

"Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina"

Por María Eugenia Sconfienza
eugeniasconfienza@hotmail.com

Introducción

A lo largo de la historia se van sucediendo distintas etapas a las cuales, con el fin de hacerlas identificables y poder diferenciarlas entre sí, se le han ido adjudicando diversas denominaciones. El período que aquí nos compete es una nueva fase que se escribe dentro de la historia del capitalismo mundial ubicada principalmente en el último cuarto del siglo XX, conocida por todos bajo la denominación de *neoliberalismo*. Este período, así como todos los de la historia, presenta determinadas características políticas, económicas, sociales y culturales que hacen de este uno particular. La costumbre que tenemos los hombres de categorizar las etapas de la historia bajo estos conceptos, como lo es en este caso el de "neoliberalismo", trae consigo el peligro de dejar de lado ciertas cuestiones relevantes y de homogeneizar situaciones que, si bien se dan a nivel mundial, en cada país reúnen particularidades que le son propias. Por tanto, esta oleada neoliberal se cristalizará en distintos momentos conforme a las realidades de cada país. El denominado neoliberalismo no debe ser entendido como un conjunto de categorías que describen el panorama global de los últimos años, sino como una etapa que sólo puede ser abordada a partir de análisis empíricos particulares que nos permitan conocer cómo se dio este proceso en cada caso para luego si entender el fenómeno a escala mundial.

Las pretensiones de este trabajo están centradas en analizar una de las variables que caracteriza este escenario, las reformas estructurales. Se tomará el caso de la Argentina de los ´90 en perspectiva comparada con las reformas que tuvieron lugar en Chile una década antes y bajo circunstancias políticas distintas. Primero, se avanzará en la elaboración de una breve caracterización del nuevo escenario mundial y su relación con la teoría neoliberal. Para ello serán tomados en cuenta distintos autores que han realizado estudios sobre este proceso y nos aportan un marco teórico que permite comprender de manera más acabada el significado de estas ideas que irán cobrando fuerza hasta posicionarse como hegemónicas. Luego, localizando las miradas en la región latinoamericana, se describirán las características del proceso de ajuste estructural en la República Argentina y en Chile, bajo el mandato de Carlos Saúl Menem y el gobierno de facto del General Augusto Pinochet respectivamente. La segunda parte estará dedicada al análisis específico de una de las reformas que formaron parte activa de este proceso: las privatizaciones. Finalmente, a partir de los datos obtenidos, se procederá a elaborar un balance que resuma los legados de este período que marcó un quiebre en la política de ambas naciones y de Latinoamérica en general.

1. Teoría Neoliberal

1.a-El neoliberalismo y el contexto mundial

A los años que se viven pasada la Segunda Guerra Mundial se los conoce como la década de oro del capitalismo industrializado. Los ´50 disfrutaban de los beneficios del fordismo: crecimiento de la productividad, incrementos salariales, importantes índices de consumo y altas tasas de inversión. Eran años de una fuerte presencia estatal en los que el Estado asumía un papel activo en materia económica y social, regulando la producción de bienes y servicios así como interviniendo en la gestión monetaria y fiscal, esto fue comúnmente denominado Estado de Bienestar. A fines de los ´60 comienza a observarse que esta armonía sufre ciertos desequilibrios. Las publicaciones realizadas por algunos autores¹ respecto de esta incipiente crisis revelan algunas variables significativas que posibilitan una comprensión más acabada de la misma. La productividad había dejado de crecer al ritmo que lo venía haciendo, lo que implicaba una baja en las tasas de ganancia y consecuentemente una notoria disminución de salarios. Aquí las nuevas circunstancias chocaban con el descontento de los obreros acostumbrados al pleno empleo y un alto nivel de sindicalización. Las limitaciones técnicas, económicas y sociales mostraban cada vez más la decadencia del régimen de acumulación taylorista fordista y su ineficiencia para afrontar estas dificultades.

El nuevo contexto da lugar a la emergencia de un modelo que se caracterizaría por un tipo de producción en el cual se da la implementación de nuevas tecnologías y se conforma de a poco un *mercado mundial* en el que la producción se divide en partes manufacturadas en diversas regiones del mundo bajo la dirección de un sede central. Este modelo fijará nuevas reglas del juego: reducción de los costos de producción, incorporación de innovaciones en materia de tecnología y organización, y una permanente búsqueda de incremento de la competitividad a nivel mundial. En términos teóricos, esto implicó la aceptación generalizada de ideas tales como que las fuerzas del mercado eran las encargadas de asignar naturalmente los recursos a nivel mundial. En términos prácticos se observaría una creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes.

Los cambios económicos y las transformaciones políticas son procesos que se retroalimentan e implican mutuamente. La supresión de fronteras al capital a nivel internacional implicaría modificaciones a nivel interno. Algunos ejemplos de esto serán las privatizaciones de empresas públicas, lo cual será analizado más adelante. El neoliberalismo va más allá de aquella frase que caracterizaba al liberalismo económico en la que se afirmaba que *la mano invisible* podía gobernar el interés de todos, neoliberal es aquel pensamiento que sostiene que el poder político debe quedar eximido de influencia alguna en los movimientos del capital y los negocios. El neoliberalismo rechaza todas las políticas interventionistas de los años anteriores y afianza el pensamiento individualista que prioriza los intereses de los individuos por encima de cualquier otro y en el que todo es medido en términos de costo y beneficio. El desmantelamiento del Estado de Bienestar es el pilar central que sostiene a este pensamiento neoliberal. En tal sentido, es básicamente la economía estadounidense, la que cristaliza todas estas concepciones y a la cual el mundo dirigirá sus miradas.

El neoliberalismo aparece como el único sistema posible. Sin embargo, es preciso destacar que el hecho que esta idea que difunde, entre otras cosas, que los derechos humanos están implicados una vez que la sociedad entra en el libre mercado y que no es necesario por tanto adoptar medidas al respecto que coarten la libertad empresarial, se haya posicionado de manera hegemónica, no la convierte en la única opción, hay ideologías alternativas que han quedado en el camino opacadas por la hegemonía neoliberal.

¹ Ver Andrés López y José Luis Díaz Pérez, "Tristezas y melancolías del capitalismo. Las transformaciones en la economía mundial y los países no desarrollados", en *Realidad Económica* N° 92/93 (1990)

1.b- Latinoamérica y el neoliberalismo: los casos de Argentina y Chile

La región latinoamericana no ha quedado fuera del alcance de las políticas neoliberales. Los países de la región han pasado por procesos de reestructuración nacional a nivel económico y político que siguieron las directivas de este pensamiento. En este sentido, fueron las economías y políticas estadounidense y británica las principales proveedoras del pensamiento neoliberal. De allí partirían intelectuales que transmitirán al mundo un cúmulo de medidas que tendrán por objeto reformar las funciones de los gobiernos nacionales así como reestructurar las economías de estos países. Cada país acogerá estas medidas, con sus respectivas particularidades tal como se verá más adelante en los casos de Argentina y Chile. Desregulación, liberalización económica y privatizaciones, son algunas de las principales nociones que permiten describir los nuevos ejes que regirán la economía mundial. El intento permanente y desesperado por disminuir las atribuciones de los Estados y priorizar el equilibrio macroeconómico, se tradujo en mercados más libres y competitivos, transnacionalización de capitales e incentivos a la promoción de la inversión extranjera, pero también en una profunda reducción del gasto social y flexibilización de los mercados de trabajo.

