

El exitoso neoliberalismo «avanzado» de la experiencia chilena⁴⁸

La experiencia chilena aparece usualmente como un caso emblemático de la transformación neoliberal por su carácter pionero a nivel prácticamente universal (Harvey, 2001). Sin embargo, con el correr del tiempo, en especial ante las dificultades que aquejan a gran parte de las transformaciones que siguen este curso en otras latitudes, Chile se revela como un intento exitoso en relación con la modernización alcanzada. Durante el periodo neoliberal, que resulta ya el más largo de nuestra historia contemporánea, alcanza el segundo mayor ingreso per cápita y una de las menores tasas de pobreza en América Latina, al tiempo que pasa de ser uno de los países más igualitarios a uno de los más desiguales en la región.

Una cuestión medular en este derrotero es la presencia continua del orden durante este curso, tanto en términos políticos como sociales y económicos. Se trata de una dimensión relativa a la dominación que se articula al calor de nuevos grupos empresariales y sectores medios con la marcha de la transformación neoliberal, capaces de forjar hasta la actualidad una nueva alianza dominante de gran trascendencia histórica. Y otra, es que se asienta en una larga tradición de orden burocrático racional-legal, a un grado tempranamente distintivo en América Latina, relacionado con la enorme capacidad estatal para organizar el conjunto de la sociedad: no ya en los usuales términos clientelares, sino en unos modos normativos que estimulan tanto el desarrollo del sistema de partidos como la constitución clasista de

48 Algunos de los apartados que se presentan en este capítulo ya fueron desarrollados parcial o totalmente en Ruiz (2013), Ruiz y Boccardo (2014) y Ruiz (2015). Sin embargo, los apartados que se agregan actualizan y ajustan el balance general realizado para el caso chileno.

algunos sectores sociales, desplazando con ello las bases del orden nacional. Esa historia no la inventó el neoliberalismo en Chile. Forma parte de una larga tradición abierta con los términos de resolución del conflicto de independencia hace doscientos años, identificados con la figura del triministro Diego Portales, que luego marca al desarrollismo, la sociedad y el proceso político del siglo xx.

El antecedente de una economía subdesarrollada y una organización sociopolítica avanzada

El siglo xx atesora el arranque de la industrialización, el ingreso al poder de las clases medias así como su fracaso en el impulso de las transformaciones requeridas para viabilizar el «salto» hacia el desarrollo sostenido. Por décadas se esperó que las clases medias produjeran los cambios culturales e institucionales indispensables para el avance de la industria (CEPAL, 1963). Las expectativas de las masas populares urbanas, el auge de la industria, el impacto cultural de la tecnología moderna, junto con la decidida acción política de una clase media antiaristocrática y reformadora, progresista y modernizadora, habían de bastar para resolver el problema del desarrollo. Pero no se resolvió. Las clases medias estuvieron en el poder por décadas, participaron del avance industrial, pero finalmente fueron responsables de la prolongación de importantes facetas del orden tradicional (Ruiz, 2006). Llegan a eso precisamente por proteger sus intereses. Lejos de barrer con los cimientos del Antiguo Régimen criollo, su inseguridad ayuda a la sobrevivencia, adaptada a las nuevas condiciones, de importantes fuerzas y formas del viejo orden. No promueven una reforma agraria relevante hasta muy tarde. En vez de ello, se esmeran en ligarse a la oligarquía.

Entre las dos guerras mundiales las clases medias se las arreglan para acceder al poder político, pero este ascenso no se vincula al crecimiento industrial ni su enriquecimiento económico. Su origen social se remonta al periodo del auge primario-exportador decimonónico y a la ambigua modernización urbana preindustrial ligada a él. En tanto, su ascenso y liderazgo político se deben al desplome de la hegemonía oligárquica y a la crisis de sus capacidades de control social, sumado al golpe de gracia que, para el viejo modelo, traen los vientos foráneos de la Gran Depresión y su impulso a una industria-

lización «no deliberada», y al apoyo que le otorga la fuerza del voto de los grupos populares urbanos recién liberados del orden agrario.

Por cierto, se plantean cambiar la estructura de poder y privilegios tradicionales por otra más igualitaria en que al menos sus partidarios urbanos tengan acomodo. Pero el crecimiento industrial «espontáneo» no produce una cultura industrial capaz de erigirse en una alternativa al acervo cultural tradicional. Como se sabe, en Europa —en especial la referencial experiencia inglesa— la industria es pieza clave de las nuevas formas de vida que trajo consigo una profunda renovación cultural, que no se reduce a una imitación de los modales y las actitudes de la vieja aristocracia. Que ello no suceda en Chile se liga a la inexistencia de un auténtico empresariado schumpeteriano o unas *bourgeoisies conquérantes* que desafiaran a la oligarquía. Situación que aqueja también a las clases medias del siglo xx. Si el expansivo desarrollo capitalista a fines del xix no es liderado por burguesías, tampoco la industrialización de la siguiente centuria es producto de las actividades de un empresariado en ascenso.

Esto le permite a la vieja oligarquía ser aceptada como «aristocracia» durante buena parte del siglo xx. De hecho, la falta de una jerarquía alternativa de valores culturales y símbolos de prestigio lleva a esas clases medias a intentar diferenciarse del resto de la sociedad. Casan a sus hijos con los de la oligarquía, los envían a sus exclusivas escuelas, compran tierras y caballos, aprenden sus juegos y deportes, ingresan a la reducida nómina de sus clubes e imitan sus formas de hablar. Las clases medias urbanas y la descolorida burguesía lo hacen en forma sistemática. Y las viejas clases altas lo alientan, a cambio de respaldos políticos y financieros que necesitan para pervivir. De tal modo, estos grupos celebran un exitoso y duradero contrato social, que en los años sesenta parecen interrumpir algunas fracciones cuando intentan la Reforma Agraria.

Se ha señalado que lo peculiar del «arreglo chileno» es que ya en el siglo xix, gracias a un Estado nacional organizado, es el gobierno, y no los exportadores locales, quien maneja gran parte de la renta generada por el intercambio exterior (Pinto, 1971a). Tal control estatal del erario nacional crea tempranamente una estructura de demanda y de empleo, de ampliación de los servicios públicos y de los grupos sociales dependientes de esos dispéndios. Ello, junto

al efecto del auge económico sobre los servicios y la urbanización estimula el desarrollo y diversificación de grupos medios, siendo su sello distintivo su temprana vinculación con el aparato público. En adelante, aparecen grupos medios adscritos al gasto fiscal. Una tradición de organización estatal, distintivamente impersonal en la región, anclada en el temprano ordenamiento portaliano del siglo XIX y trascendente, como cultura, al punto que especifica la experiencia local de transformación neoliberal controlada por el Estado.

Esta clase media surge articulada políticamente con la oligarquía. Cohabitan dentro del radicalismo, donde se juega de «carne de cañón» hasta su muy posterior gravitación, en razón de que encuentra en la maquinaria partidaria un canal de promoción económica y social, un medio para sustraer tajadas del auge exportador (Pinto, 1971b). A fines del XIX la disgregación oligárquica lleva a algunas de sus fracciones a entenderse con esos grupos medios, confiriendo a estos últimos un poder que luego se amplía con su ingreso en el juego político gracias a sus vínculos con otros emergentes grupos de trabajadores. Pero, no fue hasta más avanzado el siglo XX que esa gravitación se cristaliza en un nuevo sistema de poder, más afín a los cambios en la estructura socioeconómica luego que el edificio social erigido sobre la prosperidad del salitre entró definitivamente en crisis. De ahí, en gran medida gracias a su conducción, en alianza con una miríada de contradictorios intereses que van desde viejos grupos oligárquicos hasta obreros organizados, el rumbo nacional enfila hacia una diversificación productiva con la industrialización sustitutiva de importaciones.

Pero contrario a la mitología que ensalza el papel progresista de estas capas medias que, en comunión con la clase obrera, habrían enfrentado por igual al capital, en medio de la conmoción que sigue a la Gran Depresión; estos grupos se inclinan inicialmente por una alianza con la derecha. Efectivamente, en la década del treinta, el temor a perder participación en el reducido erario nacional, los lleva a excluir a la clase obrera diezmada por la crisis del sector minero. Pero al poco tiempo, se produce un nuevo divorcio entre los grupos medios y la derecha, que permiten condiciones para la formación y

ascenso del Frente Popular⁴⁹ bajo el liderazgo del Partido Radical (PR). Ahora bien, su consolidación se alcanza solo cuando se morigeran sus contenidos de izquierda, y el control del movimiento queda en manos de la fracción conservadora y terrateniente del radicalismo, aún en tiempos en que el PR era la principal organización de la clase media urbana y burocrática. Si bien los gobiernos del Frente Popular extienden la ciudadanía con la incorporación política de sectores obreros, la política de industrialización no solo se lleva a cabo sin violentar a los grupos dominantes, sino que se financia con impuestos indirectos y la utilización del Estado, lo que implica una expansión de la burocracia para satisfacción de los sectores medios (Faletto y Ruiz, 1970). Se trata de una larga contradicción entre una estructura socioeconómica subdesarrollada y una organización sociopolítica avanzada (Pinto, 1971a).

