

CAPÍTULO I

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y ECONÓMICO EN LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS DE LA SOCIEDAD CHILENA

1. CONDICIONES SOCIALES

El golpe de estado producido en Chile en septiembre de 1973 derrocó al gobierno constitucional de la Unidad Popular, inaugurando un período de diecisiete años donde la sociedad chilena experimentó profundas transformaciones. Los cambios son de distinta índole: políticos, económicos, sociales, institucionales, culturales, etcétera. La magnitud y el impacto de ellos conducen al surgimiento de una “nueva sociedad”, basada en un nuevo estilo de desarrollo¹.

Así, cambian las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado; se modifican los ejes productivos, las relaciones del mercado local con el mercado global y el rol de algunos actores clave de la sociedad (el Estado, los empresarios, los partidos políticos y las organizaciones de trabajadores, por ejemplo). El significado del concepto de desarrollo cambia, quedando ligado básicamente a la idea de crecimiento económico. Paralelamente se produce el desmantelamiento de los partidos políticos y movimientos sociales, como ocurre con los partidos de izquierda o el sindicalismo.

El modelo económico neoliberal se implanta en Chile en la forma de “laboratorio”, constituyendo una experiencia inédita hasta ese momento en

1 Meller, Patricio (ed.) 1996 *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad* (Chile: CIEPLAN).
Meller, Patricio 1984 “Los Chicago boys y el modelo económico chileno, 1973-1983” en *Apuntes CIEPLAN* (Chile) N° 43.

América Latina. A través de su aplicación, el capitalismo construye una nueva forma de expansión y de acumulación. La propiedad privada y la subsidiariedad del Estado son los principios rectores del nuevo modo de funcionamiento de la economía, en contraste con los modelos socialistas y keynesiano. Se abandona la idea del Estado de Compromiso (Estado Benefactor), pasando el mercado a cumplir un rol central en la regulación de la educación, la salud, la previsión, entre otros servicios.

Las formas democráticas de convivencia social se quebraron y los derechos individuales y colectivos de las personas fueron vulnerados: el derecho a participar en el gobierno, el derecho a la vida, la libertad y la integridad física, el derecho a la libre circulación por el país, el derecho a reunión y asociación, etcétera. Los valores de la solidaridad y la participación político-social fueron reemplazados por el individualismo y la competencia, funcionales estos últimos a las directrices del modelo económico neoliberal y a la centralidad que adquiere el mercado. En la década del 80 distintos sectores sociales y políticos acentuaron el proceso de lucha contra el régimen militar que concluirá con su desplazamiento del gobierno a fines de esa misma década².

En los '90, la recomposición del "tejido social" dañado por la dictadura se convierte en un tema central para los sectores más progresistas de la sociedad. Sin embargo, es una tarea que aún continúa inconclusa. Basta mencionar, al respecto, la debilitada situación en que se encuentran los movimientos sociales o la baja credibilidad del sistema político en general. La rearticulación del tejido social implica abordar situaciones de distinta índole: revalorar la organización social, sindical y política; restablecer valores, principios y formas de convivencia más respetuosas; elevar la calidad de vida de las personas; recomponer el sistema político democrático, etcétera.

Respecto a la población más pobre, en esta década se impulsaron diferentes políticas y programas dirigidos a mejorar sus condiciones de vida, fuertemente deterioradas en el período político anterior. Si bien las estimaciones sobre la pobreza no son siempre coincidentes, se reconoce que este problema es una de las mayores herencias (el costo social) de la dictadura. Según algunos estudios, en 1982 la pobreza se situaba en el 14%, utilizando la variable "vivienda" como principal indicador de medición, mientras en 1983 alcanzaba el 56% considerando el indicador ingreso (se incluyen indigentes y pobres

² Guillaudat, Patrick y Mouterde, Pierre 1998 *Los movimientos sociales en Chile, 1973-1993* (Chile: LOM).

no indigentes en esta última estimación)³. Según otras fuentes, la década del noventa se habría iniciado con 5 millones de pobres.