Los años ´80 presentaban a Latinoamérica como un escenario de múltiples crisis. Es en este contexto que, los cambios a nivel internacional sumado a factores endógenos condicionan la situación de América Latina. De este modo, toman fuerza las ideas económico-políticas que tiene su origen en el denominado *Consenso de Washington*². Estas crisis estaban caracterizadas por el agotamiento del modelo intervencionista de gobierno, disminución de los ingresos de capital exterior, caída de los precios de las materias primas, fuga de capitales y una constante presión de los bancos acreedores, del FMI y de los gobiernos de países desarrollados a raíz de la deuda externa. Esta crisis condujo a la progresiva generalización de políticas de ajuste neoliberales. Las élites de América Latina importaron masivamente estas ideas. Los países endeudados recibían los “consejos” de Estados Unidos, que no cesaba en su intento de mostrar las ventajas de la cooperación (por ejemplo que las reformas estructurales estarían acompañadas por la oferta de asistencia financiera) así como los peligros de asumir actitudes confrontativas. Los Estados intentaron legitimar sus respectivos gobiernos bajo la afirmación que el camino a la eficiencia y crecimiento pasaba por las privatizaciones y la reducción del gasto. El fracaso previo de algunos intentos de llevar a cabo planes de estabilizadores había dejado como herencia una economía hiperinflacionaria. A corto plazo, los planes de ajuste frenarían la inflación, sin embargo, a largo plazo habría múltiples consecuencias que serán abordadas con posterioridad, pero no está demás adelantar que el principal legado negativo de este período será desigual distribución de la riqueza.

Argentina como Chile, son dos casos en los cuales la implementación de las medidas de ajuste han sido realizados de manera intensiva pero con ciertos rasgos diferenciables en cada país. Los años ´80 son testigos de una oleada de restauraciones democráticas en América Latina a excepción de Chile, y es justamente ésta una de las cuestiones que hacen que la elección de los países en este trabajo no

² El documento que fue conocido por el mundo en el cual se plasmaban las propuestas neoliberales, mencionaba entre otros puntos: disciplina fiscal, prioridad del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, mayor apertura e la inversión extranjera., privatización de empresas públicas, desregulación y protección de la propiedad privada. También se dispuso que se otorgaría ayuda financiera a aquellos países endeudados que adoptaran las políticas sugeridas por el Consenso.

sea arbitraria. En Chile se trataba de un gobierno dictatorial mientras que en Argentina las reformas tuvieron lugar en un contexto democrático. Al ser un régimen autoritario, las élites gubernamentales tienen la capacidad de actuar con mayor autonomía para llevar a cabo cambios de gran envergadura por varios factores: los controles democráticos se encuentran suprimidos, las demandas a corto plazo de la población pasan a un segundo plano y, porque este tipo de gobierno tiene bajo su dominio absoluto las herramientas que le permiten neutralizar la oposición. No obstante, cabe destacar que el hecho de hablar de autoritarismo o democracia no determinan la existencia o no de las reformas. Tampoco hay que olvidarse que los casos de ajuste en contextos democráticos como el argentino, fueron acompañados de poderes y facultades que concentraron e incrementaron la centralización de las decisiones en el Ejecutivo lo que mostró la existencia en Latinoamérica de presidencias muy activas. El caso de Chile, por una cuestión temporal, dado que las reformas habían comenzado a mediados de la década de los '70, no plasmará en sus políticas la influencia del Consenso de Washington, así como tampoco del reaganismo y thatcherismo, consolidados una década más tarde del comienzo del proceso de ajuste en este país, pero sí estuvo presente la influencia de economistas de derecha, fuertemente identificados con la *Escuela de Chicago*.

En julio de 1989, seis meses antes de finalizar su mandato, el presidente argentino Raúl Ricardo Alfonsín traspasaba el gobierno a Carlos Menem. Con él, Argentina inaugura una década de decisiones que trascenderán la historia del país. El escenario que dejaba el presidente radical estaba dominado por una marcada hiperinflación y recesión acompañada de inestabilidad política.

Hace falta detenerse un instante para comentar un antecedente a las reformas que se llevarían a cabo en los '90. Durante el período radical, más precisamente en 1987, el gobierno argentino anunciaría un conjunto de políticas que mostraba un giro moderado hacia las reformas estructurales volcadas a la liberalización comercial (reducción de las tarifas arancelarias y de las restricciones cuantitativas a las importaciones) y la privatización de empresas públicas. Respecto de las primeras no faltó la resistencia por parte de los industriales, y la iniciativa de privatizar en forma parcial (40% de las acciones) las empresas estatales de transporte aéreo y telecomunicaciones fue bloqueada por el Congreso dominado por la oposición justicialista. Estas prácticas no tuvieron la trascendencia que tendrían las de los noventa, sin embargo, es necesario mencionarlas porque marcan el inicio del proceso.

El nuevo presidente llegaba al poder con un discurso de corte distribucionista e identificación popular. Menem entendía que el presidente saliente había fracasado y que el único camino alternativo a la crisis sería la adopción de una reforma económica. Fue de vital importancia la forma en que *desde arriba* se describía la crisis que atravesaba el país, esto facilitó la internalización de un nuevo imaginario en la sociedad, el triunfo de la ideología neoliberal en la conciencia colectiva. Cualquier intento de adopción de medidas que pudieran llegar a identificarse con el pasado, cuando el Estado asumía un rol intervencionista en la sociedad, era identificado por el nuevo gobierno como caótico y funcional a la crisis. No está de más, citar el título de uno de los escritos de Luis Aguilar Villanueva (1993): "Quién define es quién decide". Esto implica que el gobierno logró definir y establecer en la agenda política el problema de la crisis enfatizando en determinados aspectos de la misma, de forma que las políticas públicas que la seguirían estarán de acuerdo a ella y a los términos en que ésta fue transmitida por el gobierno. A continuación se puede leer un breve análisis efectuado por Juan Carlos Torre³ respecto del significado en este contexto de las crisis:

³ Juan Carlos Torre, "El proceso político de las reformas económicas en América Latina" (1998)
Pág 40

“ Primero, las crisis tienen el efecto de desacreditar las posturas y las ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Segundo, las crisis instalan un sentido de urgencia que fortalece la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas; en estas circunstancias, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para tomar decisiones dejan paso a una aceptación de decisiones *extraordinarias*. Tercero, las crisis no sólo agudizan los problemas colectivos sino que generan además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales y amenazas al orden institucional. Todo ello amplía los márgenes de acción de los líderes de gobierno e intimida a las fuerzas de oposición”

Estas miradas sobre las formas en que se define la crisis son perfectamente adaptables al contexto chileno. La caída del gobierno de Allende y los medios a través de los cuales las Fuerzas Armadas acceden al poder son bastamente conocidos por todos. Sin embargo, es pertinente aquí razonar cómo la nueva administración “define” la situación y por ende cómo induce la conformación de la agenda pública. Tal como en Argentina, apenas iniciado el gobierno se procedió a arrojar feroces críticas respecto del orden vigente, pero dado que en Chile se pasaba de un gobierno de tipo socialista a una dictadura de extremo rechazo a esta ideología de izquierda, el distanciamiento ideológico fue extremo, mientras que en Argentina fue más moderado dado que se traspasaba el gobierno de forma pacífica y de una democracia a otra. Los primeros⁴ dos o tres años, el gobierno chileno se dedicó a consolidar su poder y rechazar públicamente las políticas de su país no sólo del período de la Unidad Popular sino de las últimas cuatro décadas, acompañado de un diagnóstico de la crisis económica apocalíptico.