Esta experiencia permite que los grupos dominantes fortalezcan a la burguesía y que algunos grupos terratenientes se adapten al dinamismo industrial; incluso que fracciones de la alta burocracia pública se integren a la burguesía. Aunque entre las capas medias priman los empleados públicos, su diversificación proyecta un sector muy ligado política, económica y culturalmente al mundo privado. No sorprende que, con la erosión de la alianza frentista, el ala derecha radical se acerque a los intereses de propietarios, dado que el intervencionismo estatal, en lugar de pugnas, creó puentes entre esas fuerzas. En esta etapa gran parte de los grupos medios elevan su condición de vida y amplían la brecha que los separa de la clase obrera. De ahí lo erróneo de ver una ausencia de políticas definidas en la dirección estatal ejercida por las clases medias, atribuyendo esas incongruencias a una política abocada a conciliar intereses contradictorios, en que su inclinación por unas u otras alternativas no solo determina la fuerza que alcanzan éstas, sino los propios cambios internos de esa clase media. Las alianzas internas se ligan

49 El Frente Popular se crea en 1937 y, en sus inicios, fue integrado por el radicales, comunistas, socialistas, y organizaciones como la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), el Movimiento Pro Emancipación de las Mujeres de Chile (MEMCH) y el Frente Único Araucano; pese a que tras la elección presidencial de 1942 se denominó Alianza Democrática, se suele indicar como Frente Popular a la alianza que se mantuvo en el poder entre 1938 y 1952 (Salazar y Pinto, 1999).

entonces al tipo de estructura en que están insertos, y al predominio que una de sus fracciones logra establecer sobre el resto.

Esa heterogeneidad interna y la ausencia de una historia común, hizo que a los grupos medios se les considerara incapaces de constituirse en una capa social políticamente articulada (Johnson, 1961). Al revés, se les asimiló a unas clases medias sin fisonomía por sus limitaciones para asumir el liderazgo del desarrollo nacional (CEPAL, 1963). Claro que ciertos rasgos las distinguen: se asientan en la ciudad, su nivel educacional deviene un factor relevante de estatus, la intervención estatal marca su liderazgo político y su ascenso va junto a una expansión del laicismo. En la medida en que se alían con los obreros –sobre todo en un inicio–, promueven instituciones sociales que arrastran un cambio de la estructura social urbana. Rasgos que, por lo demás, están poco presentes en los grupos medios asalariados e independientes del sector privado.

En general la acción de los sectores medios se adaptó a las formas tradicionales y se orientó, más que por las vías de ascenso típicas de los países modernos, por la afirmación de una dominación clientelar que, por cierto, no siempre es adversa al progreso (Medina, 1964). De ahí la diferencia de sus posiciones durante su ascenso y bajo su estabilización. En el momento de acceso al poder se apoyan en los obreros organizados, creando instituciones que mejoran sus condiciones económicas y sociales, que también alimentan el bienestar de las propias capas medias. En cambio, al estabilizarse palidece esa alianza con los trabajadores de la industria, mientras se arraigan formas de dominio de clientelas y patronazgo y la autopromoción bajo el sistema vigente. La puja por empleo excede la capacidad estatal de satisfacerla, frena la instauración de una meritocracia efectiva y refrenda los viejos juegos de clientelas como vía de ascenso social. Los nexos familiares y políticos abren una red extendida en sectores privados y públicos que conserva y mejora el prestigio de esa clase media. Por eso, pese a la considerable movilidad social, esta aprovecha las ventajas de una distribución prebendaria de oportunidades que traza desiguales oportunidades para clases sociales, incluso dentro de los propios grupos medios. De hecho, la ampliación de la participación ciudadana se interpretó como una política de estos grupos para forzar al viejo orden a aceptar el ingreso de sus expre-

siones políticas y sociales en la trama del poder. Lo mismo respecto de su estímulo a la sindicalización de los trabajadores urbanos y la expansión de la educación pública.

Quiebre del ascenso popular y bases sociales de la refundación autoritaria

La ausencia de una burguesía industrial robusta abre espacios poco comunes a ciertos grupos medios en la conducción del desarrollo, sobre todo desde un aparato estatal que arrastra una maduración de larga data. El reducido peso industrial del empresariado en producción de línea blanca o textiles, pero nulo en áreas «pesadas» que recaen sobre el Estado, aumenta el poder de esa administración de los sectores medios. La independencia de esa burguesía deambula perdida entre tal burocracia y la oligarquía hacendal que encarna un modelo de dominación trascendente y proyecta su influjo en la cultura política bajo un cerrado monopolio del prestigio social. La reforma agraria de los años sesenta —antes es solo de «macetero»— y luego la mutación neoliberal recién alteran ese cuadro como no lo hace el liberalismo decimonónico ni el desarrollismo.

Un pueblo menos homogéneo que lo apuntado por ciertas perspectivas ideológicas, crece con la extinción campesina de un peonaje atado a la longeva hacienda, que frena su acceso al mercado y a la formación de un sujeto sociopolítico hasta los años sesenta, sin calce en la imagen clásica del pequeño productor independiente. De sus migraciones, primero con el auge minero y luego la decadencia hacendal, surgen nuevos grupos obreros y marginales urbanos. La «primera» clase obrera fue más independiente de ese origen rural y despunta entre el artesanado urbano y erige una cultura obrera, pero su magro peso sucumbe ante la «segunda» que proviene del éxodo rural forzado a las pampas salitreras, bajo enganches y vedas al circulante que evitan un mercado de trabajo, signada por una condición de masa más que de clase. Tras la crisis salitrera resurge más dependiente del empleo estatal que privado de la industrialización, quedando sujeta a tal injerencia en su constitución sociopolítica y condiciones de incorporación. En cambio, la marginalidad urbana crece con el ocaso de la hacienda y la migración desde los años cincuenta, desnudando los límites de la industrialización y las restricciones de

una integración que alcanza para los obreros y que a ellos los excluye. De ahí otra demanda de incorporación, pero esta vez carente de vías de procesamiento institucional, a diferencia del caso obrero de mayor tradición de organización política y participación en los procesos de construcción de Estado, y con eso una acción popular marginal que oscila entre la acción directa y la convocatoria populista, hasta adquirir relevancia en la crisis de dominio de los años sesenta y setenta, con el desborde, precisamente, de los canales políticos de participación institucional.

Contrario al mito de la larga tradición democrática de participación política, la inclusión electoral masiva es tardía. A inicio de los cincuenta vota menos de un tercio de los hombres habilitados. Diez años después participa cerca de un tercio de los hombres y mujeres de veintiún años que pueden hacerlo. De ahí al colapso de la Unidad Popular (UP) la proporción de votantes crece mucho entre quienes tienen derecho. En muy poco tiempo crece la participación con la inclusión de franjas populares, pues los otros sectores ya han ingresado. El momento y la forma de tal crecida refleja el carácter de esta integración, que no es regular sino a saltos (Baño, 2003). La masa de votantes en elecciones nacionales persiste hasta mediados del siglo xx, con ligeras alzas. Luego vienen dos saltos de incorporación de grupos populares, en 1952 y 1964, en que se duplica la votación anterior. En 1952, gana por primera vez una elección presidencial un candidato por fuera del sistema de partidos. La convocatoria populista de Carlos Ibáñez atrae a sectores populares antes no movilizados que crecen en las ciudades bajo la migración rural, recién descolgados de la hacienda. El avance populista fracasa y se recupera el sistema de partidos, pero pronto vuelve a alterarse con el auge de la Democracia Cristiana (DC). En 1964, la gran votación de Eduardo Frei Montalva no responde solo al apoyo de la derecha. Es otro auge de la participación electoral de franjas no adscritas al sistema partidario, que se vuelca a un liderazgo que de nuevo detenta rasgos populistas. Frei arrasa en las grandes ciudades de alto flujo de migrantes ahora en la marginalidad. Si ahora los rasgos populistas son menos claros, coinciden en la fuerte personalidad del líder y el discurso emotivo. Y se suma en la DC la fusión del ibañista Partido Agrario Laborista, integrando figuras del caciquismo político. Gran parte del apoyo a Frei viene

de este auge del voto de franjas populares. En cambio, en 1970 no hay mayor expansión de la participación electoral. La base social de Allende está en los grupos obreros, no marginales, organizados en el Partido Socialista (PS) y Partido Comunista (PC), cuyo apoyo cae con relación a elecciones anteriores. Su estrecho triunfo solo fue posible por la división de las otras fuerzas (Baño, 2003).

