el próximo capítulo, el enfoque del bilateralismo hacia los mercados significó que otros factores sociales, políticos y ambientales se convirtieron en detalles irrelevantes para la política económica. Esto tiene que ver con las necesidades sistémicas del multilateralismo versus el pragmatismo de corto plazo y la simpleza de los acuerdos comerciales bilaterales. El multilateralismo es un proceso complejo pero más profundo que tiene que enfrentar aspectos que no son directamente económicos; con el fin de desarrollar un sistema económico integrado y global, numerosos factores tienen que ser considerados. Cuando se trata de acuerdos bilaterales, estas cuestiones se reducen de problemas sistémicos globales relevantes a meras discrepancias y diferencias entre un número reducido de economías. En otras palabras, en la arena del multilateralismo, las asimetrías a nivel macro de la economía y el comercio globales deben ser confrontadas. El desarrollo del multilateralismo fuerza a los actores a confrontar problemas sistémicos, que pueden variar desde pobreza a balanza de pagos, de inequidad a términos de intercambio. Por otra parte, el

⁶⁸ Gudynas, Eduardo. (2005), p. 2



bilateralismo alienta intrínsecamente a los países a organizar sus relaciones comerciales sin enfrentar los problemas en el nivel macro sistémico de caras al comercio internacional.

Dicho esto, es imposible negar que el bilateralismo evolucionó y se profundizó. Mientras que los intentos iniciales en los acuerdos de libre comercio se enfocaron casi únicamente en la apertura de los mercados y el comercio, con el transcurso del tiempo fue evidente que al abrir esta caja de pandora de libre comercio desató nuevos problemas que deberían ser tratados. El resultado ha sido que los acuerdos de libre comercio avanzaban hacia la creación de lo que definimos como *ALC-plus*: esto significa que también confrontan temas fuera del libre comercio, como propiedad intelectual, inversión, medioambiente, subsidios y ‘dumping’, y competencia.

Fundamentalmente, el proceso de apertura comercial y la necesidad de responder con nuevas reglamentaciones, acuerdo y discurso sobre cuestiones no comerciales resalta la interconexión de cuestiones económicas como no económicas. El libre comercio fue inicialmente visto como un fin en sí mismo. Sin embargo, la implementación del libre comercio causó nuevos problemas que tuvieron que ser tratados. Por ejemplo, el simple proceso de reducir tarifas recíprocamente no conduciría a eficiencia y los beneficios resultantes de ventajas comparativas y economías de escala si no existieran condiciones de competencia perfecta. La preferencia del sector público por los productos internos, los subsidios y el ‘dumping’ constituyen todos impedimentos para una perfecta competencia.

Aun así, el hecho que el bilateralismo sea conducido entre dos naciones significa que no pudiera tratar los problemas sistémicos relativos al bienestar que surgiese del comercio, ni aquello que limitar la eficiencia y el desarrollo de la economía global. Los factores que limitan la economía mundial para que alcance su potencial y asigne sus recursos del modo más eficiente también impiden directamente la maximización utilitaria del bienestar.



REGIONALISMO/COMERCIO SUR-SUR VS. NORTE-SUR

El tema del regionalismo plantea un debate más amplio sobre los beneficios asimétricos de un mayor volumen comercial. Chile está involucrado tanto en lo que se ha denominado comercio preferencial *Sur-Sur* como en el comercio *Norte-Sur*. Cuando hablamos de Sur-Sur nos referimos fundamentalmente al comercio entre países en desarrollo mientras que el Norte-Sur se refiere al comercio entre países desarrollados y en desarrollo. Así, los tratados de libre comercio entre Chile y socios como los EE.UU., Canadá y la UE pueden considerarse TLC Norte-Sur mientras que los suscriptos con sus vecinos latinoamericanos y centroamericanos y con socios comerciales de Asia Oriental se consideran Sur-Sur.

Oswaldo R. Agatiello explica que el comercio Sur-Sur, “por más de un billón de dólares en 2003...ya representa cerca de la mitad del comercio de todos los países en desarrollo”, lo que implica un sustancial avance respecto de los 80, “cuando el comercio de los países en desarrollo representaba menos de un cuarto del comercio global de mercaderías y el comercio Sur-Sur era visto como “el segmento más débil del comercio mundial.”⁶⁹ Este incremento en su relevancia proporcional es, sin duda, importante. Sin embargo, existe una gran controversia en torno a los beneficios del libre comercio Sur-Sur. La mayor oposición proviene de aquellos que sostienen que es una distracción del multilateralismo. Agatiello destaca que “los defensores de este enfoque consideran que la liberalización del comercio [multilateral] es no solo beneficiosa en sí misma sino también por sus efectos de derrame sobre otras reformas que contribuyen al crecimiento económico sustentable.”⁷⁰ Este punto de vista se relaciona con las limitaciones del bilateralismo ya mencionadas, en cuanto al abordaje de factores sistémicos cuya

⁶⁹ Agatiello, Oswaldo R. (2007), p. 1252

⁷⁰ Agatiello, Oswaldo R. (2007), p. 1256



resolución puede llevar a una mayor armonización y desarrollo en el mundo en vías de desarrollo. La opinión es que los TLC Sur-Sur distraen del desarrollo del multilateralismo y operan activamente en su contra. Un punto de vista más optimista se refiere a la teorización positiva del bilateralismo como trampolín hacia el desarrollo del libre comercio y el multilateralismo. Mientras contribuya al “avance en la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, concentrándose en enfrentar los impedimentos para el movimiento de bienes, servicios, capital, tecnología y personas [mano de obra] y en promover la cooperación pública-privada a nivel nacional, (sub)regional e internacional”⁷¹, contribuirá a profundizar el desarrollo y el multilateralismo, dos conceptos que algunos consideran complementarios.

DETALLES DE LA INTEGRACIÓN MULTILATERAL Y BILATERAL CHILENA

CANADÁ-CHILE

En 1996 Chile suscribió el Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile (TLCCC), que fue el primer paso importante hacia su adopción del bilateralismo. El TLCCC fue el primer TLC integral que firmó Chile y su primer tratado comercial bilateral con un país desarrollado. Además de abolir los aranceles, el tratado también incluía un compromiso de reducir las barreras no arancelarias al comercio. Los resultados fueron impresionantes: el comercio entre las dos naciones se incrementó en más del 350% en los primeros 15 años del acuerdo y la inversión canadiense en Chile creció en un 300%. A pesar de que la inversión chilena en Canadá ha crecido, “con actividades en diversos sectores, tales como tecnología de la información, productos farmacéuticos y minería”⁷², los beneficios directos del acceso a oportunidades de inversión se han inclinado en favor de Canadá. Al mismo tiempo, la inversión *directa* le ha brindado a

⁷¹ Agatiello, Osvaldo R. (2007), p. 1257

⁷² Gobierno de Canadá, Embajada de Canadá en Chile: <http://www.canadainternational.gc.ca/chile-chili/highlights-faits/2012/15yearsAnnees.aspx?lang=spa>



Chile acceso a la tecnología canadiense, en especial en los sectores de minería y forestal.

CHILE-UE

En 2003, bajo el gobierno de Lagos, Chile firmó un TLC con la UE. Este es quizás el más integral de sus tratados comerciales y la coordinación económica es el factor central del acuerdo. El Banco Central de Chile explica que “el tratado de Chile con la UE tiene tres componentes: el tratado comercial, la coordinación económica y la asociación política. El primer componente se relaciona con el comercio de bienes y servicios (con tratamiento por separado de la pesca y el vino). Los aranceles se reducen dentro del cupo impuesto a varios productos.”⁷³ El TLC Chile-UE ha sido tremendamente importante para el comercio chileno: en 2010 la UE era el destino del 18% de las exportaciones chilenas y la fuente del 14% de sus importaciones. En términos de exportaciones, convirtió a la UE en el segundo socio comercial de Chile después de China.

CHILE-EE.UU.