El concepto de *estabilidad económica* jugaba el rol protagónico en el gobierno de Menem. El mercado por sí solo es visto como único capaz de proveer bienestar y la satisfacción individual es la base del nuevo discurso. Es así que, el presidente al poco tiempo de asumir no hacía más que implementar aquella doctrina liberal que alcanzaba su plenitud durante los años 80 con la llegada de Ronald Reagan y Margaret Thatcher al poder en EE.UU. y el Reino Unido respectivamente; aquello que académicos, economistas y funcionarios estadounidenses, así como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional profesaban permanentemente. Cabe recordar que en el caso argentino, apenas asume la presidencia Menem comienzan a desarrollarse e intensificarse los procesos de reforma, mientras que en el país vecino, los primeros tiempos del gobierno pinochetista no centraron sus esfuerzos en la crisis económica que atravesaba el país, sino que la energía de los primeros años estuvo focalizada en desmovilizar a la sociedad, controlarla social y culturalmente y fortalecer el dominio del gobierno de facto. Será a fines de los `70 que las reformas comenzarán a cobrar protagonismo.

De todos los mandatos presidenciales, el período menemista, es uno de los gobiernos más dinámicos que se ha visto. Esto refiere a una gran cantidad de medidas en el plano político, pero principalmente económico que este gobierno ha llevado a cabo. Es preciso destacar la habilidad del gobierno para abandonar las políticas desarrollistas y distribucionistas, con las cuales se venía identificando el justicialismo y,

⁴ Las medidas más significativas del gobierno en sus inicios fueron la disolución del Congreso, suspensión de la Constitución, declaración de la ilegalidad de los partidos políticos, limitación a los medios de comunicación, toma de universidades y desorganización de la sociedad civil en sus múltiples formas de asociación: sindicatos, etc.

que fueron la base del ascenso del presidente Menem al poder, sin perder el apoyo de sus partidarios. “*El viraje de Menem probó que un presidente de origen populista podría lanzar una estrategia económica y política no populista, y salir airosos en el intento*⁵”. Menem logró tener el respaldo de los sectores económicos más poderosos y, a través de una política de premios y castigos, logró también marginar varios intentos de disidencia. No había dudas que con Menem la Argentina se embarcaba en dirección al neoliberalismo. Sin embargo, hasta el nombramiento de Cavallo al frente del Ministerio de Economía en 1991, las políticas serían una tanto confusas y contradictorias.

Lejos de pasar desapercibidas, algunas de las medidas más significativas del caso Argentino y que guardan relación directa con el análisis que aquí nos compete son: la aprobación de la Ley de Reforma del Estado y La Ley de emergencia Económica⁶, que esbozaban un amplio plan de privatizaciones y dotaban al Ejecutivo de amplias facultades; el aumento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia al número de nueve que nunca expedió en contra de las decisiones del Ejecutivo y así el gobierno evitó que el alto tribunal cuestionara las reformas o sus procedimientos (Ley 23.774); la aprobación por parte del Congreso de la Ley de Convertibilidad monetaria, con lo que en 1991 el equipo económico lograba estabilizar exitosamente la economía; en el año 1993 la firma entre Menem y Alfonsín del denominado Pacto de Olivos por el cual se aceptó la reforma Constitucional que traería consigo cambios políticos e institucionales y, entre sus puntos más significativos, permitió la reelección presidencial y el acortamiento de seis a cuatro años del mandato presidencial.

La gestión Menem mostró una apelación en cantidad nunca antes vista en la historia argentina, a los decretos de necesidad y urgencia⁷, apelando a la lentitud del Congreso frente a la urgencia del contexto, y la recurrente vetación parcial de las leyes votadas por el Congreso (ambas atribuciones reconocidas constitucionalmente en la reforma del '94). El rol que por ley le corresponde en la escena política al Congreso, en esta etapa no se cumplió. El Legislativo ocupaba un segundo plano, la recuperación de sus funciones se iría llevando a cabo de manera progresiva y muy moderada, y dependiendo de los temas que se trataran. En este sentido, en Chile, cuando se levantó la suspensión del Congreso, este no es que asumió un segundo plano, sino que fue manipulado de manera tal de ser funcional a las políticas del dictador. Un dato que permite comprender este fenómeno es la configuración del sistema electoral del gobierno de Pinochet. En cada región o distrito electoral para las elecciones de senadores y diputados respectivamente, se eligen dos candidatos. Para que las dos bancas pertenezcan a una lista, es necesario que la lista de la mayoría duplique el total de votos de la segunda, así se beneficiaban las segundas listas que en el caso chileno eran partidarias de Pinochet, había una sobre-representación del pinochetismo en el Congreso. Además, en reiterados casos se evidenció la utilización del *gerrymandering*⁸.

A partir de lo expuesto, se comprende el por qué de la atribución del calificativo, que muchos le atribuyen al gobierno argentino al estilo *decisionista*. El menemista es un período en el cual se ha diluido, en la práctica, la lógica institucional de división de poderes, no hay pesos y contrapesos, todas las decisiones quedaban centralizadas en el Ejecutivo. El gobierno procuró así eliminar los controles internos que son los que deberían asegurar la división entre la burocracia estatal y los políticos que conforman el gobierno. A este respecto no está demás realizar una reflexión de la situación chilena. Este país se ha caracterizado históricamente por ser

⁵ Juan Carlos Torre, , *op. cit.*, Pág 45

⁶ Ley 23.696 (Ley de Reforma del Estado) y Ley 23.697 (Ley de emergencia Económica)

⁷ Ferreira Rubio y Goretti Matteo, “Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia” (1996)

⁸ El concepto hace referencia a la construcción o trazado de distritos electorales que intencionalmente busca favorecer la representación de un partido en particular.

extremadamente unitario y centralizado, allí hubo una carencia importante de instituciones que permitan descentralizar. Sin embargo, en los tiempos de la dictadura, en cierta manera, se buscó descentralizar. En Chile las reformas se hacen a partir de un modelo centralizado que busca descentralizar.

Es de entender la limitación de las reacciones sociales al ajuste estructural en el Chile de Pinochet, explicándose esto en gran parte por el contexto represivo que hacía que las demandas populares estuvieran censuradas. Sin embargo, cuáles circunstancias son las que explican que lo mismo sucediera en Argentina, bajo un régimen democrático⁹. En Argentina, el hecho del excesivo predominio del Ejecutivo y sus tecnócratas en el proceso de toma de decisiones, hicieron que se vieran obstruidos los caminos dentro del Estado a través de los cuales ciertos grupos se hacían escuchar. Esto, sumado a que el gobierno aplicó selectivamente premios y castigos cooptando organizaciones y neutralizando la oposición, implicó una importante desmovilización que fue funcional al proceso de reformas. De esta manera si surgían movilizaciones, éstas eran aisladas y carecían de poder suficiente como para hacerse escuchar. A la vez, el hecho de que las principales organizaciones estuvieran cooptadas por el gobierno, implicó que numerosas personas perjudicadas a raíz de la aplicación de las reformas, carecieran de los canales a través de los cuales poder expresarse. Si existe una cuestión que no puede dejar de ser mencionada, es la capacidad de negociación estratégica por parte de los líderes de gobierno en esta etapa. El gobierno superó un doble desafío: el de llevar a cabo el ajuste estructural y a la vez conservar y hasta ampliar, sus respaldos sociales y políticos, logrando así exitosamente reducir las resistencias y generar apoyo. *"Lo que marcó la diferencia crucial desde el punto de vista político fue que haya podido abandonar las tradicionales banderas del peronismo y escoger nuevas políticas y alianzas sin perder por ello el respaldo de sus seguidores"*¹⁰

Entre los tácticas que facilitaron la cooptación en el gobierno de Menem, se pueden nombrar algunas que, si bien venían caracterizando la historia argentina desde hacía años, en esta etapa se hicieron presentes como nunca, el clientelismo, patrimonialismo, y el liderazgo populista¹¹.