Las lecturas sobre la UP suelen apuntar a una derrota o un fracaso, según defiendan o critiquen la política seguida, desligando el proceso de las bases sociales que posibilitan las conductas políticas. La crítica a su conducción y el cobro de responsabilidades por el colapso, sitúa los errores en la DC o el accionar del PS y el PC. La primera es sobrepasada por la aguda confrontación de una derecha que la arrastra e incapacita de orquestrar una oposición a Allende capaz de conciliar coincidencias y controlar sus «excesos». Con eso pierde iniciativa política y es arrastrada a una línea orientada al derrocamiento de la UP, mientras esta crece entre sus propias bases sociales. A los segundos se les imputa la incapacidad para conducir el proceso, bajo divisiones, en principio, irreconciliables que presionan por «consolidar lo avanzado» y negociar con grupos opositores o «avanzar sin transar» ante los límites del reformismo y radicalizar el curso. Es un relato que no considera las bases sociales involucradas en el conflicto, abstrayendo de ello a los actores políticos.

La crisis política cobija un conflicto instalado en sus bases sociales de sustentación. De hecho, la polarización política, anterior al arribo de Allende al gobierno, agudizada enormemente bajo su mandato, no se reduce al papel de la dirección política del PS y del PC, sino que se vincula a la polarización social existente entre los grupos populares que convergen en la UP. En efecto, mientras que el triunfo de Allende se sostiene sobre todo en obreros industriales, cuyo derrotero acumula una larga historia de integración bajo organizaciones sociales y políticas en el Estado de Compromiso que impulsa la industrialización, la mayoría absoluta de la UP en la contienda municipal de 1971 es con la extensión hacia los grupos marginales que quedan fuera del orden productivo y de la construcción nacional (Ruiz y Boccardo, 2014).

Entonces, los dilemas de conducción de la UP responden a diferencias sociales y no solo del discurso político. Esas orientaciones políticas dispares son posibles porque hay bases para ello. No es pura porfía

de dirigentes incapaces de acordar una dirección coherente. Son condiciones sociales que plantean posiciones inconciliables, en que no se puede borrar una línea política sin borrar a bases sociales que no tienen fronteras nítidas. Su carácter obrero o marginal no alude solo a la inserción típica en la empresa capitalista o la marginación de ello, pues unos y otros cruzan orientaciones debido a la socialización política y la proximidad a sujetos de la otra condición. Pero si son los grupos obreros, más que los marginales, quienes levantan a Allende, las cosas cambian con la UP en el gobierno. En la primera elección tras el triunfo, crece esa base social de apoyo bajo medidas inmediatas de beneficio popular que amplían las políticas públicas, la redistribución del ingreso y las oportunidades laborales, en especial para los grupos populares de mayor precariedad económica y social, con lo que crece el apoyo a partir de los grupos marginales (Baño, 2003). Son medidas que alientan la movilización de esos grupos con la restricción de la represión habitual que los contiene, con lo que cifran en la acción el rechazo a la exclusión. Un alza electoral de la UP que acapara en especial el PS, de base social más variada y un discurso rupturista, o sea a partidos que buscan intensificar esa línea y la movilización social, contraviniendo a los grupos obreros más próximos al PC.

También crece la relevancia de los grupos populares rurales, de reciente integración a la escena política bajo la reforma agraria y las movilizaciones en el gobierno de Frei, en que se diferencian aquellos partícipes directos de tal reforma agraria –trabajadores dependientes de predios expropiados– y los que, por su inserción en la producción son marginados de ello –afuerinos, minifundistas, trabajadores de predios que no son expropiados–. Estos últimos siguen pautas similares a los grupos marginales urbanos y adhieren a la UP en tanto les permite participar en los beneficios del proceso, una adhesión orientada a los partidos abocados a intensificar tal curso –PS, Movimiento de Acción Unitaria (MAPU), y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), fuera de la UP.

La división política de la UP expresada en las opciones que encabezan sus líderes y partidos políticos no se reducen, entonces, a dirigentes o ideologías particulares, sino a diferencias sociales que representan. Precisamente, el apoyo de los distintos grupos populares

al gobierno de la UP es muy distinto. Lo que no significa un «aburguesamiento» de la clase obrera ni un potencial transformador de los grupos marginales, sino más bien al carácter integrativo y oscilante de estos últimos (Ruiz y Boccardo, 2014). El conflicto abierto en la base social de apoyo a la UP condiciona los dilemas de la solución política, y no al revés. El apoyo obrero se traduce en la movilización para consolidar posiciones ligadas a la producción, difícil de conciliar con el apoyo de grupos marginales, expresado en una movilización accionalista y comunitaria más ligada al consumo. La UP trata de responder a ambos, porque necesita el apoyo de toda la base popular para enfrentar las resistencias a su proyecto, pero no fue capaz de resolver estas tensiones que crecen hasta paralizar toda iniciativa. Una eventual apertura hacia las capas medias, bajo un acuerdo con la DC, habría implicado una pérdida de apoyo entre los grupos marginales que habrían quedado excluidos de aquel pacto. Ello podría haber evitado el colapso de la UP bajo un golpe pero no su desplome como proyecto político, y es imposible saber sus consecuencias. A la inversa, la movilización marginal no solo habría producido un enfrentamiento con las clases medias, también habría mermado el apoyo de los obreros interesados en consolidar las mejoras obtenidas.

En la inclinación de ciertos grupos medios por la opción autoritaria en los años setenta se expresa el derrotero de ascensos y descensos que siguen sus diversas franjas, bajo un curso de diversificación y heterogeneidad interna. Con la industrialización irrumpe una creciente casta ejecutiva, la tecnocracia pública y privada, y el típico pequeño burgués de los negocios enanos de la economía primario-exportadora cede lugar al empleado moderno, más calificado e integrado a negocios privados o públicos de mayor dimensión, que en los años cincuenta y sesenta amplía el consumo de bienes durables y los barrios más acogedores de las principales ciudades. Si los sectores medios derivan de su fuerza de trabajo gran parte de su renta y no de la propiedad sobre los medios de producción, tal rasgo pierde significado social y político ante los ingresos y la condición social alcanzada, en su mayor acceso al sistema de privilegios, en sus actitudes y valores, con respecto a la base popular. Sobre todo en sus franjas más altas. En cambio la media clase media integrada por medianos y pequeños empresarios urbanos, y profesionales y

empleados ajenos a las funciones mejor retribuidas, se caracteriza por sentirse en tránsito hacia posiciones más favorables y emparentadas a los grupos más privilegiados. Finalmente, los empleados de baja categoría, pequeños propietarios y empresarios –principalmente rurales– que componen la baja clase media, se diferencian del grupo anterior no solo en ingresos, sino especialmente en sus distintas oportunidades de ascenso, por lo que se siente amenazada por una eventual pérdida de su estatus.

Esos cambios ya se expresan en el gobierno de «los gerentes» de Arturo Alessandri, en que prima la tecnocracia empresarial. Aunque la pujanza de las franjas intermedias se manifiesta con el ascenso de una DC que posee una dirigencia representativa de la clase media alta y media de formación más reciente y que germina –a diferencia del radicalismo– en gran parte fuera del alero estatal, y con una relación menos orgánica con el empresariado que el ala conservadora del radicalismo. Es precisamente la erosión demócratacristiana la que impulsa el conservadurismo de amplios sectores medios, en un curso no exento de polarización interna, como muestra la etapa de la UP, en que se asumen cada vez más incompatibles las demandas de las clases media y alta y por otro lado de unos sectores populares que masifican las disputas políticas. Un fenómeno que lleva a la abundante cosecha de una derecha abierta a las capas que acceden a los nuevos consumos.

Si una de las claves para comprender a las clases medias y su peso histórico es la expansión y los cambios del aparato estatal –en especial la de franjas que se favorecen con ello–, hacia fines de ese período aparecen con fuerza otras fracciones medias ligadas al sector privado, que provienen de la diferenciación interna para alcanzar, bajo la aguda fisura política en el seno de esas clases medias, una decisiva gravitación en la opción autoritaria y la transformación socioeconómica posterior, en que junto al empresariado y las fuerzas armadas, siguen un accidentado curso de fortalecimiento económico y afianzamiento de un sitio dominante entre unas mutadas clases medias, que corre junto al desplome de la burocracia estatal.