En este contexto se han realizado diversas acciones para mejorar la calidad de vida de la población: ajustes salariales en algunos sectores laborales, esfuerzos por organizar a la población a través de instituciones como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), reformas en el ámbito de la salud y la educación, entre otras. El Estado aumentó el gasto social, introdujo políticas sociales compensatorias y realizó transferencias de recursos monetarios a la población más pobre a través de la focalización del gasto. Esto permitió reducir la pobreza entre fines de los '80 y fines de los '90, aunque continúa existiendo un núcleo de la población situada en los marcos de la "pobreza dura". Según Clarisa Hardy y Pablo Morris (2001), entre 1990 y 2000 la pobreza se ha reducido de 5 a 3 millones de personas. En tanto, la extrema pobreza habría disminuido de 1.600.000 personas a 850.000 indigentes en el mismo período⁴.

No obstante lo anterior, existen otros factores que generan contextos de pobreza que deben ser incorporados en el análisis. Por ejemplo, el nivel de desempleo y el subempleo o empleo precario, que se han extendido en un marco de creciente flexibilidad laboral. Estas situaciones muestran que en la sociedad actual el acceso al trabajo no garantiza siempre las condiciones mínimas para sobrevivir o dejar de ser pobre. El empleo precario, por ejemplo, define escenarios de inestabilidad e inseguridad laboral que impiden acceder a salarios dignos y, por lo tanto, a una mejor calidad de vida. La relación entre empleo y pobreza adquiere nuevos rasgos, cuestionando los enfoques tradicionales de las políticas para superar la pobreza⁵.

Pedro Güell, en tanto, propone otra perspectiva de reflexión. Según su mirada, la situación de pobreza no se relaciona sólo con el ingreso, la vivienda o los bienes que poseen las familias, sino también con su situación de seguridad social, desarrollo de ciudadanía e integración social. Por lo tanto, la superación de la pobreza debería contemplar nuevas estrategias de intervención, con

3 Martínez, Javier 1989 "¿Cuántos son los pobres? La magnitud de la pobreza" en *Mensaje*, N° 383, octubre.

4 Hardy, Clarisa y Morris, Pablo 2001 *Derechos ciudadanos. Una década. 1990-2000* (Chile: LOM).

5 Respecto de las orientaciones de las políticas para combatir la pobreza en Chile y América Latina, ver Raczynski, Dagmar (ed.) *s/f Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos* (CIEPLAN/BID); Corvalán, Javier R. "¿Se puede hablar de una política social neoliberal en el Chile actual?" en *Persona y Sociedad* (Universidad Alberto Hurtado/Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, ILADES).

enfoques más integrales. Según el autor, “el nuevo rostro de la pobreza, que se suma al viejo rostro del hambre, es el de una inseguridad permanente en la inserción social, acompañada además de la ausencia de una promesa social creíble de que esta condición puede ser colectivamente superada en el futuro”⁶.

Finalmente, la distribución del ingreso es otro indicador importante para observar la realidad social. En tal sentido, se aprecia una situación de desigualdad que no se ha reducido en la última década, lo que lleva a constatar que la disminución de la pobreza y el desarrollo de una mayor equidad social no están vinculados exclusivamente con el crecimiento de la economía. Asimismo, se debe señalar que Chile es uno de los países con peor distribución del ingreso en América Latina e incluso en el ámbito mundial.

De hecho, la exclusión social y la brecha entre ricos y pobres continúan siendo elevadas, consolidando una tendencia que cuestiona los discursos que tienden a enfatizar sólo los avances en materia social. La desigualdad de ingresos y empleo se expresa en otros graves problemas, como el acceso de calidad a los servicios de salud, educación, trabajo, organización, etcétera. Las reformas de educación y salud impulsadas por los gobiernos de la Concertación han buscado, precisamente, mejorar la calidad de estos servicios. Para tales fines se han destinado cuantiosos recursos económicos y materiales⁷. No obstante, el proceso de reformas y sus resultados han sido cuestionados desde distintos sectores políticos, sindicales y académicos, en tanto no han logrado cumplir los objetivos planteados⁸.

2. SITUACIÓN POLÍTICA

El régimen dictatorial y represivo imperante a partir del golpe de Estado es el contexto en el cual se desarrolló la vida política de Chile en las décadas del '70 y del '80. En este marco se produjo la persecución de dirigentes políticos, sindicales y sociales, y se ejecutó, de hecho, a miles de ellos. A partir de la Doctrina de Seguridad Nacional, el Estado aplicó una

6 Güell, Pedro E. 2003 *Los nuevos rostros de la pobreza y las nuevas capacidades que se requieren para hacerles frente*, mayo, mimeo.