Mientras que el TLC Chile-UE incluye un sistema de cupos y coordinación económica, el TLC suscripto con los EE.UU. en 2004 es mucho más tradicional. No incluye la coordinación económica y se concentra mucho en el libre comercio de bienes y servicios. Además, se lo debe considerar un TLC-plus ya que aborda temas como “estándares y normas para el comercio de bienes y servicios (barreras arancelarias y no arancelarias, subsidios a las exportaciones, reglas de origen, trámites aduaneros, etc.), estándares de salud y seguridad, restricciones comerciales, adquisiciones del Estado, inversiones extranjeras y flujo de capitales, servicios y visitas de negocios, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, competencia de mercado, derechos a la propiedad intelectual, regulación del mercado laboral, protección ambiental, transparencia en cambios legales y judiciales y resolución de conflictos.”⁷⁴

⁷³ Chumacero, Rómulo A., Rodrigo Fuentes & Klaus Schmidt-Hebbel. (2004), p. 4

⁷⁴ Chumacero, Rómulo A., Rodrigo Fuentes & Klaus Schmidt-Hebbel. (2004), p. 3



En este sentido, es un tratado bilateral que intenta *nivelar la cancha* y garantizar las condiciones necesarias para la expansión del libre comercio pero, nuevamente, no existe un intento explícito de coordinación económica o de desarrollo de convergencia económica. La armonización es una cuestión estrictamente comercial.

El TLC Chile-EE.UU. es especialmente importante porque es la culminación imperfecta de un objetivo central de la política comercial chilena. Cuando se creó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992 y se lo implementó en 1994, los EE.UU. intentaron extender la sociedad comercial a Chile. El Presidente Bush y luego el presidente Clinton de los EE.UU. intentaron incluir a sus contrapartes de América Latina en el TLCAN (a pesar de que esto hubiera invalidado el término Tratado de Libre Comercio de *América del Norte*) pero el proceso fue impedido por el Congreso de los EE.UU., que no autorizó al Poder Ejecutivo a utilizar la “vía rápida” para negociar el libre comercio fuera del TLCAN. La autorización de una “vía rápida” hubiera permitido al Presidente de los EE.UU. “negociar acuerdos de comercio exterior con países extranjeros sin que el Congreso pueda modificar ningún acuerdo alcanzado, permitiéndole solo un voto positivo o negativo.”⁷⁵ Como resultado de esta ruptura en el proceso de negociación de un acuerdo comercial regional y una zona comercial regional, Chile se volcó al bilateralismo como alternativa para alcanzar sus objetivos comerciales. En términos de desarrollo comercial, el TLC Chile-EE.UU. no es el más importante de los TLC firmados por Chile pero representa mucho en la trayectoria de la política comercial chilena, su abrupta y concreta adopción del bilateralismo en los 90 y su consolidación en la década del 2000.

CHILE-MERCOSUR

El fracaso de Chile para insertarse en el TLCAN resultó en un proceso de autoreevaluación de los objetivos de su política comercial. Debido a su imposibilidad de incorporarse al libre comercio norteamericano, comenzó a buscar oportunidades de ampliar economías de escala en otros lugares. En 1996 “Chile firmó un acuerdo de

⁷⁵ Cason, Jeffrey W. (2011), p. 89



asociación [con el Mercosur] que disponía una gradual liberalización del comercio con los países del MERCOSUR pero le permitía a Chile mantener su propia política arancelaria.”⁷⁶

Este aspecto de no querer comprometer su soberanía en términos de política arancelaria pone de relieve un tema más importante en el enfoque chileno de la integración sudamericana. Para Chile, un objetivo político fundamental era conservar el derecho a *hacer lo mejor para uno*. Dado el objetivo de crear un Mercado Común con un Arancel Externo Común del Mercosur, participar en un esquema de integración regional sudamericana significaría que “la participación plena en el Mercosur habría obligado a Chile a negociar conjuntamente con terceros países, lo que se oponía a su estrategia de regionalismo abierto.”⁷⁷

Básicamente, las relaciones económicas de Chile con el Norte deberían negociarse con los socios del Mercosur. Dado que la economía chilena difería mucho de la de Argentina y Brasil en términos de escala, industrialización y foco, y que Chile tenía una perspectiva ideológica y política diferente de la economía, la participación plena en el Mercosur y la sumisión total al esquema de integración cooperativo e inclusivo de sus vecinos sudamericanos no resultaba una opción:

Como miembro asociado, Chile tiene una posición ambivalente hacia esta integración regional. De hecho, Chile busca una estrategia de *soft-balancing* para evitar quedar atrapado en el Mercosur, ya que desea reducir su dependencia económica de este esquema de integración y de la potencial influencia política del Mercosur.⁷⁸

El resultado ha sido que el estatus de Chile como miembro asociado del Mercosur, en términos comerciales, ha consistido en establecer un tratado de libre comercio plurilateral pero no su inclusión en un mercado común. Dada la divergencia

⁷⁶ Weyland, Kurt. (1999), p. 79

⁷⁷ Sáez, Manuel Alcántara & Leticia Ruiz Rodríguez. (2006), p. 256

⁷⁸ Wehner, Leslie. (2011), p. 222



entre la perspectiva y los objetivos de política comercial de Chile hacia el resto del mundo por un lado y los del Mercosur por otro, este esquema de integración limitada entre Chile y los países del Mercosur le conviene a Chile mucho más que un mercado común. Dicho esto, el bilateralismo entre Chile y el Mercosur ha dado algunos pasos hacia su profundización. En 2008 las negociaciones en torno al comercio de servicios resultaron en un nuevo acuerdo. Aunque excluía los servicios financieros, disponía que el Mercosur y Chile continuarían discutiendo el tema y profundizarían la integración comercial de los servicios financieros si resultara mutuamente beneficioso para todas las partes interesadas.⁷⁹ La liberalización del comercio de bienes y servicios ha sido especialmente importante para Chile ya que ha brindado nuevas oportunidades de negocios. El rol de las inversiones chilenas en América Latina continúa creciendo:

En 2004 Chile fue el tercer inversionista extranjero latinoamericano después de Brasil y México, lo que denota la importancia de los privados en los temas de relaciones regionales y especialmente vecinales. La relevancia de los actores privados como importantes agentes de colaboración y fortalecimiento de las relaciones regionales es un tema poco profundizado, tanto por la academia como por quienes toman decisiones en materia de política exterior.⁸⁰

Mientras América Latina (excepto México) representa solo un cuarto de la actividad comercial chilena, más del 50% de la inversión chilena en el extranjero se ha dirigido exclusivamente a Argentina. Chile es el mayor proveedor de inversiones en Argentina y esto ha provocado una gran interdependencia. Al comentar sobre dicha interdependencia, Sáez y Rodríguez explican que “las cifras del intercambio comercial y de la inversión chilena en la región son producto tanto de las negociaciones comerciales impulsadas por la Cancillería como del interés privado por expandir sus

⁷⁹ Gobierno de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales:
http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_MER/Negotiation/end_servicesneg_s.pdf

⁸⁰ Fuentes, Claudio. (2006), p. 4



negocios. Ambos denotan el interés chileno por la región y reafirman la preocupación por generar escenarios de estabilidad y cooperación.”⁸¹ La integración con sus vecinos regionales, aunque siempre en sus propios términos y en forma bilateral y algo superficial, tiene mucha importancia para Chile.

Lo que este capítulo subraya es que el enfoque chileno hacia el comercio y su aproximación hacia un contexto económico cada vez más globalizado es y ha sido muy sutil y muy pragmático. Sus relaciones comerciales con los países que podemos describir como hegemónicos sigue siendo el fundamento de su política comercial. Al mismo tiempo, el Chile no quería distanciarse de la integración y el desarrollo comercial de la Sudamérica. Es un juego delicado debido al hecho que ambas relaciones comerciales, con los EE.UU. y el Mercosur, son muy importantes para Chile, un país exportador que fundamentalmente se basa económicamente en relaciones con los países hegemónicos que contradicen la estrategia geopolítica del Mercosur.