Se cierra, entonces, un ciclo histórico en que la expansión del empleo administrativo estatal deriva de la creciente relevancia del sector público en la dirección del desarrollo, y con eso tal burocratización

es indicador de una modernización que cruza también a la empresa privada. El acceso a esa organización burocrática, que depende del acceso a la educación formal, se torna en una forma fundamental de ascenso social. La reorganización del Estado tradicional significa para la principal fracción de la clase media la pérdida de su principal fuente de poder político y social, que al transferir al sector privado muchas funciones en la conducción de la economía, pierden su injerencia a manos de nuevas fracciones sociales.

Neoliberalismo y dictadura: la reorientación del Estado

Con el golpe militar de 1973 y el régimen autoritario que se prolonga por diecisiete años no solo se sepulta la vía chilena al socialismo. De hecho, el golpe militar no responde en primer término a una contradicción Este-Oeste propia de la Guerra Fría, pues la experiencia de la UP es poco asimilable a los denominados «socialismos reales» o al ascenso de una lucha armada anticapitalista. En lugar de ello, como comprenderán tarde sectores que apoyan inicialmente el golpe militar, como la DC y la propia derecha tradicional del Partido Nacional (PN), más allá de derrocar al gobierno de Allende, se trata de acabar con el régimen nacional-popular y la industrialización que la acompaña. Sin embargo, este derrotero no estuvo exento de tensiones entre las fuerzas que respaldan a los militares. De todos modos, esta experiencia autoritaria es sindicada como la más refundacional en América Latina.

Resistencias desarrollistas y constitución de la nueva alianza neoliberal

En sus inicios, las fuerzas que respaldan la dictadura no emprenden una transformación radical del modelo de desarrollo nacional. De hecho, intentan fomentar la alicaída industria local con una política de subsidios para el desarrollo del sector forestal y la creación de una entidad estatal administrada junto a grupos privados, para estimular el desarrollo de sectores productivos exportadores mediante la incorporación de tecnologías avanzadas (Sunkel, 2006). Entre 1973-1975, las primeras medidas traen una incipiente recuperación económica, aunque no controlan una inflación que sobrepasa el 300% anual.

Pero la situación económica se complica. La caída abrupta del precio del cobre y el alza del petróleo implica una contracción del 17% del PIB en 1975. Pero más allá de los ajustes, la debilidad histórica del empresariado industrial hace inviable la recuperación económica. Entonces, el equipo económico posdesarrollista encabezado por Fernando Léniz y Raúl Sáez es desplazado por los neoliberales del grupo de Jorge Cauas y Sergio de Castro (Fontaine, 1988).

En 1975, el ascenso de los Chicago Boys a la conducción estatal les otorga a los militares un proyecto de refundación capitalista, del que carecían. La radicalidad de las primeras medidas provoca una reacción de grupos industriales que reclaman por la falta de protecciones y la invasión de productos importados. Pero, a diferencia de otras experiencias en América Latina, la debilidad histórica del empresariado industrial permite el avance de grupos primario-exportadores y financieros, nacionales y extranjeros. En ese sentido, la transformación no solo se vuelve sobre la izquierda, sino que al poco andar socava las bases demócratacristianas y de la derecha nacionalista. Como tardíamente advertirá la propia DC, el giro neoliberal apunta a revolucionar el orden político, social y económico forjado en décadas anteriores, profundizado en los gobiernos de Frei y Allende.

En ese sentido, los enfrentamientos no se limitan al régimen militar con sus opositores abiertos, sino también entre fuerzas que participan de la dictadura y que disputan la configuración de una nueva alianza dominante y, con ella, la posibilidad de transformar el modelo de desarrollo chileno. Una configuración facilitada por el hecho, a menudo olvidado, de que Augusto Pinochet no da el golpe. La conspiración golpista lo excluye prudentemente. Recela de su figura, cuyo ascenso se liga al control de intentos anteriores de golpe. Los grupos nacionalistas, sobre todo en la Fuerza Aérea, y el ascendiente demócratacristiano en el Ejército de liderazgos como los de Sergio Arellano Stark que rivalizan con Pinochet, abren los planes golpistas a este último solo en los albores del asalto (Verdugo, 1987). Al revés, Pinochet y su grupo también recelan (Vial, 2002), y lo proyectan en una pugna con estos sectores por el control del régimen militar, buscando otras alianzas en la derecha. Una alianza fundamental en el ímpetu refundacional que adopta la experiencia autoritaria, a pesar de las reticencias de la DC, la vieja derecha y el nacionalismo militar.

Tempranamente, las disputas en el nuevo bloque en el poder disminuyen su fisonomía con la imposición de los neoliberales sobre los posdesarrollistas (Correa, 2004), así como del Ejército sobre las demás ramas, en especial la Fuerza Aérea. Augusto Pinochet se impone sobre el conjunto de las fuerzas armadas, lo que posibilita el desembarco de los jóvenes gremialistas de la Universidad Católica –una derecha estudiantil y académica que proviene del enfrentamiento a la reforma universitaria de los años sesenta–, los economistas de la Escuela de Chicago –una generación formada bajo la tutela de Friedman, similar a la que resisten en Argentina los grupos industriales– y profesionales de la Universidad de Chile que aportan las tesis de la subsidiariedad social (Ruiz y Boccardo, 2014). Bajo el liderazgo de Jaime Guzmán, Miguel Kast y los propios Chicago Boys, nuevos cuadros económicos y políticos cierran el círculo de Pinochet, acabando con las esperanzas de la DC de un pronto retorno a la institucionalidad y el ingreso de la vieja derecha nacionalista. La abrupta apertura externa acelera una nueva vinculación entre empresarios locales con el capital financiero multinacional, constituyéndose un inédito proceso de formación de grupos empresariales. El gremialismo, inspirado en el corporativismo hispanista, con Guzmán al frente, articula en peculiar fórmula ideológica ese patrón duramente conservador a un liberalismo económico anclado en el pragmatismo norteamericano (Cristi y Ruiz, 1992).

A menudo vistos como grupos separados, los Chicago Boys en la dirección económica, y los gremialistas abocados a elaborar el entramado jurídico que lleva a la Constitución de 1980, comparten una experiencia fundacional y una estrategia de poder, básicamente la definida por el gremialismo (Huneeus, 2003). Una convergencia que se impone en la definición del carácter de la refundación emprendida. Con el ingreso de estos grupos tecnocráticos se inicia la apertura económica que permite el arribo masivo de capitales, luego celebrada como el «milagro chileno» de la segunda mitad de los años setenta, de alto crecimiento, reducción del desempleo –pese a los despidos en el sector público– y un mayor control de la inflación (Huneeus, 2000). Un paso necesario para avanzar en un ajuste de unas pensiones, remuneraciones y precios que aún permanecen indexados a la inflación.

Se trata de la formación de una nueva alianza dominante integrada por las fuerzas armadas y el sector más internacionalizado del empresariado local, nucleado en los principales grupos económicos financieros (Fazio y Parada, 2010; Huneeus, 2000) que se impone a un debilitado sector productivo local que participa de forma totalmente subordinada en estos nuevos arreglos del poder. Son pugnas que delinear un giro que involucra un reordenamiento del mapa del poder económico. La pugna por la orientación del patrón de desarrollo capitalista recoge una hebra de viejos conatos entre las fracciones productivistas, los «papeleros» vapuleados en 1900 por unos «oreros» libremercadistas y banqueros atentos a las oportunidades especulativas, que defiende el patrón oro. Pero tras medio siglo de un estatismo que tapa espacios a estos últimos, la reimplantación de la fe liberal no queda librada a una clase social, sino a un puñado de tecnócratas neoliberales que bogan a contrapelo de esta y su debilidad endémica. Entonces, el discurso liberal pasa a aplicarse acelerada y verticalmente. Un reimplante libremercadista, centrado en la «integración hacia fuera», que contraviene también la tradición contemporánea de la derecha, de nacionalismo y corporativismo social. Un giro nada nacionalista ni ligado a la evolución e iniciativa del empresariado criollo y más dependiente del apoyo externo. Luego, al carecer el discurso neoliberal de una orgánica base social de sustentación, deviene insoslayable la contraparte militar en el Estado y su reconocimiento como una salvadora clase política (Vial, 2002).

Estas condiciones políticas dan cuenta de los fundamentos de esta modernización económica: se trata de un reordenamiento de los mecanismos de acumulación y no del fortalecimiento de la estructura productiva. Y es la acción estatal la que pasa, de la mano de estas tecnocracias y militares, a constituir un nuevo «mapa de la extrema riqueza» a través de la formación de grupos económicos que, aunque suman alguna «plata vieja», acarrear una claqué sustantiva de *new rich* hasta hoy determinante (Dahse, 1979).