7 Citamos dos ejemplos del incremento de los recursos asignados a la educación: el gasto en subvenciones creció desde 299.578 millones de pesos en 1990 a 715.540 millones de pesos en 1998 (pesos promedio de 1998); la subvención por alumno se incrementó desde 9.273 pesos en 1990 a 19.310 pesos en 1998 (pesos promedio de 1998) [Mideplan 1999 *Balance Económico y Social 1990-1999* (Chile)].

8 Patricio Meller ha señalado que Chile muestra mejor nivel educativo promedio que Argentina, Costa Rica y México, por ejemplo. Sin embargo, su distribución del ingreso sigue siendo más regresiva. Esto lleva a plantear que la relación entre educación y equidad social es altamente compleja y que los efectos de la reforma educacional en marcha requieren de un análisis más acabado [Meller, Patricio 2000 *Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década del '90)* (Santiago: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile) Documento de Trabajo N° 69].

política de eliminación de quienes eran vistos como enemigos internos. Y estos últimos no eran sino aquellos sujetos que atentaban contra el nuevo orden instaurado.

El poder nacional estuvo radicado en el gobierno de las Fuerzas Armadas, que fueron organizando un determinado modelo de sociedad. La unidad nacional fue presentada como el máximo objetivo del país. No obstante, esta unidad se buscó desintegrando todo tipo de solidaridad y de unidad en los diferentes sectores sociales. La atomización de las fuerzas políticas y sociales fue una condición indispensable para imponer un nuevo sistema de valores y de organización político-social. Es decir, la represión que caracterizó la acción del régimen militar se entiende como parte de un proyecto político que implicaba distintas etapas o fases⁹.

La soberanía popular fue desplazada por la idea de la soberanía nacional, y la Doctrina de Seguridad Nacional pasó a ser la base ideológica del régimen. A través de ella, el Estado ejerció una violencia inusitada sobre la ciudadanía, lo que creó las condiciones para la violación de los derechos humanos. Diferentes publicaciones e informes han permitido establecer la veracidad de los crímenes cometidos en la dictadura¹⁰.

En los '90 la vida política no se estructuró en una sola dirección. Se inició el período de los gobiernos de la transición a la democracia y surgió la necesidad de democratizar el Estado y sus instituciones¹¹. Asimismo, se observó disposición para enfrentar el tema de los derechos humanos¹². Pero, al mismo tiempo, siguió vigente el marco político e institucional instaurado por la dictadura, que creó serias limitaciones a la democratización de la sociedad. Se produjeron entonces cambios parciales, sin alterar, en lo esencial, las estructuras jurídico políticas creadas en las décadas anteriores.

En este contexto, hubo varios temas pendientes, como, por ejemplo, la vigencia de la Constitución Política de 1980, pilar fundamental del proyecto político dictatorial, de carácter absolutamente antidemocrático, así como la

9 Garretón, Manuel Antonio 1983 *El proceso político chileno* (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO).

10 *Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación* 1991 (Santiago); *Informe Final de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación* 1996 (Santiago); Verdugo, Patricia y Orrego, Claudio V. 1980 *Detenidos-Desaparecidos: Una herida abierta* (Santiago: Aconcagua).

11 Lechner, Norbert 1992 *Reflexión acerca del Estado Democrático* (Santiago: FLACSO), Serie Estudios Políticos N° 20; Garretón, Manuel Antonio y Espinoza, Malva 1992 *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* (Santiago: FLACSO), Serie Estudios Sociales N° 10.

12 Aylwin, José O. 1992 *Derechos humanos: Desafíos para un nuevo contexto* (Comisión Chilena de Derechos Humanos).

vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE). Permaneció en uso un sistema electoral binominal, igualmente antidemocrático. Asimismo, el poder militar en instancias de decisión era significativo (por ejemplo, en el Consejo de Seguridad Nacional). Estas situaciones llevaron a Tomás Moulián a decir que en Chile ha operado el transformismo o el gatopardismo, es decir, el cambio del Estado para mantener el orden previamente existente¹³.