El apoyo político de Menem reunía un público amplio, las bases populares del peronismo condensaban distintos intereses. Es en este marco que, entre los años 1992 y 1994 el líder debió avanzar y retroceder reiteradas veces de manera tal de poder negociar las medidas de reforma readaptándolas al contexto social de cada momento. Las medidas de gobierno contaban con el apoyo de empresarios y partidos de derecha. Respecto de los sindicatos, fue necesario que el gobierno, para avanzar con sus objetivos, adoptara una estrategia que le permitiera neutralizar a los sindicatos más contestatarios. Una de las medidas más recurrentes fue la de nombrar a ciertos sindicalistas en cargos ministeriales. Hay que recordar que el control pro-menemista y la intransigencia de la CGT encabezada por Saúl Ubalidini, habían favorecido en 1991

⁹ Para un análisis más detallado ver Mario Navarro, "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Desarrollo Económico* N° 35, (1995) Págs.: 443-446

¹⁰ Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, "La política de liberalización económica en la administración de Menem" (1996) Pág. 738

¹¹ En términos de Juan Carlos Torre: "...el populismo es un recurso que puede reducir las zonas de incertidumbre colectiva provocadas por las coyunturas de cambio, esto es, la identificación con fuertes liderazgos puede generar confianza y una perspectiva de futuro en situaciones de otro modo dominadas por el temor y la inseguridad. Ello, a su turno, deposita en los líderes populistas la posibilidad de redefinir las orientaciones y actitudes de sus seguidores con vistas a extraer de ellos el apoyo o la tolerancia a las reformas y asegurar, así, la sustentabilidad política del proceso de cambio", "El proceso político de las reformas económicas en América Latina" (1998)

la fractura de la CGT¹². Prácticamente todos los sindicatos serían cooptados, pero también hubieron casos que quedarían totalmente marginados, como lo fue la CTA. En un primer momento el gobierno controlaba huelgas y movilizaciones, luego comenzó la división al interior del sindicalismo entre aquellos que apoyaban al gobierno y los que no, como recientemente se podía leer. En esta fase es que el gobierno comienza a implementar una política estratégica de beneficios para aquellos sindicatos que no confrontasen con la política de gobierno en materia socio- económica. Esta última será la forma que caracterizará en adelante la relación Menem- sindicatos.

Tal como lo sostiene Przeworski¹³, existen diferentes formas de llevar a cabo las reformas. El autor le da un papel central a las elecciones y, es en este sentido que se torna interesante, vincular sus aportes con el caso argentino. Los políticos de turno buscan el apoyo popular para mantenerse en el cargo, para ser reelectos y como toda reforma trae consigo costos, en períodos cercanos a las elecciones, desacelerarán el ritmo de la misma. Entonces, el hecho de haber elecciones, lo cual no sucedía en el Chile de Pinochet, se traduce en una desaceleración en el ritmo de las reformas, ya que al depender del respaldo de la opinión pública y de los resultados de las próximas elecciones, los líderes de gobierno ajustan su accionar a este contexto, demorando el lanzamiento de algunas reformas o interrumpiéndolas por miedo a perder su apoyo político. El menemismo necesitó contar permanentemente con el apoyo del pueblo pero esencialmente de aquellos sectores sindicalizados que le habían aportado un apoyo sustancial desde sus inicios. Necesitó apoyo para lograr la reforma constitucional, para lograr su reelección y para mantener el control del partido. Como ya se dijo, la actitud negociadora estuvo siempre presente en el caso argentino. Sin embargo, esta capacidad de negociación en Chile fue debilitándose.

Como ya se mencionó, los primeros años del gobierno de Pinochet centraron sus energías en lograr el disciplinamiento y la desmovilización de la sociedad. En la esfera económica, el Ministro Sergio de Castro¹⁴ presenta en Chile un programa económico que se conoció con el nombre de "el ladrillo", por su densidad y grosor. Sostenía que era necesario revertir los años de políticas cerradas y el interventionismo estatal era percibido como el responsable de la asignación ineficiente de recursos, de inhibir la inversión privada y frenar el crecimiento de las exportaciones. La gestión del economista había dejado como legados una economía en crecimiento, mayores inversiones y disminución de la inflación, pero también una mayor deuda externa y el crecimiento en los índices de desempleo.

La reforma de 1980 que realizó Pinochet, implicaba no sólo la fragmentación sindical sino principalmente la pérdida de poder de los sindicatos y, por consiguiente, cada vez se hacía menos necesaria la negociación entre el gobierno y estas organizaciones. Son similares las situaciones de ambos países, la sutil diferencia estaría dada en que Argentina demostró que era posible negociar con los sindicatos sin que ello implicara su pérdida de poder, al menos no perdieron poder los más importantes, mientras que Chile muestra un progresivo alejamiento de los sindicatos respecto del ámbito político. En la Reforma Constitucional del '80 se explica que los cargos gremiales serían incompatibles con la militancia política, allí se plasmaba notoriamente una fuerte separación entre lo social, político y económico.

La Constitución de 1980 fue plebiscitada y esto se llevó a cabo en un contexto de crecimiento económico cuando el gobierno gozaba de una visión positiva del

¹² El 10 de octubre de 1989 se fractura la CGT en la CGT San Martín, pro-menemista y la CGT Azopardo

¹³ Ver Przeworski Adam, *Democracia y mercado* (1995).

¹⁴ "...Sergio de Castro, principal exponente de los Chicago Boys en Chile, que no sólo formulaba un crudo diagnóstico de la economía chilena sino que también proponía una serie de cambios estructurales que influirían sobre la economía del país." Alejandro M Rossi, "Chile, una historia de rupturas y continuidades"

electorado. Dos años más adelante la situación ya no era la misma. La reforma además le otorga privilegios institucionales a los militares y es una muestra de una tenaz defensa de la propiedad privada y garantía a los propietarios, lo que de cierta forma, posibilitaría el incremento de las inversiones nacionales y extranjeras. En Chile reinaba un clima que mostraba continuidad en las políticas económicas lo que le aseguraba a los empresarios disminuir la incertidumbre respecto de la continuidad de la línea económica. Sin embargo, en Argentina quedaba evidenciado con el paso de los años que las políticas reformistas podían avanzar pero también retroceder. Desde ya que esto tiene que ver con que una dictadura no necesita el consenso y apoyo del pueblo en la misma medida que lo requiere una democracia, más aún si en esta última hay intenciones de reelección y continuidad en el gobierno.