La política de *shock* (1975-1982)

Desde su ascenso en 1975 hasta la crisis de 1982 los economistas neoliberales operaron el giro en una versión dogmática del monetarismo ortodoxo. Principalmente buscaron controlar los desequili-

brios macroeconómicos, la inflación heredada, eliminar la función productiva del Estado y las instituciones corporativas –sindicatos y colegios profesionales–, y abrir una integración internacional inédita. Para ello se suprimieron los controles de precios; se liberalizó el mercado financiero –tasas de interés y asignación de crédito y, luego, los flujos de capital externo–; se redujo el sector empresarial estatal a través de su privatización o restricciones de operación; se privatizó el sistema de pensiones y de parte del servicio de salud; se devolvieron las empresas y tierras expropiadas a sus antiguos propietarios; se suprimieron derechos sindicales, y se realizó una reforma tributaria que, entre otras medidas, favorece al empresariado que participa de la alianza y crea un Impuesto al Valor Agregado de 20% centrado en una recaudación impositiva regresiva (Ffrench-Davis, 2004). La excepción entre estas privatizaciones es la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), excluida por la presión de los militares nacionalistas, por su peso central en las finanzas públicas y el manejo de la política cambiaria. Asimismo, se aprovechó la modernización agropecuaria heredada de la Reforma Agraria, que sentó las bases de nuevas actividades productivas agroexportadoras, el ascenso de nuevos propietarios rurales y el ingreso al sector de la inversión extranjera.

La liberalización del comercio exterior elimina cuotas y barreras no tarifarias, y disminuye aranceles aduaneros de tasas específicas de 94% a un rango entre 10% y 35% en 1975 y una tasa única de 10% en 1977; que remata en 1979 con la fijación del tipo de cambio que impacta a la producción orientada al mercado interno y acelera el reordenamiento del empresariado bajo los nuevos grupos económicos, y profundiza el déficit en balanza de pagos, uno de los gatillantes de la crisis de 1982 (Ruiz, 2013a). La liberalización financiera suprime exigencias al crédito interno y los préstamos externos, al reducir la tasa de encaje –de 80% a 10%– y autorizar la operación de entidades financieras no reguladas. En 1975 se liberaliza la tasa de interés y los bancos fijan elevadas tasas a préstamos y depósitos, mientras se enajena casi toda la participación estatal en el sistema financiero –excepto el Banco del Estado–, que en 1973 sumaba un 85% de la banca. En 1976, tras el retiro de Chile del Pacto Andino –espacio de colaboración económica con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú–, arriban instituciones financieras extranjeras. La enorme expansión

del crédito a tasas de interés desreguladas produce la quiebra de dos bancos y la intervención de la Superintendencia de Bancos en 1977. Es el inicio de una crisis financiera que afecta a la mayoría de la banca, que se suma al déficit existente en la balanza de pagos.

La entrada de capitales multinacionales se acelera, sobre todo en el sector financiero, lo que junto a la privatización de empresas estatales, estructura la fisonomía de los grupos económicos de la nueva alianza dominante. Una subasta de empresas públicas⁵⁰ en que el emergente empresariado local revela su inclinación más especulativa que productiva, en unas liquidaciones que castigan el valor de las empresas entre 27 y 69% (Stallings, 2001). Sin libertad de prensa ni discusión política y seguidos cambios en los procedimientos, la competencia es escasa. En 1981 la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras relaja las restricciones a la venta de derechos de explotación minera por las empresas nacionalizadas, fijadas en 1976 de la mano del nacionalismo militar, y activa un modelo de privatización que se proyecta en los años ochenta y noventa (Moguillansky, 2001).

Las privatizaciones y la liquidación de la participación financiera estatal abre procesos de concentración de empresas y bancos enajenados, que luego se profundiza con la articulación de intereses que se produce entre bancos y empresas adquiridas por los nuevos grupos económicos que compran empresas públicas con créditos de sus propias entidades financieras (Vergara, 1996; Huneus, 2000). Esta práctica será característica de los grupos que emergen —o se reconvierten—, como Cruzat-Larraín, Matte, Vial o Angelini, que paulatinamente van desplazando a otros vinculados a la actividad industrial (Montero, 1997). Ahora bien, la imbricación de empresas y bancos privatizados no solo extrema la concentración. El ingreso masivo de bienes importados y la incapacidad del sector productivo local para competir se compensa en estos grupos con las rentas que generan las elevadas y desreguladas tasas de interés sobre los activos financieros y las ganancias de capital por la compra de empresas a bajos precios (Ruiz, 2013a). Una rentabilidad vedada a los empresarios

50 Desde 1973 se devuelven treientos veinticinco empresas intervenidas bajo la UP, sobre todo industriales, a las que se suma entre 1975 y 1978 la venta de otras doscientas, en su mayoría adquiridas con la UP. De cuatrocientas empresas públicas en 1973 quedan quince en 1980 (Ruiz, 2013).

industriales. Entonces, además de permitir la formación de un nuevo empresariado, las privatizaciones descapitalizan a gran parte del sector productivo, bajo el patrón rentista que adoptan (Moguillansky, 2001).

Bases sociales y políticas del nuevo orden: Código Laboral y Constitución de 1980

Estos cambios no son posibles sin la desarticulación de los viejos actores sociales. El sindicalismo ve mermados sus organizaciones y las condiciones laborales que afirmaban su identidad sociocultural. En un inicio se desregula de facto el mercado laboral mediante represión, la suspensión de negociaciones colectivas y una escasa fiscalización de la normativa (Mizala y Romaguera, 2001). Una Escala Única de Sueldos del personal público unifica remuneraciones y las negociaciones sectoriales. El Programa de Empleo Mínimo, a cargo de las municipalidades, crea un subempleo institucionalizado cuya remuneración es un tercio del salario mínimo, y profundiza la flexibilización del mercado laboral (Drake, 2003). En tanto, las privatizaciones y la crisis que afecta al sector industrial y a la construcción golpean los bastiones tradicionales del sindicalismo (Ruiz, 2002). La presión de la apertura externa sobre los salarios y el empleo aleja a los sindicalistas DC del gobierno –tras encuentros para discutir una legislación laboral de tipo corporativista, que frenan los ministros neoliberales–, y pasan a liderar la oposición. La respuesta es la represión y la promoción de sindicatos paralelos. Pese a las divisiones, el movimiento sindical encarna la resistencia al inicio de la dictadura, junto a la Iglesia Católica.

El debilitamiento de los sindicatos permite una desregulación formal del mercado laboral. En 1978 se deroga la Ley de Inamovilidad que obligaba a justificar los despidos e impone la figura del desahucio, esto es, de un despido discrecional con derecho a indemnización de un mes por año de servicio (Mizala y Romaguera, 2001). Se autorizan contratos de trabajo de duración fija y se flexibilizan los tiempos de trabajo –hasta 48 horas semanales– bajo jornadas definidas por el empleador (Ruiz, 2013a). Pero el Plan Laboral de 1979 sienta las bases del nuevo orden laboral. Ese año la restricción a la libertad sindical y las repercusiones del asesinato de Orlando Letelier en Washington desatan una amenaza de boicot a las exportaciones de

la poderosa Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), que obliga al gobierno a negociar y formalizar un orden que ya incubaba. Desde el Ministerio de Trabajo José Piñera promete reglamentar la organización sindical, la negociación colectiva y los contratos de trabajo. El régimen supera un crítico cuadro externo, termina la restricción sindical de facto y abre una más flexible, que también debilita el poder negociador de aquellos, a los que estigmatiza como órganos «monopolizadores del trabajo» y «distorsionadores del salario».

El nuevo plan laboral refunda la legislación sindical y de negociación colectiva. Declara voluntaria la creación de sindicatos e individual la afiliación –antes obligatoria– y excluye a órganos multisindicales de la negociación colectiva (Mizala y Romaguera, 2001). Los nuevos marcos de negociación impuestos amplían el poder empresarial, al reducir el marco de acción sindical a la empresa. Elimina el derecho a huelga indefinida y sin reemplazo, la limita a sesenta días –luego caducan los contratos sin indemnización–, permite el reemplazo y el derecho a paralización empresarial si la huelga supera la mitad de los trabajadores o pone en riesgo a la empresa (Ruiz, 2002).

El grueso del sindicalismo condena esas normativas, pero las emplea para reanimar su actividad, mientras busca sus vínculos con los partidos, sectores de la Iglesia Católica y sindicatos extranjeros (Drake, 2003). En 1980 llega la primera huelga del cobre por mejoras salariales, abriendo una rearticulación progresiva que resulta relevante en las protestas populares años más tarde. Pero el nuevo marco legal, el auge de los servicios y la informalidad excluyen de este proceso sindical a la mayoría de los trabajadores.