De hecho, las políticas impulsadas por los gobiernos de la Concertación han frustrado muchas expectativas que tenía la ciudadanía, así como las organizaciones políticas, sociales y sindicales que lucharon en el período de la dictadura por el cambio hacia un régimen democrático. La situación del movimiento sindical durante los '90, por ejemplo, suele ser caracterizada como un período de crisis o de atomización sindical, que no tiene relación con las esperanzas que mostraban sus dirigentes en los inicios de esa misma década en términos de reposicionar política y socialmente a este actor en la sociedad¹⁴. Por su parte, los partidos políticos cayeron en un gran desprestigio y cada vez se alejaban más de los intereses, preocupaciones y sensibilidades sociales. La política, en términos más generales, había perdido relevancia en la determinación de las prácticas de convivencia social y en la generación de formas de identidad nacional o individual. Sin embargo, se desarrollaron esfuerzos desde los partidos políticos extraparlamentarios (por efecto del sistema binominal) e iniciativas movimientales anti sistema neoliberal.

Finalmente, los '90 han visto avanzar políticamente a los sectores más derechistas de la sociedad chilena, que han progresado incluso a través de procesos electorarios (tanto las últimas elecciones presidenciales como la de alcaldes revelan esta situación). La idea de la alternancia en el poder ha sido muy difundida por estos sectores a través de los medios de comunicación, pensamiento que parece acomodar (o por lo menos, no incomodar) a los partidos de la Concertación. Además, diferentes discusiones legislativas, como por ejemplo aquella relativa a la Ley de Prensa, mostraron la fuerza que siguen teniendo ciertos grupos conservadores, todos ellos partidarios de incorporar formas de censura que en nada contribuyen al fortalecimiento de una real democracia.

13 Moulián, Tomás 1997 *Chile actual. Anatomía de un mito* (Santiago: Universidad ARCIS/LOM).

14 Ver algunas reflexiones al respecto en Echeverría Bascañan, Fernando y Rojas Hernández, Jorge 1992 *Añoranzas, sueños, realidades. Dirigentes sindicales hablan de la transición* (Santiago: Sur). Para una mirada más integral de lo que ha ocurrido con este actor en las últimas décadas, ver Rojas, Jorge y Aravena, Antonio 1999 "El mundo sindical y el trabajo asalariado en Chile" en Escobar, Patricio (Ed.) *Trabajadores y empleo en el Chile de los noventa* (Santiago: Universidad ARCIS/LOM) Programa de Economía del Trabajo (PET).

3. POLÍTICA ECONÓMICA

El modelo económico neoliberal marcó una nueva etapa en el desenvolvimiento de la economía chilena. La libertad de mercado y la apertura al mercado externo fueron los mecanismos básicos para consolidar un nuevo tipo de inserción del país en la economía mundial. El sector exportador pasó a ser el motor de la economía, el cual es desarrollado a partir del criterio de “ventajas comparativas”. Es decir, las ventajas de Chile se construyeron en torno a la producción de minerales, maderas, productos del mar y del agro, bajo el supuesto de que la exportación de los mismos generaría las divisas necesarias para importar al país los productos o bienes que internamente no pueden ser producidos a precios competitivos en el mercado externo¹⁵.

En este nuevo escenario se favoreció el proceso de privatizaciones, que llevó implícita la idea de terminar con el rol empresarial del Estado y disminuir al máximo su tamaño, con el objetivo de buscar una mayor eficiencia de las empresas públicas y más recursos para reducir el déficit del sector público, como cuestiones principales. Con estos fines, durante el gobierno militar se traspasaron innumerables empresas públicas al sector privado, exceptuando la situación de CODELCO (empresa estatal del cobre), aunque se abrió a la inversión privada la explotación de nuevos yacimientos. Muchas veces estas privatizaciones se realizaron sin transparencia y a espaldas de la opinión pública. El resultado no ha sido el prometido y en cambio se ha producido una substancial pérdida patrimonial del Estado y, por ende, de todos los chilenos.

El nuevo modelo económico generó una mayor dependencia chilena de la situación y de los vaivenes de la economía mundial, lo que condujo a aumentar los riesgos en períodos de crisis mundiales, tal como se ha observado a propósito de la crisis de fines de los noventa¹⁶. El mercado de capitales pasó a constituir el centro de la actividad económica, desde donde se canalizaron los recursos a los distintos sectores y se realizó la reasignación de dichos recursos.