En Chile, la reestructuración económica, recién a partir de mediados de los ´80 comienza a mostrar un crecimiento uniforme. La crisis que comienza en 1981 marca dos períodos en la política económica del pinochetismo. Para este año comenzaban a sufrirse las consecuencias de una balanza comercial deficitaria, el quiebre de importantes industrias por su endeudamiento externo, e incremento del desempleo¹⁵. Es así que la crisis 82-85 implicó una cierta relajación del régimen autoritario porque no lograban equilibrarse la situación económica y consecuentemente tampoco el clima social. De este modo se levantaban parte de las restricciones y permitía el resurgimiento de los partidos políticos siempre que no fomentaran ideas de izquierda, también disminuiría la censura de la prensa escrita. El escenario cambia en 1984 con la llegada de Hernán Büchi al Ministerio de Hacienda cuando se anexaron acciones estatales más activas para enmarcar las políticas de reestructuración, principalmente debido a la disponibilidad de recursos fiscales y administrativos¹⁶. Es así como la economía chilena comenzaba a crecer y se recuperaba de la crisis.

2. Reformas Estructurales

Los gobiernos de todos los países que han llevado a cabo reformas estuvieron "todos" inmersos en una cruzada política por llevar a la práctica determinados objetivos políticos. En tanto, la tarea de las élites gubernamentales no ha sido simplemente adherir al pensamiento neoliberal, sino que se han visto obligados a movilizar ciertos apoyos y capacidades institucionales que les permitieran implementar dichas políticas y neutralizar la oposición a las mismas.

A continuación se lleva a cabo una breve exposición de algunos aspectos que caracterizan a las privatizaciones. No pretende ser un análisis detallado de estas políticas, sólo una aproximación a las mismas que posibilite conocer con mayor precisión similitudes y diferencias en los procesos de ajuste estructural de Argentina y Chile.

2.a-Privatizaciones

¹⁵ "...El alza del 50% en el precio del petróleo y la elevación en la tasa de interés provocaron un freno en la economía mundial y un deterioro en los términos de intercambio de Chile(...) El PBI cayó un 14,3% en 1982, disminuyó fuertemente el consumo, el desempleo se disparó al 25%" Alejandro M. Rossi, *Ibid*

¹⁶ Recursos fiscales se resumen principalmente en apoyo financiero externo y los ingresos provenientes de la explotación del cobre (empresas estatales) que en la segunda mitad de los ´80 experimentaban una alza en los precios, mientras que los recursos administrativos son básicamente la conformación de una burocracia pública avocada a llevar adelante los procesos transformadores en la sociedad chilena.

En Argentina las privatizaciones fueron realizadas a un ritmo vertiginoso. El deterioro indiscutible de la prestación de los servicios estatales y el deseo de agilizar el proceso de reformas hicieron que las privatizaciones se efectuaran sin normativas que las regulen y controlen de manera adecuada, sin que las mismas estuvieran regidas por criterios sólidos y coherentes, por lo que fueron bastante arbitrarias, con poca meditación y regidas por la lógica claramente subjetiva del presidente y del grupo de tecnócratas que conformaban su gobierno. El por qué de analizar la política de privatización reside en que las tarifas que cobran, el empleo que generan, los proveedores con los que trabajan, sus impuestos y ganancias impactan y afectan de manera notable en las economías nacionales. Además, el mismo proceso privatizador caracterizó al Chile de Pinochet. En ambos países, la dirigencia política gozó de relaciones cercanas con el sector empresario nacional y extranjero que hicieron que las privatizaciones en uno y otro país tuvieran mucho en común.

Las intenciones privatizadoras de Alfonsín sirvieron de base para que el gobierno justicialista diera inicio a este proceso. Los objetivos que se perseguían supuestamente con las privatizaciones eran: menor costo y mayor calidad a raíz de la competitividad, mayor eficiencia en la prestación de servicios y asignación de recursos, generación de inversión de capitales nacionales y extranjeros y disminución del gasto público.

Una vez iniciados los procesos privatizadores de Aerolíneas Argentina y Entel (privatización bajo conducción de M. Julia Alzogaray) la oposición a estas políticas quedaba relegada, las huelgas como la de los telefónicos en 1991 a raíz de masivos despidos previos al traspaso de la empresa, fueron derrotadas por el gobierno.

En el caso de Aerolíneas el gobierno fundamentaba la privatización aludiendo la necesidad de desmonopolizar el sector y, hacer de esta actividad una más eficiente. El gobierno estaba interesado en acelerar el proceso para que de este modo se redujeran las posibilidades de formación de coaliciones opositoras a las medidas. En noviembre de 1990 se concreta la venta a la sociedad conformada por la empresa estatal extranjera Iberia y Cielos del Sur. El caso de Aerolíneas Argentinas es significativo y ejemplificador de varios. Es uno de los procesos en que una empresa se endeuda para comprarse a sí misma. Esto es, la empresa que toma posesión toma créditos en los cuales la garantía es la empresa recientemente adquirida para contar así con los capitales que le permitan comprarla. De esta manera el flamante consorcio no hace peligrar sus activos.

En el caso de Entel la red fue dividida en dos, norte y sur y las tarifas sufrían un incremento de más del 600%. Se procedió de la siguiente manera, el sur fue adjudicada a Telefónica de España y el norte, que en un principio sería de la norteamericana Bell Atlantic, por no cumplir ciertos requisitos establecidos en los contratos, fue adjudicada a Stet-France Telecom., que luego quedaría demostrado, tampoco cumplía con las disposiciones legales que figuraban en el contrato.

Cuando asume Cavallo, la Ley de Convertibilidad jugará un rol importante en la economía argentina ya que con ella se pretendía lograr la confianza asegurándole tanto al sector externo como interno que habría estabilidad cambiaria. Con el nuevo ministro y su ley, el proceso privatizador cuenta con un horizonte más confiable para los interesados en participar de él. No obstante, en términos generales, puede observarse que el proceso privatizador en Argentina estuvo permeado por reiterados casos de corrupción y puntos poco claros, todo lo cual contribuyó a que las privatizaciones citadas y todas las que le siguieron, beneficiaran ampliamente los intereses de los sectores empresarios sin que prácticamente asumieran riesgo alguno, como ya se dijo.

La primera etapa privatizadora de Cavallo (1991-1994) estaba inmersa en un contexto de estabilidad de precios, distanciamiento de los años hiperinflacionarios, ingreso de capital exterior y otorgamiento de líneas de crédito internas a la que los argentinos podían acceder, todos estos factores que incidirían directamente en la

reelección del presidente Menem. Sin embargo, para 1995 ya se hacían visibles ciertas limitaciones. El ingreso de capitales externos se había detenido a causa del “efecto tequila”, las respuestas frente a la disminución de ingresos no trajeron más que recesión, desempleo, disminución del ingreso fiscal y la producción. Si bien es cierto que para estos años el grueso de las privatizaciones ya habían sido efectuadas, el nuevo ministro Roque Fernández dará inicio a una nueva etapa en la historia de las privatizaciones de este país en la cual se privatizaron entre otras, el correo Argentino y la Red Nacional de Aeropuertos.