Si al inicio prima la acción represiva abocada a desarticular los modos de constitución de los sujetos sociopolíticos subalternos, luego ello se institucionaliza. La primera etapa concentra las decisiones en una Junta Militar donde crece el control de Pinochet y sus aliados, reuniendo la función ejecutiva y legislativa bajo la clausura del Congreso y la disolución de los partidos políticos (Larraín y Vergara, 2001). Pero en 1977 se agota esa fórmula bajo pugnas entre los grupos civiles adherentes al régimen –tanto gremialistas como de la derecha tradicional– por la magra participación en la

conducción del proceso (Huneeus, 2000). El cerco externo crece con la condena de la ONU por violaciones de los derechos humanos, apurando en 1978 un plebiscito de apoyo al gobierno, el conato fronterizo con Argentina y el asesinato de Letelier, que provoca el rechazo del gobierno de Jimmy Carter y la disolución de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Ello acelera un curso de institucionalización: se anuncia un itinerario de transición hacia un régimen civil en que los militares se reservan un papel tutelar. Un ideario que anima la Constitución de 1980, bajo la influencia de Guzmán, el líder del gremialismo, aprobada en un plebiscito carente de oposición.

La nueva Constitución reduce la amplitud política del futuro régimen democrático y define instancias de decisión estatal ajenas al escrutinio ciudadano, crea un sistema electoral de proporcionalidad corregida que fuerza la articulación de dos coaliciones y un Tribunal Constitucional con el poder de cambiar decisiones de los poderes del Estado que estime contrarias al «espíritu» constitucional (Vásquez, 2006). La tutela militar opera a través de senadores designados y un Consejo de Seguridad Nacional bajo su control, y la imposibilidad de que un presidente pueda remover a los comandantes en jefe. Incorpora dispositivos abocados a conservar el orden institucional: altos cuórumos calificados para aprobar reformas constitucionales, obligando a pactos con las fuerzas que defienden la herencia autoritaria (Ruiz, 2013a). A diferencia de la Constitución de 1925, esta no define un estilo de desarrollo sino se focaliza en asegurar el orden interior y la reproducción formal del sistema institucional, por lo que su funcionamiento es más administrativo que político, proyectando un ciudadano alejado del proceso político de toma de decisiones (Cristi y Ruiz, 1992). Además, proyecta una etapa de transición de ocho años para consolidar esa institucionalidad política y el sistema socioeconómico, bajo normas de estados de excepción y amplias facultades a Pinochet. Un curso a culminar en un plebiscito que se pronuncie por un candidato único propuesto por la Junta Militar, para gobernar hasta 1997. Ante este ordenamiento asoma una incipiente oposición política, encabezada por Frei Montalva.

Privatización de los servicios sociales y atención a los «verdaderos pobres»

La segunda ola de privatizaciones se concentra en los servicios públicos. Con la eliminación de derechos sociales y el deterioro de los servicios públicos, se desarrolla un mercado en educación, salud y previsión. En esta última, se sustituye la responsabilidad estatal por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mientras reduce el gasto fiscal y fomenta un mercado de capitales concentrado en pocos grupos empresariales. La reforma previsional de 1981 focaliza la atención estatal a los grupos más pobres, mediante pensiones asistenciales sujetas a un control socioeconómico. Para la gran mayoría de la población el sistema se configura bajo el régimen de responsabilidad individual: una cuenta de cotizaciones de cada trabajador; el manejo privado de los fondos a través de las AFP, que invierten las cotizaciones recaudadas; la elección por el trabajador contribuyente de su AFP y de los fondos de inversión.

En 1978, bajo la dirección de Miguel Kast, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) deviene centro ideológico de las nuevas élites burocráticas del régimen. Produce un discurso sobre las ventajas sociales de la subsidiariedad del Estado que focaliza el gasto social en políticas contra la extrema pobreza, bajo una «evaluación social» de los proyectos de inversión. Si la política del terror desarticula las organizaciones sociales y políticas de los grupos obreros, el deterioro económico apura vías particulares de sobrevivencia. El gobierno busca manejar la diferenciación del mundo popular (Baño, 2003). Acusa a los obreros de alcanzar un bienestar vedado a los «verdaderos pobres», gracias a la presión sindical y política, con lo que justifica el apoyo estatal exclusivamente en la marginalidad. Esta focalización de subsidios a la pobreza alienta el desarrollo de un «pinochetismo popular» en grupos marginales.

En ODEPLAN surgen varias reformas económicas y sociales, epicentro de los jóvenes gremialistas que la dota de una influencia similar a los tecnócratas en la dirección económica, articulando a estos últimos y echando las bases que luego originan la Unión Demócrata Independiente (UDI). Disputa con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939 para articular la política de

industrialización, ahora desajustada bajo el nuevo modelo económico; la asfixia y proyecta el desprestigio de la vieja burocracia ante los nuevos profesionales que encarnan la modernización de esas reformas (Moguillansky, 2001; Huneeus, 2003; Stallings, 2001). Entre 1980 y 1981, un segundo ciclo de transformaciones sigue a la privatización de empresas productivas y la apertura externa, abarcando nuevas funciones estatales y dimensiones del patrón de desarrollo. El desmantelamiento de los servicios públicos en favor de un nuevo mercado de servicios en formación afecta las condiciones de vida de los viejos sectores medios y obreros, antes beneficiados por el énfasis redistributivo del gasto social (Baño y Faletto, 1999).

El sistema previsional basado diversos de regímenes ligados a gremios profesionales, que coinciden en la condición de reparto de beneficios, cambia radicalmente (Arenas, 2010). El diseño enfrenta a los grupos tecnocráticos con la Fuerza Aérea, que con Díaz en el Ministerio del Trabajo en 1975 intentan una variante mixta, de capitalización individual para pensiones e indemnizaciones por retiro y reparto para pensión de salud y asignación familiar, abortada por los Chicago Boys ya en el Ministerio de Hacienda y ODEPLAN (Huneeus, 2000). La salida del régimen de Gustavo Leigh, jefe de la Fuerza Aérea, sella el debilitamiento de la vieja derecha nacionalista en el gobierno, aliada de los militares marginados. A fines de los años setenta, la reforma previsional reduce la diversidad en una Caja Nacional de Compensación, eleva la edad de retiro y las tasas de cotización, echando las bases del cambio en 1980. Si en otros casos coexiste el sistema público y privado, como en Argentina, o prima un sistema de reparto que deja en una condición complementaria al sistema privado de capitalización, como en Brasil, la reforma chilena reemplaza el esquema colectivo de reparto por uno de capitalización individual, gestionado por empresas privadas y basado en cotizaciones y planes de ahorro obligatorios, donde los trabajadores cotizan un 10% de sus remuneraciones y pagan comisiones por su gestión a unas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que compiten por esas cotizaciones (Riesco, 2007). El Estado asume un rol residual, al mantener los beneficios a quienes conservan el viejo sistema, incentivar el cambio al nuevo régimen, y cubrir brechas ante cotizaciones insuficientes con una Garantía Estatal de Pensión Mínima.

El contraste con otras experiencias ilustra relaciones de fuerzas muy distintas entre grupos empresariales de distinto carácter. En Chile prima el ascenso de grupos económicos signados por la hegemonía financiera, bajo un patrón de acumulación rentista donde las AFP devienen relevante fuente de financiamiento, sin contrapeso de grupos productivos ni sindicales sobre una acción estatal que reorganiza las condiciones de acumulación. Ni los grupos nacionalistas en las fuerzas armadas logran incidir, apenas salvar sus regímenes previsionales especiales de este cambio hasta hoy.

Igual suerte sigue el sistema de salud. Hasta 1979 opera la cobertura universal y gratuita del viejo Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena) para empleados públicos (o privados que se acogen) y el Servicio Nacional de Salud (SNS) para el resto de la población. Pero se descentraliza y se abre al capital privado. En 1979 ambos se funden en el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y se separa su financiamiento —bajo FONASA— y su provisión bajo el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) que coordina una red de servicios regionales, y en 1981 la atención primaria de salud inicia un traspaso a administraciones comunales que concluye a fines de la década (Gogna, 2004). En 1981 llega el gran cambio. Se crea el sistema de financiamiento privado de prestaciones de salud a través de Institutos de Salud Previsional (ISAPRE) a los que pueden optar los trabajadores. A diferencia del cambio previsional, el sistema público de financiamiento de salud no se reemplaza, pero se privilegia el privado y el financiamiento de la salud pasa más a las personas (en cotizaciones y copagos) y menos al fisco, que reduce su peso en el financiamiento al sistema de salud de 38% a 21%, e igual subsidia la ganancia.