⁸¹ Sáez, Manuel Alcántara & Leticia Ruiz Rodríguez. (2006), p. 258



CAPÍTULO 5: EL AFIANZAMIENTO DE LA IDEOLOGÍA: LA ADOPCIÓN DEL NEOLIBERALISMO POR PARTE DE TODOS LOS ACTORES DOMINANTES DE LA DEMOCRACIA CHILENA MODERNA

El siguiente capítulo busca consolidar los argumentos presentados en los capítulos anteriores y explicar por qué Chile ha continuado su singular forma de integración e inserción en la economía global. Como resultado de los factores analizados en los capítulos anteriores, también echaremos luz sobre las causas de la situación social y económica interna de Chile en la actualidad.

En primer lugar, el giro hacia una apertura comercial y luego económica ha sido un proceso permanente. Comenzó con la apertura unilateral del comercio durante el régimen de Pinochet, un enfoque del libre mercado heredado por los partidos activos de la democracia reconstituida. Este enfoque se inició por la creencia de los *Chicago boys* de que para aumentar la competitividad de la industria chilena y hacer más eficiente la economía chilena mediante la maximización de su ventaja comparativa distinta, era necesaria la liberalización unilateral del comercio. Además, la misma perspectiva apostó inicialmente a las intenciones del GATT y la OMC de profundizar el multilateralismo y a las oportunidades que dicha profundización traería a Chile pero luego se modificó por los obstáculos al afianzamiento del multilateralismo planteados en las complicadas rondas de la OMC. Estos obstáculos y demoras obligaron a Chile a embarcarse en una misión de bilateralismo para profundizar su modelo de libre comercio. Aunque recurrir al bilateralismo ha tenido los efectos mencionados, positivos para algunos y negativos para otros, no ha constituido un cambio en la ideología económica externa de los actores políticos chilenos en términos de objetivos políticos sino que, por el contrario, ha sido más una adaptación o cambio pragmático para alcanzar los mismos objetivos en términos de inserción en la economía global.



Segundo, la naturaleza reconstituida de los actores políticos ha contribuido a consolidar el proceso permanente de apertura comercial mencionado anteriormente. Mientras Argentina y Brasil tienen un arancel consolidado promedio según la OMC de 32% y 31,4%, respectivamente, y un arancel aplicado promedio de 11,2% y 13,6%, Chile en la actualidad tiene un arancel consolidado promedio de 25,1% y un arancel uniforme de 6%. El compromiso de los actores políticos chilenos con el nuevo modelo económico, en parte iniciado por el régimen de Pinochet pero muy profundizado y en cierta medida modificado por la democracia, no puede entenderse sin comprender la herencia que recibió la democracia de los factores creados endógenamente por la dictadura.

Esto nos lleva al tercer punto: que las construcciones institucionales de la dictadura y el aprendizaje histórico de los años de Allende fueron fundamentales para redefinir a los actores políticos contemporáneos. Las características institucionales impusieron limitaciones a la forma real que podía adoptar la democracia. Primero, los actores democráticos fueron obligados a funcionar dentro de estos confines institucionales, lo cual modificó el sistema y la dinámica de los partidos y las características y las perspectivas de los partidos políticos modernos. Segundo, limitaron en forma directa e indirecta el rango posible de implementación de políticas mediante ciertas características constitucionales y la estructura de votación binominal instrumentada para empoderar a la derecha y asegurar la moderación política.

El resultado ha sido la consolidación de un modelo económico que se ha concentrado más y más en la expansión del comercio y que cree en el mercado como herramienta esencial para el desarrollo. Su consolidación ha producido una ideología económica única que ha sido internalizada por los principales actores políticos chilenos. Por una parte, como explicamos en el capítulo anterior, esta ideología se ha traducido en la adopción de la integración comercial bilateral, que en general se centra en el libre comercio pero que se ha vuelto cada vez más compleja e incluye la coordinación y la sociedad económicas. Estos nuevos aspectos que intentan salvar los obstáculos que



impiden la competencia perfecta para maximizar las ganancias mutuas ofrecidas por el libre comercio pueden considerarse TLC-plus y pueden ubicarse en el contexto del compromiso chileno con el regionalismo abierto. Como explica Wehner, el aspecto interesante del caso chileno es el entusiasmo y la aceptación casi universal de este camino de perspectiva económica externa:

[...] Sin embargo, lo que es nuevo en el caso de Chile es la intensidad y el ritmo, y la poca oposición al logro de una gran cantidad de estos acuerdos.⁸²

Pero la adopción de esta ideología también ha resultado en un panorama mucho más limitado en la agenda política y económica nacional. En cierta medida, podemos describir esta perspectiva política y económica como *neoliberal*. Hartwick y Peet reformulan la descripción de Jeffrey Sachs del neoliberalismo de la siguiente manera:

Neoliberalismo: “liberal” en el sentido clásico de falta de control estatal y dependencia de los mercados y el mecanismo de precios; “liberal” en el sentido contemporáneo de preocupación por las víctimas pero “neo” en el sentido de que se acepta el sufrimiento como consecuencia inevitable de “la reforma y la eficiencia.”⁸³

En este sentido, el neoliberalismo comparte muchas similitudes con el liberalismo clásico pero en un nuevo contexto y con la experiencia histórica que reclama un ajuste ideológico. Al igual que el liberalismo clásico, el neoliberalismo siguió la misma línea de pensamiento expresada por el economista del siglo XIX J.B. Clark, quien “justificó la distribución del ingreso en condiciones estáticas de conformidad con los derechos de propiedad. Según las leyes de productividad marginal, cada uno obtenía lo que se merecía, los salarios eran el producto total del trabajo, el interés era el producto del capital, el beneficio era el producto del actor coordinador (el empresario).”⁸⁴

⁸² Wehner, Leslie. (2011), p. 208

⁸³ Hartwick, Elaine & Richard Peet. (2009), p. 87

⁸⁴ Hartwick, Elaine & Richard Peet. (2009), p. 34



Paralelamente, el capitalismo ha evolucionado, como lo ha hecho el campo de la economía, y el neoliberalismo es una encarnación moderna de esta ideología y este sistema de valores clásicos. Winn explica que “el neoliberalismo, sin embargo, no es simplemente un retorno al pasado sino una ideología que ha aplicado los principios ‘liberales’ en las circunstancias muy diferentes de las últimas décadas.”⁸⁵ La macroeconomía no existía como campo cuando Adam Smith y David Ricardo postularon las ideas de la mano libre del mercado y la ventaja comparativa, respectivamente. El mundo no había padecido la Gran Depresión ni la respuesta de Keynes a la catástrofe: que debía mantenerse la demanda agregada por todos los medios posibles para compensar largos periodos de desempleo alto y baja actividad económica. La economía clásica se construyó sobre la base de ideas filosóficas acerca de los mercados pero tenía muy pocos fundamentos empíricos y estadísticos complejos en la vida real. Existía en una forma muy rudimentaria de capitalismo, que no poseía las herramientas complejas de la política monetaria y fiscal moderna y no tenía un sistema financiero tan complejo ni flujos de inversión tan inmensos ni una tecnología tan compleja.

A medida que los nuevos temas económicos y su complejidad con la introducción de la macroeconomía se volvieron más difíciles de encapsular en un rígido corset de propuestas políticas universales, el neoliberalismo fue más difícil de definir. Lo que era más universal, en el pensamiento de esta nueva tendencia de la economía, era la conclusión de los economistas neoliberales de que la economía del desarrollo, un resultado del surgimiento del keynesianismo, “había pervertido los principios económicos estándar, tales como la eficiencia de los mecanismos de precios o la eficacia del libre comercio, al creer que los países en desarrollo eran casos especiales y no simplemente más ejemplos del comportamiento racional universal.”⁸⁶ Esta creencia es bastante absurda, dadas la mencionada complejidad del capitalismo moderno, la

⁸⁵ Winn, Peter. (2004), p. 2

⁸⁶ Hartwick, Elaine & Richard Peet. (2009), p. 76



profundidad y el desarrollo increíbles de la academia económica y las particularidades de cada economía.