En el caso chileno, las privatizaciones también conformaron uno de los pilares de la política económica de gobierno. Tanto en Argentina como en su país limítrofe, se dieron casos en que figuras centrales en los procesos de toma de decisión respecto de las políticas privatizadoras, tuvieron injerencia o relación directa con los directorios de las empresas privatizadas. No está de más mencionar que Hernán Büchi, quien ocupaba el Ministerio de Hacienda entre 1985-89, integraría luego los directorios de diversas empresas. Con lo que la falta de transparencia y las irregularidades son factores que estuvieron presentes en los dos países. En Chile, al tratarse de un gobierno de facto, el contexto que rodeó estos procesos fue coherente con la falta de control y exceso de irregularidades que caracterizan a un gobierno de este tipo. Fueron muchos los casos en este país de funcionarios que pasaban a ser directores de empresas privatizadas, esto se debe en gran parte a, que las dictaduras tienen su propia *legalidad*. A mediados del 2005 fue publicado en Chile un informe de la Comisión de la Cámara de diputados chilena que investigó las privatizaciones ocurridas bajo la dictadura, en el que puede leerse: “...es muy gráfico comprobar que los nombres de los controladores de los grupos económicos que surgieron durante las privatizaciones corresponden en gran medida a los técnicos que las diseñaron desde la Corfo¹⁷, o que fueron intervenidores de empresas estatales...”

Entre 1973 y 1990, fueron 725 la empresas que en Chile pasaron a manos privadas¹⁸. Las privatizaciones que para muchos chilenos son percibidas como un proceso que permitiría mayor eficiencia productiva, macroeconómica, inversión y empleo; en la realidad fue sentida por muchos como “esclavitud laboral (flexibilización total del trabajo), aumentos en los tiempos y ritmos de trabajo para aumentar las ganancias de los empresarios, bienestar para los empresarios, pobreza y miseria para los trabajadores”¹⁹.

A continuación se describe, a modo de ejemplo, cómo fue el proceso privatizador de Chilectra²⁰. José Yuraszeck, es el nombre de quien en 1982 ocupaba el cargo de subdirector de la Oficina de Planificación estatal de Chile. En 1983 asumió la gerencia general de la empresa a sabiendas de que la misma sería privatizada. Tres años más tarde, el directorio de la empresa (70% Corfo y 30% entre AFP y pequeños accionistas) adelantaría a los trabajadores la mitad de sus indemnizaciones por años de servicio, para que pudieran comprar el 8% de la empresa. Al año siguiente, mediante movimientos similares, los trabajadores compraban un 6% adicional y luego un 20%. En 1987 se forman las sociedades Chispas I y II en las cuales seis ejecutivos inamovibles, encabezados por José Yuraszcek, harían uso de la razón social. Yuraszeck contaba sólo con el 2 % de la propiedad de Chilectra, “sin embargo” consiguió un crédito de 65 millones de dólares en el BancoEstado, con el que compró a Corfo un 20% adicional de la empresa. Aquí se puede realizar una analogía con lo que sucedería años más tarde en Argentina con el caso de Aerolíneas Argentinas. En ambos casos es

¹⁷ La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue creada en 1939 y es el organismo del Estado chileno encargado de promover el desarrollo productivo nacional.

¹⁸ www.lanacion.cl 24/07/2005

¹⁹ Cruces Natalia, “Privatizaciones en la dictadura: robo a los trabajadores y el pueblo” (2005)

²⁰ Empresa distribuidora de energía eléctrica de Chile

el estado el que asume todos los riesgos y las privatizadas quedan exentas de cualquier peligro. En un caso se pone de garantía para adquirir el crédito a la misma empresa que se compra y en el otro sucede lo mismo con la diferencia que esto lo hace un funcionario.

La fase privatizadora en Chile se divide en cuatro etapas: 1973-75, 1975-82, 1982-85, 1985-89. En la primera, se devolvieron a sus dueños las empresas tomadas por los campesinos, fueron devueltas 258 y privatizadas 350 empresas. El poder económico se centralizó cada vez más, conformándose oligopolios en algunas industrias, de este modo, los pequeños y medianos empresarios quedaban cada vez más marginados. En la segunda etapa, la dictadura vendió plantas agroindustriales, pertenencias mineras, bienes raíces y bienes inmuebles. La tercera etapa se caracterizó por un relajamiento en estas medidas a causa de la crisis de 1982, mientras que en la última etapa se reanudaría el proceso privatizador. En esta cuarta fase se privatizan grandes empresas industriales, las principales sociedades de servicios, (AFP y compañías de seguros de vida) y bancos entre otros²¹.

Después del plebiscito de 1988 en el que había triunfado el no de la continuidad del gobierno de Pinochet, el nuevo gabinete aprovechó para acelerar el proceso mediante el cual varias empresas se trasladaron a manos de quienes habían detentado el poder. Pinochet, civiles y militares, además de los compradores, se enriquecieron con las privatizaciones.

Cuando es mencionado Chile, no puede omitirse la actividad central de su economía, el cobre. En 1971, cuando presidía la nación Salvador Allende, el Congreso aprobaba unánimemente la declaración por la cual el Estado tomaba posesión de todos los bienes de las empresas extranjeras productoras del mineral (Ley 17.450)²². Cinco años más tarde, durante la dictadura de Pinochet, se crea mediante el Decreto Ley 1.349 la Comisión Chilena del Cobre. A través de esta institución se pretendía asesorar y fiscalizar el desarrollo y la explotación de los yacimientos. Mediante el Decreto Ley 1.350 se crea Codelco para hacerse cargo de la explotación de los yacimientos nacionalizados y de comercializar el cobre producido. En 1958 la Ley 13.196 "Ley Reservada del Cobre" disponía la entrega de una aportación financiera en dólares a las Fuerzas Armadas, cargándoselo a la gran minería y sus tributaciones. El monto corresponde al 10% de los ingresos por ventas de cobre en el extranjero. Sin embargo, a partir de diciembre de 1973 comenzarían los denominados "secretos". Con el gobierno de Pinochet comienzan a introducirse modificaciones a esta ley como por ejemplo que si la cantidad del rendimiento de ese 10 % fuera inferior a determinada suma de dinero, la diferencia deberá ser completada por el Fisco. Basta destacar que en 1986 y 87 el fisco debió aportar la suma complementaria.

De esta breve reseña se pueden hacer básicamente dos deducciones. La primera, es que el deseo privatizador del gobierno de Pinochet, si bien esta actividad fue en parte progresivamente desnacionalizándose, excluyó en principio la idea de privatizarla como sí lo había hecho con tantas otras empresas estatales. Esto tiene una explicación, el 10% que recibían los militares de las exportaciones del mineral. Por otra parte, se puede observar que las políticas que rodearon la cuestión del cobre, como la

²¹ Gustavo Marín, "Trayectoria de las privatizaciones en Chile durante el régimen dictatorial" (1973-1989).

²² Artículo 19: "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiendo en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situados".

mayoría en este período, estuvo acompañada de arreglos, y movimientos político-legales caracterizados por frecuentes irregularidades.

Si se comparan Argentina y Chile, no tienen mucho en común en este aspecto. El gobierno dictatorial, si bien es cierto que había centralizado el poder en la figura de Pinochet, quitándoles autonomía y marginando en la medida de lo posible a las Fuerzas Armadas, necesitaba de la fortaleza económica del sector militar. El proceso privatizador en Argentina no se topó con ninguna situación de este tipo, no existía una actividad específica de la que dependieran los fondos de gobierno. Y, alejándose aun más de cualquier similitud con Chile en este sentido, no está de más aclarar que el régimen democrático poco tenía que ver con las Fuerzas Armadas. Para 1990 las FFAA están neutralizadas como actor político, carecen de capacidad para cuestionar y están por fuera de cualquier decisión política.