La reforma al sistema educacional sigue la misma línea de privatización de servicios públicos. En 1980 parte una descentralización con el traspaso de las instituciones de educación escolar pública desde el Estado central a los municipios, que culmina a fines de la década (Maldonado, 2003). El cambio incorpora al sector privado como proveedor de servicios educacionales financiados con recursos estatales, los colegios «particulares subvencionados». El viejo financiamiento a las instituciones cede lugar a un subsidio a la demanda, una subvención ajustada a la asistencia del alumnado que

llega por igual a escuelas estatales municipalizadas y particulares subvencionadas. Con este cambio los profesores de instituciones estatales quedan regidos por la legislación laboral del sector privado, lo que merma sus remuneraciones y estabilidad laboral (Mizala y Romaguera, 1998). La protesta del profesorado, agrupado en un Colegio de Profesores creado por el gobierno, con directivas oficialistas hasta las elecciones de 1981, aparece ese año con el reajuste salarial del sector público, que los excluye (Serván, 2003).

La educación superior sufre el cierre de carreras y la expulsión de estudiantes y académicos. En 1981 la Ley General de Universidades separa las universidades de sus sedes autonomizando estas últimas, anula el carácter nacional de la Universidad de Chile y la desvincula de la formación de profesores, y abre un curso de privatización al fomentar instituciones privadas. Una Ley de Financiamiento de estas instituciones pone a competir a los nuevos planteles privados –universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales– con los públicos por el financiamiento estatal, tras un Aporte Fiscal Indirecto sujeto a la captación de estudiantes de mejores rendimientos según un examen existente, como argumento de excelencia académica, lo que abre un subsidio estatal al expansivo sistema privado de educación superior. La competencia por recursos se atiza con un régimen de autofinanciamiento para las instituciones estatales, que trae el cobro de aranceles junto a un sistema de crédito orientado a estudiantes de menor ingreso que los endeuda con el Estado (Moraga, 2001; Levy, 1995). Estos cambios no encuentran resistencia, dada la desarticulación general del mundo universitario.

En suma, estas oleadas sucesivas de privatizaciones no solo acaban con el Estado empresario sino también con el Estado social, creándose nuevos nichos de acumulación. Una expansión capitalista hacia nuevas esferas de relaciones sociales de vida de gran impacto social y central para las nuevas modalidades de desenvolvimiento de este capitalismo de servicio público. Un capitalismo que ampara los procesos de acumulación en fondos de pensiones y el subsidio estatal, y que tiene a disposición un volumen de capital inédito en la historia chilena.

Crisis y rescate estatal de los grupos económicos

Las reformas acarrearán una desprotección económica bajo la que se ingresa a la crisis de los años ochenta. El enorme flujo de capitales y el tipo de cambio fijo que estimulan el consumo y las importaciones en detrimento de la producción local, suman un déficit en la cuenta corriente de USD\$ 4.800 millones en 1981. El fácil acceso al capital externo de empresas y bancos locales trae un gran endeudamiento y, con ello, más dificultades para obtener nuevos créditos para encarar los intereses devengados. Un estilo especulativo fundado además en la convicción de un respaldo estatal implícito (Huneeus, 2000). En la recesión, el crecido consumo atado al crédito, sin acceso a más préstamos externos, desnuda la insolvencia que cunde en la banca local. El estímulo a un desproporcionado endeudamiento privado y la excesiva dependencia externa hace que el freno de flujos externo de capital hacia la región –tras la moratoria mexicana– golpee bruscamente a la economía local. La contracción del comercio y los flujos de capital hacen insostenible la fijación cambiaria, abriendo pugnas en la conducción económica por mantener ese tipo de cambio o devaluar y pasar a un régimen cambiario abierto al mercado. En 1982 se impone la devaluación y la caída del Ministro de Hacienda, De Castro.

Esta devaluación golpea a los sectores medios, cuyas deudas se disparan. Pero el alza de la deuda también trae el colapso de gran parte de la insolvente y endeudada banca local, acarreando empresas ligadas a ella dentro de los nuevos grupos económicos. Además, dispara los precios, la recesión –el PIB cae 14,4% ese año–, el desempleo y las primeras protestas masivas. La crisis obliga al gobierno a revisar ciertas políticas. En 1983 eleva los aranceles aduaneros de 10 a 20%, y 35% en 1984, y fija tasas específicas; temporalmente suspende el pago de la deuda y restablece controles cambiarios y a la salida de fondos –fija cuotas a la compra individual de divisas y limita la retención de ingresos de exportación en el exterior (Stallings, 2001)–. Las medidas buscan frenar el déficit en balanza de pagos manteniendo la centralidad del sector exportador.

La crisis arrastra quiebras de bancos, empresas ligadas a ellos y varias AFP. Mucho de ello es intervenido y rescatado por el Estado en una línea abocada a salvar los grupos económicos forjados en

esta etapa, asumiendo los costos y deudas asociadas. En apoyo a la banca, tras la devaluación se fija un tipo de cambio preferencial hasta fines de 1986 para los deudores en divisa del sistema financiero y un subsidio a través de sus clientes sobre US\$3.000 millones (Larraín y Vergara, 2001). Pero el rescate más directo llega en 1983 cuando se interviene cinco bancos, liquidan tres y quedan dos en supervisión, que hacen el 45% las reservas y el capital del sistema financiero local, al costo de US\$7.000 millones (Huneus, 2000). Aparte, el Estado absorbe US\$360 millones en deuda de dos bancos cerrados, garantiza la deuda externa del resto del sector financiero a medida que vence, y permite a los bancos vender sus carteras más riesgosas al Banco Central con obligación de recompra, lo que amplía el manejo de las pérdidas y subsidia con activos del instituto emisor de mayor rendimiento que los activos entregados (Stallings, 2001).

El rescate estatal escala con otra reforma tributaria que reduce el impuesto a la renta, en la carga al ahorro y la inversión, concentrando más la recaudación sobre el consumo –el IVA en especial– y su carácter regresivo; y crea un Fondo de Utilidades Tributables para postergar el impuesto a las rentas personales si las utilidades son reinvertidas en vez de retiradas, con un trato preferencial a las rentas del capital en relación con las del trabajo en que los dueños de capital tributan menos que los trabajadores ubicados en igual tramo de ingresos (Larraín y Vergara, 2001; Jorratt, 2009). Para estimular la inversión se fija un impuesto común de 10% a las sociedades de personas y sociedades anónimas y deroga el impuesto de Tasa Adicional que grava en un 40% a las utilidades –en 1988 se anula el impuesto a las utilidades reinvertidas y lo deja en 10% sobre aquellas repartidas–, estipula que un 20% de los montos invertidos en activos financieros por las personas pueden deducirse de impuestos y abre incentivos tributarios a la compra de acciones, en especial de bancos intervenidos y privatizaciones que siguen (Larraín y Vergara, 2001).

El segundo momento de reformas llega con los ajustes tras la crisis de 1982. Se trató de sucesivas devaluaciones; la reintroducción de cierta protección arancelaria; subsidios a exportadores; regulaciones al sistema financiero; control de la deuda privada; renegociación de los plazos de créditos externos y una masiva ayuda financiera al sector privado (Ffrench-Davis, 2004).

La apertura y emergencia de nuevos actores sociales y políticos

Si la etapa del «milagro» trae una recuperación del empleo, limitada por el despido de funcionarios públicos y las privatizaciones, las quiebras y cierres de empresas bajo la crisis elevan el desempleo a 19,6% en 1982 y 26,4% en 1983, que respectivamente sube a 26,1% y 31,4% con el subempleo del Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el nuevo Plan Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH) (Huneus, 2000). El cuadro se agrava con el traspaso de los costos de la crisis a los grupos de menos ingresos y menor capacidad de presión sobre la acción estatal, al eliminar el salario mínimo para menores de dieciocho y mayores de cincuenta y cinco años, y la indexación de los sueldos del sector privado a la inflación, alegando frenar la presión inflacionaria que acarrearán las remuneraciones, lo que reduce el salario real y lo convierte en una variable principal de ajuste económico (Cañas, 1997; Stallings, 2001).