Donde quizás fue expresado mejor el neoliberalismo fue en el Consenso de Washington, un conjunto de recetas políticas inicialmente propuestas por John Williamson en 1990. No se trataba de una receta política oficial o precisa sino una teorización ideológica abstracta acerca de la dirección que deberían tomar los países en desarrollo para desarrollarse. Consistía de los siguientes pasos: disciplina fiscal; reordenamiento de las prioridades de gasto público; reforma tributaria; liberalización de tasas de interés; tasas de cambio competitivas; liberalización del comercio; liberalización de la inversión extranjera directa; privatización; desregulación; protección de los derechos de propiedad.⁸⁷ Con el tiempo, este enfoque del desarrollo fue adoptado con más frecuencia por el FMI y el Banco Mundial como receta política, y la asistencia de las instituciones de Bretton-Woods a los países en desarrollo que se encontraban en dificultades se hizo más dependiente del *condicionamiento*, la implementación de políticas que empujaban al país en cuestión hacia dichos objetivos para recibir préstamos, fondos o asistencia. Cada nación tiene un proceso y una estructura legal y política diferente, diferentes recursos físicos y financieros y diferentes factores culturales, de modo que la implementación efectiva del Consenso de Washington y del neoliberalismo varió según los países. Algunas naciones no requirieron el apoyo de las instituciones de Bretton-Woods y pudieron evitar las recetas del Consenso de Washington. En muchas otras, su implementación varió. Como expresa Crouch, sin embargo, la implementación de la agenda neoliberal en Chile fue única y bastante extrema:

El enfoque general que describe el término “neoliberalismo” está constituido entonces por un amplio abanico de políticas. Rara vez se las encuentra en estado puro. La principal excepción sería Chile, que

⁸⁷ Williamson, John. (2002), p. 1



notablemente no era una democracia cuando se lanzó el experimento.⁸⁸

El Consenso de Washington fue la culminación del pensamiento neoliberal pero la tendencia en la economía y en la política había comenzado mucho antes. Como vimos, la dictadura de Pinochet inició la transformación neoliberal de Chile mientras que el proceso de redemocratización la consolidó y la ajustó. Sin embargo, luego de la adopción del Consenso de Washington, Chile se convirtió en el ejemplo más saliente para las instituciones financieras internacionales y en una justificación de las recetas neoliberales que promocionaban.

Esta ideología neoliberal está fundada racionalmente en una cierta creencia acerca del bienestar y las herramientas más eficientes para maximizarlo. Como el argumento sobre el nivel internacional para el multilateralismo, sostiene que la ventaja comparativa y la eficiencia del mercado son los aspectos esenciales a considerar para abordar el desarrollo y que los salarios más bajos y la abundancia de mano de obra barata en los países en desarrollo, específicamente, llevarán a la convergencia a nivel internacional y al desarrollo a nivel nacional cuando se implemente el libre comercio. Sin embargo, este argumento ha probado ser bastante dogmático y teórico, y el surgimiento del libre comercio y la fe indiscutida en el mercado para optimizar el desarrollo y la convergencia no han tenido mucho éxito. Como lo explica Reinecke, la explotación de la ventaja comparativa no necesariamente ha tenido como resultado los objetivos buscados:

La belleza de la teoría de comercio más ampliamente enseñada (la llamada teoría Heckscher-Ohlin) se encuentra en su elegante simplicidad. Según esta teoría, la globalización ayudará a las economías nacionales a utilizar sus ventajas comparativas de la mejor manera. En los países en desarrollo la mano de obra no calificada es abundante mientras que el capital es relativamente escaso.

⁸⁸ Crouch, Colin. (2012), p. 50



La globalización debería entonces favorecer el desarrollo de actividades económicas que hagan un uso intensivo de mano de obra no calificada. Esto, a su vez, aumentaría la demanda de mano de obra no calificada y las remuneraciones de los trabajadores no calificados. La distribución del ingreso mejoraría en los países en desarrollo y se deterioraría en los países desarrollados... La evidencia nos muestra que esto no es lo que ocurrió en América Latina. De hecho, la distribución del ingreso se ha deteriorado en lugar de mejorar y los trabajadores no calificados han perdido con respecto a sus contrapartes más educados.⁸⁹

Estos detalles son de una importancia inimaginable para considerar la implementación de la reforma neoliberal en América Latina y especialmente en Chile, donde la consolidación del neoliberalismo fue más profunda y todavía perdura. En términos de desigualdad de los estándares de vida económicos entre los países, la convergencia ha sido limitada por la presión política en los países desarrollados para proteger a los sectores donde los trabajadores se verían más negativamente afectados por la liberalización del comercio. Además, los países en desarrollo suelen carecer de ventaja comparativa en las industrias más complejas, que requieren más mano de obra calificada y ofrecen salarios más altos. Internamente, como explica Reinecke, para los trabajadores no calificados y no educados, más exportaciones en su sector no implican salarios más altos. Por el contrario, las clases media y alta educadas, con más recursos y oportunidades, se han beneficiado con la liberalización del comercio. Estos resultados opuestos de la globalización para diferentes sectores sociales inevitablemente han aumentado la desigualdad. Si Chile es un ejemplo saliente de la habilidad del neoliberalismo para acelerar el crecimiento, seguramente también será un ejemplo saliente de su capacidad para aumentar la desigualdad.

⁸⁹ Reinecke, Gerhard. (2006), p. 15



Aunque el crecimiento económico agregado sin duda ha alcanzado un alto nivel, en gran parte debido a la implementación y la consolidación del modelo neoliberal llevadas a cabo por Pinochet y la Concertación, deberíamos empezar a dudar del mito del “milagro chileno” cuando analizamos la realidad económica de un Chile moderno en su totalidad y tomamos en cuenta otros factores además del crecimiento. Como mencionó Reinecke, la clase trabajadora chilena ha experimentado condiciones de deterioro a partir de la instalación del régimen antidemocrático de Pinochet y la tendencia no se revirtió luego de la recuperación de la democracia. Winn explica que esta declinación en los estándares de vida no fue solo económica: la represión de la clase trabajadora y del sindicalismo durante el régimen de Pinochet fue brutal y, además del sufrimiento, también tuvo consecuencias sociales. Se reemplazó el sentido de comunidad y de solidaridad dentro de los sectores populares chilenos por individualismo y consumismo, necesarios para el funcionamiento de una economía puramente de mercado. Resulta interesante la explicación de Stillerman sobre cómo estos factores sociales se han profundizado y hasta se han vuelto culturales, modificando la concepción chilena de la masculinidad basada en el trabajo, el lugar de trabajo y la solidaridad social.

Además, la desigualdad permanece fuera de control. Muchos de los que han saludado la trayectoria económica de Chile en las últimas cuatro décadas se han olvidado de reconocer a los ganadores y los perdedores del “milagro chileno”, algo que debería haber sido absolutamente necesario ya que Chile no es un caso de crecimiento para todos. Además, los desafíos al medio ambiente, una externalidad de la desregulación y el crecimiento neoliberal, afectarán a las futuras generaciones y ponen de relieve un modelo de desarrollo no sustentable. Joseph Stiglitz, un reconocido crítico de la ingenuidad neoliberal, resume el problema en forma bastante sucinta:

El efecto neto de las políticas establecidas en el Consenso de Washington es que muy a menudo han beneficiado a unos pocos en detrimento de la mayoría, a los pudientes



en detrimento de los pobres. En muchos casos los intereses y valores comerciales han reemplazado a la preocupación por el medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la justicia social.⁹⁰

En lugar de abordar el problema de la desigualdad para encarar el tema de la justicia social, tanto el régimen de Pinochet, en menor medida, como la Concertación se han abocado a reducir la pobreza o la miseria humana absoluta. Los resultados, en este caso, han sido positivos. Al mismo tiempo, esta política de reducción de la pobreza no aborda las características estructurales que generan desigualdad y mantienen la existencia de dos Chiles diferentes divididos por factores socioeconómicos. La explicación es que el intento de reducir la pobreza se basa en políticas muy neoliberales enfocadas en la oportunidad y no en factores estructurales. Por ejemplo, Rambla destaca que los intentos de extender las oportunidades económicas de los pobres o los necesitados se han canalizado mayormente a través de medios educativos y de un proceso de “inducción”:

‘Inducción’ significa la activación del grupo meta para que los estudiantes pobres o de bajo rendimiento aprendan a triunfar autónomamente. En otras palabras, son ‘inducidos’ a ser actores sociales y económicos autónomos que superan sus situaciones materiales adversas por sus propios medios. Entonces, esta ‘lógica’ es que la ‘inducción’ provocará una forma particular de reducción de la pobreza.⁹¹

Aunque no cabe duda de que la educación es un factor fundamental para reducir la pobreza y aun la desigualdad, esta perspectiva ignora los factores estructurales que impiden que la educación eleve los estándares de vida y reduzca las brechas en los ingresos. No considera el hecho de que un niño que vive en una familia pobre puede no tener tiempo para estudiar porque debe cuidar a sus hermanos mientras sus padres

⁹⁰ Stiglitz, Joseph E. (2002), p. 20

⁹¹ Rambla, Xavier. (2006), p. 357



trabajan, o quizás el niño deba realizar un trabajo informal para ayudar financieramente a su familia, haciendo inútil la oportunidad educativa. La educación es un método para modificar los factores estructurales que refuerzan la pobreza y la desigualdad pero si no es apuntalada por otros intentos políticos más directos de enfrentar otros obstáculos estructurales, las posibilidades brindadas por la educación serán muy débiles.

Estos son los resultados de un enfoque neoliberal de los asuntos internos. La idea es que abrazar el mercado como herramienta para organizar las cuestiones económicas y por ende las sociales tendrá como resultado más libertad y más oportunidades. Pero esta aproximación al mercado ha erosionado un sistema político de ayuda social. Como dijimos, los jóvenes no pueden aprovechar las mayores oportunidades educativas si provienen de situaciones socioeconómicas que inhiben dichas oportunidades. Un mercado laboral liberalizado puede producir un aumento en la cantidad de empleo agregado disponible pero la impotencia de los contratos de trabajo contemporáneos deja a los trabajadores y, por ende, a las familias en un estado más precario de subsistencia.

La razón por la cual estos enfoques de la política interna chilena y sus consecuencias son tan relevantes para la relación superficial que Chile mantiene con el Mercosur y la forma de inserción comercial de Chile en el mundo es que se encuentran íntimamente conectados por ser consecuencias de la adopción a ultranza del neoliberalismo. Lo reiteramos, el neoliberalismo ha tenido resultados internos en las políticas nacionales adoptadas por la Concertación que han reafirmado a las fuerzas del mercado como la forma elegida para organizar la sociedad y la economía, reduciendo la pobreza pero aumentando la desigualdad. A nivel externo, el neoliberalismo ha llevado a la adopción de una política comercial que ha valorado en forma creciente el bilateralismo, la ventaja comparativa y el libre comercio como herramientas esenciales para estimular el crecimiento. Sin embargo, como dijimos antes, el crecimiento no es sinónimo de desarrollo o bienestar. En resumen, el modelo chileno, tanto interna como externamente, ha estado supeditado a la creencia de que el crecimiento agregado tendrá



como resultado el derrame, que conducirá al bienestar social y el desarrollo económico; que el mayor volumen comercial, fundamentalmente en el sector privado, se derramará y producirá más demanda de los sectores socioeconómicos bajos y medios. Esta mayor demanda debería haber reducido el desempleo y la desigualdad en Chile. No lo ha hecho.

En términos de empleo, el modelo neoliberal ha tenido resultados muy poco concluyentes. Según la CEPAL, el desempleo en Chile en 2012 fue de 6,6%, mejor en términos normativos que la tasa argentina de 7,1% pero peor que Brasil con 5,8%. El siguiente gráfico muestra la evolución de las tasas de desempleo en el primer trimestre de cada año en los tres países, según los datos de la CEPAL. Los datos comienzan en 1995 pero desgraciadamente los datos de Argentina son a partir de 2003. Sin embargo, lo que resaltan estas estadísticas es que en Argentina y en Brasil hemos observado una tendencia decreciente de desempleo luego de los problemas macroeconómicos que enfrentaron ambos países hacia fines de los 90. En Brasil los problemas causados por una moneda sobrevaluada se resolvieron en 1999 con la devaluación del real. En Argentina el anclaje del peso al dólar, combinado con una serie de otros aspectos de mal manejo económico, llevaron al corralito y a la crisis de 1999-2002. En ambos países las estadísticas de la CEPAL muestran una tendencia constante de caída del desempleo a partir de las crisis de comienzo de siglo. Podemos especular que esta tendencia en ambos países se debe a dos modelos de desarrollo y crecimiento muy distintos pero, sin embargo, ambos intervencionistas. En Chile, por otra parte, vemos que el desempleo ha crecido y caído una y otra vez a lo largo del tiempo. Primero, considerando nuestro conocimiento de la moderna acogida de los mecanismos de mercado en Chile, podríamos asumir que dichas fluctuaciones se relacionan con el ciclo de los negocios y, en particular, con el clima global del comercio internacional. Segundo, al analizar más el tema, vemos que en los periodos en los que la economía global ha funcionado bien los niveles de desempleo en Chile han sido bajos mientras que en periodos de tensión y crisis el desempleo creció. Lo que esto indica es que en el siglo XXI, a partir del



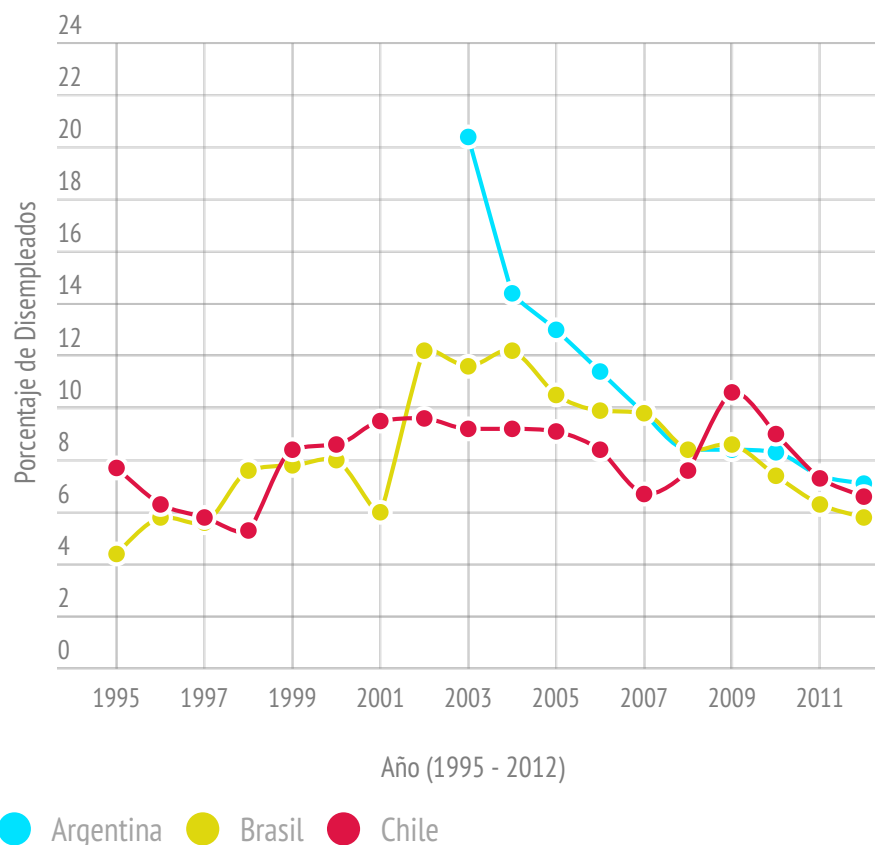
Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



ascenso de los modelos intervencionistas del PT en Brasil y el kirchnerismo en Argentina, el panorama económico general del Mercosur, que implica más involucramiento del Estado en el manejo de la economía de mercado y más enfoque de sus resultados sociales, ha resultado en una tendencia decreciente de desempleo. En Chile la fe en los mercados y en el bilateralismo ha producido una mayor dependencia del ciclo global de negocios agregados. A fines de los 90, cuando los mercados internacionales fueron afectados por las crisis de Rusia, Asia Oriental y América Latina, el desempleo en Chile creció, como también sucedió luego de la recesión económica en los EE.UU. y Europa a comienzos de 2008. Los momentos de dificultades económicas en Chile comienzan a parecer exógenos mientras que los de Brasil y Argentina parecen cada vez más endógenos.