En términos generales, las privatizaciones en ambos países formaron parte de un proceso económico que estaba en ascenso, un contexto económico favorable. Muchos de los servicios mejoraron y a la vez ingresaron capitales a los Estados que contribuyeron al crecimiento económico del corto plazo. La política de las privatizaciones se corresponde en plenitud con la lógica de achicamiento estatal de la etapa neoliberal. Sin embargo, ya a fines de los '90 en Argentina y fines de los '80 en Chile, las limitaciones de estas políticas se hacían cada vez más evidentes. La economía había crecido, pero el gasto público más; esto sumado a la decadencia en la prestación de muchos de los servicios privatizados, los incrementos tarifarios, la inexistencia en Chile como Argentina de organismo que regulasen el funcionamiento de las privatizadas, la flexibilización laboral, disminución de empleos, malas condiciones de trabajo y fuga de capitales, equilibran la balanza a favor de afirmar que fueron más los costos y notablemente menos los beneficios de las políticas privatizadoras. Esto siempre que se evalúe el proceso pensando en la mayoría porque desde la perspectiva de los empresarios que participaron de las mismas, los beneficios son considerables, las élites empresariales se vieron ampliamente favorecidas a partir de negociaciones efectuadas con los líderes de gobierno que en más de una caso les aseguraron mercados cautivos.

En Argentina el proceso privatizador no sólo tuvo los normales efectos por su lógica neoliberal, sino que *la forma* en que estas fueron llevadas a cabo profundizaron cualquier consecuencia negativa que estas medidas pudieran implicar²³. Aquí se comenzó por la venta de servicios monopólicos en vez de iniciar el proceso con aquellas industrias que operan en contextos más competitivos y no se reacondicionó a las empresas previo su venta para incrementar el valor de las mismas. En este país se benefició el monopolio y perjudicó la competitividad. Se respetaron al extremo los intereses de los prestadores y posibles inversores, obviando cualquier política que pudiera afectarlos o desalentarlos, inclusive cabe destacar que la mayoría de los contratos al poco tiempo de ser firmados comenzaron a ser renegociados. No se establecieron mecanismos regulatorios que permitiesen controlar y supervisar públicamente la prestación de estos servicios y el funcionamiento interno de los mismos. Así como se establecía a principios de los años '90 en la agenda pública la necesidad de privatizar podría haber pasado lo mismo con la de "regular" las privatizaciones, sin embargo esto no fue así. Esta resumida descripción del caso argentino, es compatible con lo sucedido en Chile.

"...Existen suficientes argumentos a favor de mantener acciones en manos del estado, de realizar las privatizaciones de manera gradual, de valorizar las empresas a

²³ Tasas de crecimiento del empleo urbano 1991: 4,2 1992: 2,7 1993: 1,9 1994: -0,7(*Clarín*, Econ. Pág. 2)

*través de un saneamiento previo y, por cierto, de garantizar la competencia abierta en las licitaciones. Ninguna de esas recomendaciones fue seguida*²⁴.

Consideraciones Finales

Son muchas las variables que hay que tener presentes a la hora de realizar una evaluación de los costos, inherentes a todo cambio estructural de la envergadura de los acontecidos en Latinoamérica.

Los beneficios de la estabilización económica en contextos hiperinflacionarios, lejos estuvieron de compensar los efectos nocivos de la distribución. Es por esto mismo que este trabajo cobra sentido, se intenta reflexionar acerca del saldo negativo del proceso de Reforma estructural. Las compensaciones sólo fueron temporarias. *"No sorprende que cundieran los cierres de empresas, los aumentos del desempleo, la precarización de las relaciones de trabajo, el deterioro en la oferta de bienes públicos y servicios sociales, y que los países exhibieran índices de desigualdad superiores a los observados antes de las crisis"*²⁵

En el período 1991-1994, la distribución del ingreso en Argentina no mejoró respecto de la etapa inflacionaria de 1988-1990. Sin embargo, el 10% más rico de la población si aumentó su posición²⁶.

Existe una cuestión esencial que distingue el caso Argentino del Chileno. El gobierno argentino necesitaba el apoyo del electorado para mantenerse en el poder. La pérdida de influencia sobre el sector sindical, por ejemplo, implicaría un peligro a la continuidad del mandato. Esta situación no fue la de Chile. El chileno, fue un gobierno con un alto grado de autonomía respecto de los sindicatos para implementar reformas descentralizadoras y fortalecimiento del ámbito privado. Los tecnócratas de este país así como los del gobierno argentino, tuvieron subjetivas vinculaciones con grupos empresariales los cuales lograron, en muchos casos, plasmar sus intereses privados en políticas públicas, no obstante, el grado de dependencia del gobierno democrático respecto de los sectores sindicalizados no es el de Chile, precisamente por ser una dictadura y no tener que lidiar con el electorado para mantenerse en el poder. La temática de la reelección orientó gran parte de las medidas de gobierno, no es por nada que en 1994, el gasto público se incrementó notablemente. En este caso se vuelve pertinente citar las palabras de Carlos Acuña²⁷ "...La incertidumbre propia de la lógica política democrática: intereses, expectativas y diferencias con respecto al proceso socioeconómico y las políticas que intentan darle forma se reordenan y expresan públicamente con la periodicidad de la contienda electoral. De esta forma es que la tensión política/ economía en 1995 se vuelve a plantear para el gobierno y la oposición como un problema cuya pieza central está en su relación con el electorado". Y fue esta relación con el electorado el factor que el menemismo no perdería de vista nunca y menos aún en el contexto previo a las elecciones. Es clave la forma en que el electorado percibe los costos y beneficios que traen aparejadas las reformas.

Antes de concluir el trabajo, resulta interesante hacer una referencia, de manera breve y a modo de resumen, a las variables que estuvieron presentes en estos países que permiten explicar el alto grado de tolerancia a las reformas, básicamente en el caso argentino, porque como bien se sabe, la dictadura de Pinochet cerraba cualquier canal mediante el cual podría hacerse escuchar el reclamo de la sociedad

²⁴ Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, *op cit*, Pág. 740

²⁵ Oscar Altimir, "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL N°82*, Santiago de Chile (1994), págs 7-32

²⁶ Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, *op.cit*,Pág. 748

²⁷ Carlos Acuña , "Política y economía en la Argentina de los '90" (1994) Pág. 73

civil. "Una política de redistribución regresiva de la renta y recorte de las prestaciones sociales puede ser relativamente soportable en sociedades en las que la underclass representa una proporción reducida de la población. Un 20 o un 25 %. Por eso, las políticas neoconservadoras serían tolerables en sociedades relativamente igualitarias y en su conjunto ricas, como Gran Bretaña o Estados Unidos. Pero en sociedades que ya inicialmente son en extremo desiguales, y en las que los excluidos pueden ser hasta la mitad o más de la población, las políticas neoconservadoras sólo pueden crear una situación socialmente explosiva y políticamente insostenible"²⁸ Dado que la realidad no se corresponde con lo descrito por Paramio, aquí son resumidas algunas explicaciones complementarias a las ideas que fueron esbozadas a lo largo del trabajo que explicarían la tolerancia a las reformas: la cooptación de partidos (los partidos políticos pro-estatales fueron controlados a través del otorgamiento de cargos en el Estado, etc. Para evitar eventuales reacciones); la existencia de programas de alivio a la pobreza (de manera tal de evitar conflictos y explosiones sociales) y la relativa simultaneidad de los procesos de ajuste (para acortar los tiempos y costos de las mismas). También la reiterada recurrencia a prácticas clientelares y negociaciones que permitían eliminar confrontaciones que pudieran obstruir las reformas.