La década del ‘90 no mostró importantes modificaciones respecto de las orientaciones que siguió la economía en las décadas anteriores. Algunas preocupaciones que siguen inalterables se vincularon con el mantenimiento de los ejes básicos del modelo económico, es decir, apertura de la economía,

15 Para entender las bases institucionales y programáticas de los cambios económicos y productivos en el régimen militar, ver *El Ladrillo* 1992 (Santiago: Centro de Estudios Públicos).

16 Escobar, Patricio 1998 “La situación de la economía chilena frente a la crisis mundial y una propuesta de política económica” en *Economía y Trabajo en Chile* (Santiago) Informe Anual N° 8; Fazio, Hugo 1999 *La crisis pone en jaque al neoliberalismo. Causas profundas de la recesión en Chile* (Santiago: LOM/Universidad ARCIS).

exportación de productos primarios con escaso valor agregado, profundización de los procesos de privatizaciones, conservación de los equilibrios macroeconómicos, etcétera. Además, la concentración de la riqueza en Chile mostró un escenario complejo, donde los principales grupos económicos nacionales expusieron nuevas dinámicas y conexiones con el capital extranjero, cada vez más presente en la economía interna¹⁷.

Estas condiciones hicieron que la política económica implementada por los gobiernos de la Concertación fuera vista con beneplácito por los sectores políticos de centro y derecha (más allá de sus críticas) y diera pie para hablar frecuentemente de la “buena imagen” y la “buena salud” de la economía chilena. Los representantes del gobierno y los empresarios denotaron más puntos de coincidencia que de disenso en temas tales como el modelo de desarrollo, la idea de crecimiento, el tipo de políticas públicas, etcétera.

Durante los primeros años de los ‘90, Chile tuvo un fuerte crecimiento económico, momento que coincidió con el discurso del desarrollo productivo con equidad. Sin embargo, en ese escenario no se ha producido un proceso de industrialización hacia el mercado interno ni un progreso técnico homogéneo, lo cual frenó el desarrollo. Se sumó a esto una desigualdad en el crecimiento, ya que mientras ciertos sectores se desarrollaron (como comercio o comunicaciones), otros vieron reducida su actividad o entraron en crisis (industria manufacturera, actividad agrícola tradicional, pesca artesanal, pequeña y mediana minería, etcétera). Asimismo, dicho crecimiento no ha conducido ni ha estado acompañado de un mayor desarrollo en otras esferas, como la social o medioambiental¹⁸. Además, en los últimos años el modelo económico se ha amarrado, a largo plazo, a través de los Tratados de Libre Comercio con la UE, EE.UU., Corea, etc., relegando a relaciones más bien formales los vínculos con el Mercosur.

En definitiva, el desarrollo en Chile enfatiza la búsqueda de equilibrios en el plano macroeconómico, pero presenta al mismo tiempo profundas crisis y deterioros en la calidad de vida de amplios sectores sociales y del entorno natural. Lo anterior lleva a plantear la necesidad de examinar críticamente el

17 Fazio, Hugo 1997 *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile* (Santiago: LOM/CENDA/Universidad ARCIS).

18 Claude, Marcel 2001 “Las miserias del desarrollo chileno. Una mirada desde la sustentabilidad” en *Persona y Sociedad*, Vol. XV, N° 1, mayo. Otros artículos relacionados con el tema pueden consultarse en: *Participación, superación de la pobreza y desarrollo sustentable. Aprendizajes de los fondos sociales y ambientales de América Latina y El Caribe* 2000 (Fondo de las Américas/Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS).

modelo económico neoliberal, especialmente en sus efectos sobre los ciudadanos, los trabajadores y sus familias¹⁹.

Finalmente, es importante destacar que las características esenciales del modelo político social chileno quedaron consagradas tanto por la Constitución Política de Chile del año '80 como por la Ley Constitucional de Educación (LOCE) del 90, las que para ser modificadas requieren, en la actualidad, de un quórum altísimo (⁵/₇) en el Congreso de la Nación.

19 Un análisis más prolijo de la situación de la economía en Chile se puede encontrar en González, Raúl M. 1998 "La economía chilena en los últimos 25 años" en *Economía y Trabajo en Chile*, Informe Anual N° 8.