Tasas de Desempleo - Chile, Argentina y Brasil (1995 - 2012)



Fuente: CEPAL

A fin de cuentas, esto subraya una distinción fundamental entre bilateralismo, multilateralismo y regionalismo o plurilateralismo. La distinción surge del tema de la dependencia y coordinación. El regionalismo significa que las naciones son interdependientes y que la mala administración en un país tendrá efectos negativos en sus socios regionales. Crea un incentivo para la coordinación económica a fin de



asegurar el bienestar mutuo. El multilateralismo funciona con los mismos incentivos y la misma interdependencia está presente pero su mera escala y alcance lo hacen menos manejable y por ende menos eficaz. Desde un punto de vista idealista, podría tener más valor potencial pero, dados los desequilibrios globales y la falta de convergencia entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, es un proyecto de integración mucho más ambicioso. El enfoque bilateral de la integración, por otra parte, deja mucho espacio para la dependencia no administrada y hace lo mínimo para organizar la coordinación económica a escala macro. Un tratado bilateral entre un país y otro deja al primer país vulnerable a los efectos de una crisis macroeconómica en un tercer país del que depende el segundo país para comerciar.

Este aspecto está fuertemente relacionado con el tema de la convergencia, una piedra angular de la teoría de la integración. En las dos décadas posteriores a la firma del Protocolo de Ouro Preto, los miembros del Mercosur han logrado un grado limitado de convergencia macroeconómica. Esto significa que las dificultades de un país tendrán efectos más profundos en los países vecinos dentro del bloque de comercio. Los ciclos de negocios, nuevamente, están sincronizados en forma limitada y los períodos de crecimiento y recesión coinciden. Debido a esta estrategia del bilateralismo y a que prefiere moverse *por su cuenta*, Chile y su comercio están menos afectados por el clima económico regional de Sudamérica. Mientras, por un lado, esto le proporciona a Chile un grado teórico de independencia, también significa que está más afectado por las tendencias económicas globales. El hecho es que, en materia de comercio y en un mundo cada vez más globalizado, ningún país está libre de los efectos, positivos o negativos, de los ciclos económicos de otros países. Pueden seleccionarse los socios comerciales que tendrán más influencia en el bienestar económico interno y reorganizarlos según la posición de un país y su inserción en el comercio global. Sin embargo, resulta cada vez más imposible no verse afectado por las tendencias económicas exógenas.



Con respecto a los temas de neoliberalismo, globalización y empleo, Reinecke detalla cómo el bilateralismo y la vulnerabilidad a las tendencias económicas globales que este impone a las naciones afectan a los trabajadores:

Mientras la globalización ha forzado a las empresas a aumentar su productividad, esto a menudo ha llevado a tasas de desempleo más altas en el contexto de un crecimiento económico lento. Además, como las empresas operan en un ambiente regulatorio más flexible (que incluye más facilidad para contratar y despedir), pueden adaptarse a las fluctuaciones económicas transfiriendo la vulnerabilidad económica a la vulnerabilidad social de los trabajadores.⁹²

Estos son los resultados humanos del neoliberalismo y el retorno de un modelo de organización social y económica que prioriza el mercado por encima de todo. La productividad seguramente ha crecido y, como asegura Vergara, “parece que el país ahora no solo tiene estabilidad en términos de políticas económicas sino también que ha elegido, en sentido amplio, aquellas políticas que favorecen la productividad, la inversión y el crecimiento de la producción.”⁹³ Sin embargo, esto no se traduce directamente en mejores condiciones para los trabajadores chilenos. Las empresas seguramente se han beneficiado con el crecimiento y los aumentos de productividad pero los ciclos económicos más volátiles, combinados con una regulación más laxa del mercado laboral, han creado mucha vulnerabilidad para los trabajadores. Una vez más, el modelo económico elegido e institucionalizado por Pinochet y, en su mayoría, adoptado por los gobiernos democráticos de los últimos 25 años, ha creído en los beneficios del crecimiento agregado y ha ignorado en gran medida los detalles de cómo estos avances se derraman sobre los medios de subsistencia individual de los chilenos.

⁹² Reinecke, Gerhard. (2006), p. 16

⁹³ Vergara, Rodrigo. (2005), p. 63



CAPÍTULO 6: CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

Al final del día, Chile ha sido muy reticente a comprometerse con el bloque comercial del Mercosur. Como dijimos al comienzo de este discurso, las razones de esto han sido fundamentales para nuestro análisis y han tratado de arrojar luz sobre *por qué* el enfoque de Chile hacia el comercio está en contradicción con el de sus vecinos. La conclusión es que los factores históricos, institucionales, políticos e ideológicos se han atrincherado dentro de Chile y han hecho imposible la posibilidad de una alternativa. Todos estos factores están fundamentalmente entrelazados. Para comprender la ideología hacia la economía de los actores chilenos modernos, es necesario entender la historia política del país. El contexto histórico también es fundamental para entender la estructura institucional actual. Dicho esto, podemos concluir sabiendo que la historia de Chile se transformó ciertamente por factores políticos, sociales y económicos. Lo que es fundamental para esta tesis es que los factores socioeconómicos han sido básicos para el desarrollo histórico de la política de la nación y su enfoque económico.

En los capítulos 2 y 4 se explica cómo los factores históricos han limitado las opciones políticas, y han inculcado en el Chile contemporáneo una aceptación de un modelo particular directamente vinculado al neoliberalismo. Aunque los partidos políticos de izquierdas han manifestado su intención de priorizar los objetivos sociales y socioeconómicos, como la educación gratuita y una distribución más igualitaria de la riqueza, no han llegado a conducir fuera del modelo económico que prioriza el libre mercado como la herramienta más eficaz para mejorar el bienestar público.

No solo esto ha tenido resultados positivos para algunos indicadores macroeconómicos de Chile y su crecimiento agregado, sino que también ha llevado a niveles de desigualdad que han cambiado sólo ligeramente bajo más de dos décadas de la democracia. El hecho de que el PS, un partido históricamente izquierdista y que ha



sido una parte central de la Concertación, haya ocupado tres presidencias revela mucho sobre este aspecto de la política económica chilena.

Al final del día, la política económica es inseparable de la realidad socioeconómica. La razón por la que se estudia economía debería ser entender cómo la política puede mejorar el bienestar público en la manera más eficiente. Tal vez esto podría ser un argumento politizado, pero existe la economía positiva con el fin de tomar decisiones económicas normativas. Cualquier sociedad tiene que decidir si la reducción de los aranceles y los beneficios resultantes para los consumidores es más importante que la alternativa de aranceles más altos que fortalecen los productores nacionales y crean más puestos de trabajo. En el caso de Chile, parece que el primero se ha priorizado; los sectores exportadores y el influjo de importaciones baratas han sido puesto encima de la elaboración de un marco económico más dinámico que podrían tener mejores resultados a largo plazo. Dicho esto, la fuerza global de la economía chilena ha aumentado. Es un juego de *winner*s y *loser*s.