Conclusión

Hasta el día de hoy se perciben cotidianamente situaciones de pauperización de la sociedad originadas a partir de la implementación de las reformas. Los grupos empresariales que se han enriquecido, siguen gozando de múltiples beneficios. En este sentido, el proceso de privatizaciones fue un factor principal de la actual concentración del poder económico y político y de la mala distribución de ingresos existente en Chile y Argentina.

Hasta hace unos pocos años las políticas de giro neoliberal no eran percibidas de manera negativa, y esto es en parte, por lo que se mencionaba anteriormente respecto del éxito de introducir en la conciencia colectiva la primacía del bien individual sobre el colectivo. A medida que van saliendo a la luz los efectos de una redistribución de la riqueza que nunca se dio, los pueblos comienzan a adoptar miradas cada vez más críticas del contexto neoliberal. Esto se evidencia en parte en las palabras pronunciadas por el actual presidente argentino en la Cumbre de las Américas: "...lo que dio en llamarse el 'Consenso de Washington' hoy existe evidencia empírica respecto del fracaso de esas teorías. Nuestro continente, en general, y nuestro país, en particular, es prueba trágica del fracaso de la teoría del derrame (...) consecuencias nefastas que las políticas de ajuste estructural (...) Son los hechos los que indican que el mercado por sí solo no reduce los niveles de pobreza" Independientemente de ser una estrategia de gobierno o no, estas palabras son la constancia de que las reformulaciones de las prácticas de reforma estructural ya forman parte de la agenda política. "...Cabe imaginar que, una vez que se hagan perceptibles los límites del neoliberalismo, también en nuestros países tenderán a reconstituirse las identidades políticas, y que habrá espacio para la consolidación de proyectos políticos que combinen modernización y solidaridad"²⁹. Sin embargo, "...dado el menor margen de acción de que goza el Estado con respecto al pasado, la posición dominante de la minoría capitalista y el mayor grado de incertidumbre que un modelo de desarrollo de

²⁸ Ludolfo Paramio, "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo"

²⁹ Ludolfo Paramio, op cit.

economía abierta implica para la inversión en Argentina, la reversión de la tendencia a largo plazo parece poco probable, más allá de quién controle el gobierno. ³⁰

El siglo XXI nos encuentra en un período de transición, en el cual si bien ya se hacen visibles los legados de la consolidación de este modelo neoliberal, resulta difícil percibir como alentador un futuro en el cual es el beneficio inmediato y personal el que rige la vida de las sociedades y donde se observa una marcada asimetría entre los ganadores y perdedores de las reformas neoliberales.

³⁰ Carlos Acuña, op cit. Pág. 83

Bibliografía

- Acuña Carlos: "Politics and economics in the Argentina of the nineties (Or: why the future no longer is what it used to be)" en Acuña Carlos, Gamarra Eduardo y Smith William (editores): "*Democracy, markets and structural reform in Latin America*". North-South Press, Miami, 1994
- Bosner Fabián y Leiras Santiago: "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999 ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?" en Pinto Julio (compilador): "*Argentina entre dos siglos: la política que viene*". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 2001
- Botana Natalio: "Las transformaciones institucionales en los años del menemismo" en Mayer Jorge y Sidicaro Ricardo (compiladores): "*Política y sociedad en los años del menemismo*". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1995
- Camou Antonio, "Los consejeros del principio. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad* N° 152
- Cavarozzi Marcelo y Abal Medina Juan Manuel [comps]: "El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal". HomoSapiens Ediciones, Rosario, 2002
- Corrales Javier: "¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado?" en revista *Desarrollo Económico* N° 153. Buenos Aires, 1999
- Ducateneziler Graciela y Okhorn Philip: "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", en *Desarrollo Económico* N° 34, 1994
- Ferreira Rubio y Goretti Matteo: "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia" en revista *Desarrollo Económico*. N° 141. Buenos Aires, 1996
- Gerchunoff Pablo y Torre Juan Carlos: "La política de liberalización económica en la administración de Menem" en revista *Desarrollo Económico*. N° 143. Buenos Aires, 1996
- Haggard Stephan, "La reforma del Estado en América Latina", en *Reforma Democracia* N° 11. 1998
- Lander Edgrado: "Democracia, participación y ciudadanía". Ponencia presentada en XVIII Asamblea General de CLACSO, Buenos Aires, 1997
- Lechner Norbert: "Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo" FLACSO, Buenos Aires, 1997
- López Andrés y Díaz Pérez José Luis: "Tristezas y melancolías del capitalismo. Las transformaciones en la economía mundial y los países no desarrollados, en *Realidad Económica* N° 92/93, Buenos Aires, 1990
- Maurich Mario y Liendo Gabriela: "La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?" en Kvaternik Eugenio (compilador): "*Claves para el análisis político*". Piados, Buenos Aires, 1998
- Moulián Tomás: "La Unidad Popular: del sueño a la pesadilla" en *Chile actual. Anatomía de un mito*. ARCIS-LOM, Santiago, 1997
- Moulián Tomás: "Páramo del ciudadano", en *Chile actual. Anatomía de un mito*. ARCIS-LOM, Santiago, 1997
- Mustapic Ana: "Oficialistas y opositores: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina" en revista *Desarrollo Económico* N° 156. Buenos Aires, 2000

- Navarro Mario F: "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Desarrollo Económico* N° 35, 1995
- Negretto Gabriel: " ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina" , en *Desarrollo Económico* N° 167, 2002
- Nun José: "La democracia y la modernización, treinta años después", en *Desarrollo Económico* N° 123, Buenos Aires, 1991
- O'Donnell Guillermo: "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Porstdata* N° 7. 2001
- Ozlak O y O'Donnell Guillermo: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Revista venezolana de Desarrollo Administrativo* N°1. Caracas
- Paramio Ludolfo, "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo" en *Cuadernos del Claeh* N° 5. Montevideo, 1993/4
- Przeworski Adam: "Democracia y mercado". Cambridge University Press, 1995.
- Rossi Alejandro: "Chile, una historia de rupturas y continuidades", artículo escrito para el Seminario *Los frentes de centro izquierda en el Cono Sur*, Carrera de Ciencia Política, FCS-UBA, noviembre de 1998
- Skidmore Thomas y Smith Peter: "Los cimientos coloniales (1492-década de 1880)" y "La transformación de la América Latina contemporánea (década de 1880-década de 1990", en *Historia contemporánea de América Latina*. Crítica, Barcelona, 1996
- Smith William: "Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina, en *Nueva Sociedad* N° 126, Caracas, 1993
- Tironi Eugenio: "El régimen autoritario". Dolmen, Santiago de Chile, 1997
- Torre Juan Carlos: "El proceso político de las reformas económicas en América Latina". Paidós, Buenos Aires, 1998

Páginas de internet

- www.spg.gov.ar/inap/publicaciones
- www.clasecontracclase.cl/periodico
- www.puntofinal.cl
- www.memoria.com.mx
- www.lanacion.cl