La razón de que esto es importante, es que la toma de decisiones económicas de Chile ha resultado en un enfoque económico, estando esta ideología reñida con las del Brasil y Argentina. Por lo tanto, la democracia chilena contemporánea fue predeterminada para evitar la inclusión plena al Mercosur. En cambio, Chile ha elegido en primer lugar el camino de la bilateralidad y, en segundo lugar, el multilateralismo sobre el regionalismo en términos de cómo insertarse en la economía global. Esta inserción trasciende la esfera del comercio y ha afectado a la política exterior de Chile. Como bien dice Fuentes:

Tal como podríamos esperar de un país con un peso menor en el escenario internacional, su estrategia ha apuntado al uso de las oportunidades del medio ambiente externo para favorecer sus objetivos y la búsqueda de constituirse en un actor creíble para el entorno internacional. Como resultado de esta política, Chile forma parte de los países con el mayor número de acuerdos de cooperación económica en



el mundo. Adicionalmente, se encuentra participando de una multiplicidad de instancias multilaterales y ha hecho esfuerzos por desarrollar fluidos vínculos en diversas regiones del mundo. Su estrategia es doble: inserción económica internacional y posicionamiento político a nivel multilateral con el fin de aumentar su “poder blando” en un mundo crecientemente globalizado.⁹⁴

Como se ha mencionado, en el capítulo 2 analizamos la historia de Chile en términos de desarrollo político y económico. Estos desarrollos eran esenciales porque condicionaron el futuro en relación con las instituciones, la ideología y, por último, las políticas. Hemos descrito la amplia gama de opciones políticas exploradas por Chile entre 1939 y hasta que los gobiernos iniciales de la Concertación y la estructura institucional neoliberal y orientada hacia el libre mercado que surgió y, fundamentalmente, sobrevivió. En 1989 el panorama ideológico de la política chilena era irreversible. Cuando la tendencia económica hacia la intervención del Estado que comenzó a finales de 1930 se hizo demasiado radicalizada bajo la administración de Allende, los militares intervinieron y trabajaron activamente para eliminar el estado de la esfera económica. Esta historia dio lugar a un marco institucional que fue construido por el régimen de Pinochet.

En el capítulo 3 discutimos los detalles de esta estructura institucional. Nuestra atención se centró en la estructura electoral que aseguraron que los partidos de la derecha mantendrían casi igual su representación en el Congreso, así como los rasgos constitucionales que aseguraban que el ejército permanecería empoderado y, esencialmente, sería una cuarta rama del gobierno. Estos rasgos institucionales incluyeron senadores designados, así como responsabilidades de "seguridad nacional" y justificaciones para la intervención militar. Constitucionalmente, el propósito de las fuerzas armadas se convirtió no sólo asegurar la seguridad nacional contra amenazas

⁹⁴ Fuentes, Claudio. (2006), p. 20



externas, sino también en garantizar el orden social interno. Estas limitaciones constitucionales llegarían a afectar el maquillaje político y la dirección de los órganos legislativos en la democracia y acotar la gama de políticas que podrían haber sido producidas por los gobiernos democráticos de Chile. Además de empoderar la derecha, “la estructura binomial aseguraba la exclusión de actores izquierdistas que no eran involucrado con la Concertación y otros movimientos políticos independientes.”⁹⁵ Fue una construcción institucional muy sutil pero muy efectiva para avanzar los valores políticos, económicos y sociales de la dictadura.

Bajo el segundo gobierno de Michele Bachelet el sistema electoral ha sido reformado y hay especulación sobre una revisión constitucional completa. Tendremos que esperar para ver el alcance y los efectos de estos posibles desarrollos en la política comercial de Chile, pero hasta ahora las únicas limitaciones institucionales del régimen de Pinochet se han aguantado y limitado a las alternativas políticas. Los objetivos sociales, comerciales y geopolíticos del gobierno chileno parecen estar bastante arraigados y, a pesar de los últimos acontecimientos en materia de reforma constitucional, parece dudoso que estas reformas vayan a cambiar los objetivos de la democracia chilena, sobre todo cuando se trata de las relaciones comerciales.

La sistema binomial no existe más. El día del 14 de Enero de 2015 el senado chileno aprobó una reforma constitucional que retornó el sistema electoral chileno a una sistema de representacional proporcional. En teoría, dará más espacio a la representación política de los partidos más pequeños, pero tendremos que ver como este desarrollo afectará al sistema de partidos políticos y el futuro del paisaje político del Chile.

En el capítulo 4 vimos la inserción chilena en el comercio mundial. Destacamos que el bilateralismo, en la forma de acuerdos de libre comercio y otros acuerdos, y el multilateralismo, en la forma del GATT y luego la OMC, han sido el foco de los

⁹⁵ Solimano, Andrés. (2012), p. 137



políticos chilenos. Como explica Quezada, este estrategia tenía dos ejes, la política y el comercio, que fundamentalmente se hayan entrelazados:

Aunque la estrategia utilizada tuvo distintas aristas, en lo esencial se basó en la mantención de las reformas macroeconómicas efectuadas durante el régimen militar y en la profundización y ampliación de la apertura económica. Las importaciones continuaron siendo el motor de la economía. Al mismo tiempo, el país se integró a varios mercados e instantes regionales, subregionales, hemisféricas y globales.⁹⁶

Esto ha significado que el regionalismo y la participación activa en el Mercosur son incompatibles con la agenda de la política comercial de Chile. Además, debido al fracaso del multilateralismo para profundizarse en la Ronda de Doha, que podemos resumir como un conflicto entre los objetivos comerciales de los países desarrollados y los de los países en desarrollo, el enfoque de Chile se ha desplazado gradualmente hacia el bilateralismo como la forma más pragmática de desarrollar sus relaciones comerciales. Esto es una tendencia que, en el futuro previsible, parece irreversible debido al consenso ideológico de los actores políticos dominantes, y el hecho de que la estructura de la economía chilena contemporánea ya se ha cimentado alrededor de la exportación a través de los acuerdos comerciales bilaterales.

Finalmente, en el capítulo 5 nos enfocamos en quizás la razón fundamental para el planteamiento de Chile con el comercio y su 'no inclusión' en la versión del bloque Mercosur del regionalismo, que es la ideología. Este es un tema muy sutil. El neoliberalismo con demasiada frecuencia está reducido a un eslogan peyorativo, y nos gustaría evitar esta terminología grandilocuente. Pero es imposible negar que el enfoque hacia la economía por parte de los actores políticos chilenos contemporáneos ha dado prioridad a las fuerzas del mercado, más que la intervención del Estado en comparación con sus vecinos. El Consenso de Washington se ha convertido en un tema controversial

⁹⁶ Quezada, Abraham. (2010), p. 123



en el que aún Chile todavía permanece atado a una gran cantidad de sus recetas. La razón de que esto sea tan importante, es que el enfoque ideológico del Chile moderno ha dado lugar a un escenario político y económico que es incompatible con los de Brasil y Argentina.

Fundamentalmente, este último tema es lo que quisimos abordar. La ideología explica fundamentalmente por que Chile no está fuertemente vinculado comercialmente a los países miembros del Mercosur. En otras palabras, el enfoque comercial por parte de los actores democráticos ha sido el bilateralismo en vez de regionalismo. El unilateralismo se inicio bajo la sombra del autoritarismo y, debido a los reglamentos del OMC, es ya casi irreversible. El multilateralismo es el otro tema, pero es un proceso que queda impedido por las políticas internacionales. Chile podría aproximarse a las dinámicas económicas y ideológicas de sus vecinos, pero su propia estructura económica ya esta cimentado. En las palabras de Raúl Labán y Patricio Meller:

Como se ve, incorporarse a la unión aduanera del Mercosur implicaría una serie de problemas para Chile. Pero ello no obsta para que Chile intente negociar una fórmula alternativa de [acuerdo comercial bilateral] que le permita aprovechar los beneficios sin que su economía interna llegue a quedar demasiado expuesta a esas fuentes de inestabilidad y distorsión. En este sentido, la opción más deseable podría ser un acuerdo preferencial de comercio, por el cual Chile se beneficiaría parcialmente del acuerdo asegurando condiciones preferenciales de acceso a los mercados para las exportaciones, y podría proteger la economía interna de las mencionadas fuentes de inestabilidad y distorsión.⁹⁷

A pesar del contexto político chileno, que en este momento está dominado por un gobierno izquierdista con metas sociales, como una mejor redistribución de ingresos y educación universal y gratis, especialmente con consideración a las universidades, y sus

⁹⁷ Labán, Raúl & Patricio Meller. (1996), p. 187



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



intenciones de reforma constitucional, un cambio en su enfoque hacia el comercio no parece probable y los temas que exploramos continuarán siendo impedimentos en la participación plena y activa de Chile en el bloque regional del Mercosur y en su forma distinta de integración regional.



BIBLIOGRAFIA

Agatiello, Osvaldo R. “Is South-South Trade the Answer to Alleviating Poverty?” *Management Decisions*, Vol. 45, N°8 (2007), pp. 1252-1269.

Bhagwati, Jagdish. *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Cason, Jeffrey W. *The Political Economy of Integration: The Experience of Mercosur*. Abingdon, Oxfordshire: Routledge, 2011.

Chumacero, Rómulo A., Rodrigo Fuentes & Klaus Schmidt-Hebbel. *Chile's Free Trade Agreements: How Big Is the Deal?* Documento de Trabajo N° 264, Banco Central de Chile, 2004.

Chang, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2003.

Crouch, Colin. *La Extraña No-Muerte del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

Behar, Jaime. *Cooperation and Competition in a Common Market: Studies on the Formation of Mercosur*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2000.

Eul-Soo, Author. *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil, and Chile*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave-Macmillan, 2002.

Fuentes, Claudio. “La Apuesta por el ‘Poder Blando’: Política Exterior de la Concertación 2000-2006.” *El Gobierno de Ricardo Lagos: La Nueva Via Chilena Hacia el Socialismo*. Ed. Robert L Funk. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2006.

Garcés, Joan E. *Allende y La Experiencia Chilena*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2013.

Gardini, Gian Luca. *The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

Graham, Carol & Genaro Arriagada Herrera. “Chile: Sustaining Adjustment During Democratic Transition.” *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Ed. Haggard, Stephen and Steven B. Webb. New York: Oxford University Press, 1994.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



- Eduardo Gudynas, “‘Open Regionalism’ or Alternative Regional Integration?.” *Americas Program*. Silver City, NM: International Relations Center, Oct. 2005.
- Kuczynski, Pedro-Pablo & John Williamson. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2003.
- Hartwick, Elaine & Richard Peet. *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*. New York: The Guilford Press, 2009.
- Hobsbawm, Eric. *The Age Of Catastrophe*. New York: Pantheon Books, 1994.
- Labán, Raul & Patricio Meller. “Estrategias Alternativas de Comercio para un País Pequeño: El Caso Chileno.” *NAFTA y Mercosur: Un Diálogo Canadino-Latinoamericano*. Santiago: CIEPLAN, 1996.
- Laursen, Nicholas E. *Growth With Equity?: The Impact of Pinochet’s Ideological and Institutional Legacy on the Actors of Redemocratized Chile*. Unpublished Manuscript. Annandale-on-Hudson: Bard College, 2010.
- Lischetti, Mirth. *Los Conflictos Sociales en el Chile del Siglo XXI: Nuevas Expresiones de La Lucha de Clases*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2012.
- Mainwaring, Scott and Mariano Torcal. “The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95.” *British Journal of Political Science*, Vol. 33, N°. 1 (Ene., 2003), pp. 55-84.
- Meller, Patricio. *Adjustment and Equity in Chile*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1992.
- Olivarria, Margot. “Protected Neoliberalism: Perverse Institutionalization and the Crisis of Representation in Postdictatorship Chile.” *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 6, Chile Since 1990: The Contradictions of Neoliberal Democratization, Part 2 (Nov. 2003), pp. 10-38.
- Pang, Eul-Soo. *The International Political Economy of Transformation in Argentina*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- Posner, Paul W. “Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile’s New Democracy.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 1 (Primavera, 1999), pp. v-85.
- Quezada, Abraham. “Inserción Internacional de Chile en la Post-Guerra Fría: Concertación Política e Integración Económico-Comercial: Dos Ejes Conceptuales de la Política Exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-



2006).” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* (Santiago), N° 13 (2010), pp. 119-134.

Rambla, Xavier. “Globalization, Educational Targeting, and Stable Inequities: A Comparative Analysis of Argentina, Brazil and Chile.” *International Review of Education*, Vol. 52, N° 3/4, Education and Poverty Reduction (Mayo, 2006), pp. 353-370.

Reinecke, Gerhard. “Is Globalization Good for Workers? Definitions and Evidence from Latin America.” *International Labor and Working Class History*, N° 70, Globalization and the Latin-American Workplace (Otoño, 2006), pp. 11-34.

Roberts, Kenneth M. *Deepening Democracy: The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

Rosenstein-Rodan, Paul N. “Why Allende Failed.” *Challenge*, Vol. 17, N° 2 (Mayo-Junio, 1974), pp. 7-13.

Sáez, Manuel Alcántara y Leticia Ruiz Rodríguez [Ed.]. *Chile: Política y Modernización Democrática*. Barcelona: Bellaterra, 2006.

Siavelis, Peter M. “Electoral Systems, Coalitional Disintegration, and the Future of Chile’s Concertación.” *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1 (1995), pp. 56-82.

Sigmund, Paul E., “Chile: Alternative Approaches to Development.” *Latin American Politics and Development*. Ed. Kline, Harvey F. & Howard J. Wiarda. Boulder, Colorado: Westview Press, 2000.

Sigmund, Paul E. *The Overthrow of Allende and Politics of Chile, 1964-1976*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1980.

Skidmore, Thomas E., and Peter H. Smith. *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press, 2005.

Skully, Timothy R. “Reconstituting Party Politics in Chile.” *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Ed. Mainwaring, Scott and Timothy Skully. Stanford: Stanford University Press, 1995.

Solimano, Andrés. *Chile and the Neoliberal Trap: The Post-Pinochet Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Stiglitz, Joseph E. *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Co., Inc., 2010.



Stiglitz, Joseph E. *Globalization and its Discontents*. New York: W. W. Norton & Co., Inc., 2002.

Stiglitz, Joseph E. *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*. New York: The New Press, 2010.

Uggla, Fredrik. "For a Few Senators More: Negotiating Constitutional Changes during Chile's Transition to Democracy." *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, N° 2 (Verano, 2005), pp. 51-75.

Valenzuela, Arturo. *El Quiebre de la Democracia en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2013.

Van Klaveren, Alberto. "La Política Exterior de Chile durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010)." *Estudios Internacionales* (Santiago), N° 169 (Mayo-Agosto, 2011), pp. 155-172.

Vilas, Carlos M. *Después del Neoliberalismo: Estado y Procesos Políticos en América Latina*. Lanus, Buenos Aires: EDUNLa, 2011.

Vergara, Rodrigo. *Productivity Performance in Developing Countries. Country case studies: Chile*. Documento de Trabajo, United Nations Industrial Development Organization, 2005:
https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Productivity_performance_in_DCs_Chile.pdf

Wehner, Leslie. "El Frenesí de Chile por los Tratados de Libre Comercio." *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31, N° 2 (2011), pp. 207-226.

Weyland, Kurt. "Economic Policy in Chile's New Democracy." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, N° 3 (Otoño, 1999), pp. 67-96.

Williamson, John. "Did the Washington Consensus Fail?" Esquema de Discurso al Center for Strategic & International Studies, Washington D.C., 6 Nov., 2002.

Winn, Peter. *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973–2002*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 2004.

Gobierno de Canadá, Embajada de Canadá en Chile (2012). "15 Años de Tratado de Libre Comercio entre Canada y Chile" [Comunicado de Prensa].



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



<http://www.canadainternational.gc.ca/chile-chili/highlights-faits/2012/15yearsAnnees.aspx?lang=eng>

Gobierno de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (2008). “Finalizan Negociaciones de Comercio de Servicios entre Chile y Mercosur” [Comunicado de Prensa]. http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_MER/Negotiation/end_servicesneg_s.pdf