Entonces aflora la protesta masiva contra el régimen y la violenta respuesta estatal. Una espiral marcada por el asesinato, la persecución y deportación de líderes sindicales, que en 1983 alcanza una dimensión nacional con la convocatoria de la Confederación de Trabajadores del Cobre (Cañas, 1997). La división de los grupos populares asoma de nuevo, entre el movimiento poblacional y sindical. Quien convoca a las protestas es este último, pero las realiza el primero. Ambos movimientos difieren en objetivos y métodos y más que acercarse se distancian (Baño, 2003). Es que la dictadura destruye gran parte de la franja media burocrática estatal y reduce a la clase obrera industrial, además de alterar sus términos de organización. Ello trastoca sus actitudes históricas. Asimismo, la supresión de la vieja centralidad estatal en la configuración y el manejo de las relaciones sociales aborta el acoso peticionista, acarreado una desclientelización forzada que se vuelca al desarrollo de formas comunitarias para encarar la precariedad económica y la protesta, con lo que el territorio reemplaza el sitio de la producción en la constitución de la acción social. La crecida masificación y la escalada de la represión llegan, en la cuarta jornada de protesta de ese año, a 18.000 soldados abocados al control, lo que termina con decenas de muertos y centenares de heridos (Huneus, 2000).

Las tensiones crecen en el régimen y abren una apertura política con Jarpa, un líder de la derecha tradicional, en el Ministerio del Interior. Se abre el retorno de exiliados, actos y concentraciones, y un diálogo con grupos políticos opositores para acallar las protestas y dividir el frente opositor. Incluso grupos oficiales buscan acortar la transición fijada en 1980, adelantando una Ley de Partidos Políticos y el plebiscito presidencial. Pero tal apertura nunca se asume en el gobierno y, bajo las protestas, acaba la efímera Primavera de Jarpa con la declaración de Estado de Sitio a fines de 1984 y su propia salida (Cañas, 1997; Huneus, 2000). La protesta social acelera la recomposición política. En 1983, bajo el Manifiesto Democrático se forma la Alianza Democrática, que precede a la Concertación de Partidos Por la Democracia. Luego, la izquierda crea un ilegalizado Movimiento Democrático Popular⁵¹. Ese año irrumpe la propaganda armada del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) bajo la línea de «rebelión popular de masas» del PC.

La apertura trae cierta fragmentación en la base política del régimen. En 1983, se funda la UDI, que viene del movimiento gremialista de los años sesenta. Pero surgen otros partidos al calor de dicha apertura⁵², y algunos disienten con la «democracia protegida» proyectada y el modelo neoliberal asociados a la UDI (Cañas, 1997). De ahí posiciones más autoritario-militares como liberalizantes de una «apertura controlada». Mientras en lo económico alegan más corporativismo o mayor rol estatal. Pero no acarrear cambios.

Aparte de partidos y referentes políticos, las protestas traen la rearticulación del tejido popular. Tras los sindicatos del cobre surge el Comando Nacional de Trabajadores, que antecede a la recuperación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Cañas, 1997). En el magisterio, el ala opositora del Colegio de Profesores crea la Asociación Gremial de Educadores de Chile, que conquista el Colegio en 1985 bajo liderazgo DC, al igual que el movimiento estudiantil en las principales universidades del país.

51 La primera alianza la inician la DC, el PR, el Partido Social Democracia (PSD), la Unión Socialista Popular (USOP) y el Partido Republicano. Luego llega el Partido Liberal (PL) y el ala «renovada» del PS. La segunda alianza la integra el PC, el MIR y el ala izquierda del PS.

52 Como Acción Democrática Nacional, el Movimiento de Unidad Nacional, el PN y Acción Nacional.

Una abrupta mutación social

La marca más notoria del nuevo panorama social es la pérdida de peso del movimiento obrero y relevantes formas de organización de las franjas medias, como agrupaciones de profesionales y empleados públicos. A la impronta represiva sigue una expulsión del espacio público que luego se institucionaliza. Pero esa desarticulación también corre a manos del giro estructural. La jibarización de las condiciones socioeconómicas ligadas a esos actores sociales socava sus bases de proyección; de aquella clase obrera ligada a una industrialización de iniciativa estatal más que privada; y las franjas medias también vinculadas al empleo estatal, funcionarias, asalariadas más que propias de la pequeña propiedad, ideológicamente desarrollistas.

Un curso que arrasa con el viejo mapa social, dando paso a la heterogeneidad más que a la emergencia de condiciones sociales que llenen el vacío dejado por el debilitamiento de los viejos actores (Martínez y Tironi, 1985; Atria, 2004). La desindustrialización y seguidos cursos de desasalarización y reasalarización reducen la vieja clase obrera, pero además cambian la fisonomía del mundo asalariado bajo la marca de la flexibilidad y la informalidad, el auge de nuevos servicios y la feminización de la fuerza de trabajo. La privatización de empresas y el desmantelamiento de servicios públicos diezman a las franjas medias política e ideológicamente más influyentes y las vuelcan hacia empresas privadas consolidadas, o bien a la aventura del emprendimiento forzoso de PYME. El asalariado rural borra al viejo campesinado (Gómez y Echeñique, 1988) y la moderna empresa frutícola reemplaza a la hacienda. Crece la marginalidad y la economía informal de microempresas de autoexplotación y trabajo familiar. El mundo empresarial deja las formas de la égida industrial para adoptar las modalidades de la financiarización. La recuperación de las condiciones de acumulación viene con una reestructuración donde mucha «plata vieja» no se salva, dando paso a un nuevo mapa de la riqueza bajo la emergencia de grupos económicos para quienes las privatizaciones resultan un genuino curso de originaria acumulación por desposesión (Dahse, 1979; Rozas y Marín, 1989). La formación de enormes nichos de acumulación regulada revela el estilo rentista del nuevo patrón de crecimiento. Aparte de desmantelar el «Estado

empresario» en los rubros primario-exportadores, las comunicaciones y la energía, una segunda ola domina las pensiones, los servicios de salud y educación.

Si la expansión de la burocracia estatal seguía la línea agregativa del aparato de Estado bajo las funciones que incorpora, ello cesa con la contracción del empleo público. Entre 1940 y 1970 su expansión se vincula a entidades de fomento, productivas y de servicios sociales, sobre todo educación y salud, más que a una burocracia administrativa que se caricaturiza. Pero son esas funciones de fomento y las empresas públicas las que más reducen su empleo, y no tanto las funciones administrativas (Martínez y Tironi, 1985). La desarticulación de la vieja burocracia estatal origina un nuevo perfil con esa merma de la función productiva y el alza de las funciones de administración, en especial aquellas orientadas a las fuerzas armadas. Mientras, la expansión de los grupos medios independientes, vista entonces como el rasgo más relevante, se revierte con el auge posterior de la burocracia privada (León y Martínez, 1998), indicando que lo primero son más bien precarias ocupaciones de sobrevivencia propias de tiempos de crisis.

La reducción de dichos sectores sociales trastoca los códigos de interpretación de la sociedad, las mentalidades y el sentido con que se aprecian las instituciones y procesos sociales como la urbanización, el sistema educativo, las comunicaciones, la ciudadanía política y la participación social (Ruiz, 2013b). Con ello sucumben también las formas más extendidas de apreciación de la vida colectiva. Los grupos medios sufren cambios drásticos con la reorganización del Estado y el auge de referentes privados. El Estado cede su sitio de principal empleador de estos grupos al mundo privado, bajo formas asalariadas más que independientes. El sector financiero, recién privatizado y de gran auge, es la nueva plaza donde más se expanden estos grupos, que simboliza lo moderno y les otorga un estatus superior al de otros grupos medios. Ninguna otra área muestra tal auge del empleo y sus remuneraciones superan a las demás, aunque muy segmentadas según las dimensiones de las empresas. El sector financiero privado deviene un soporte relevante de las clases medias asalariadas, y adopta la imagen de motor de la modernización del país que antes detenta el Estado. Con esa gravitación del sector privado

y el peso que adquieren los grupos económicos, irrumpe una nueva tecnocracia de gerentes y analistas en las altas esferas privadas. Una élite tecnocrática de alta calificación y muy ideologizada que busca imponer no ya desde el Estado, sino del área privada, un modelo de organización de la sociedad. Con una circulación entre el sector privado y el estatal, bajo el régimen militar este grupo reemplaza a la antigua alta tecnocracia pública, ligada a las grandes empresas estatales. La propia privatización de muchas de ellas es ejecutada por estos grupos, que a menudo encabezan su nuevo desempeño privado. Esto trastoca las pautas de prestigio social, otorgando al consumo de bienes durables modernos más peso en la conformación del estatus. El crédito sustituye al empleo y el gasto fiscal como motor de ascenso social, al menos en su forma simbólica más visible, el consumo moderno que trae la apertura externa, con el acceso a bienes importados antes inalcanzables, que encarnan a las sociedades que gozan de mayor prestigio. Una expansión del consumo en que confluyen la alteración de los precios relativos, el auge de los créditos de consumo –por sobre la evolución de los ingresos– y de la propaganda, cuya inversión se desata.

La reubicación de los grupos medios asalariados en el sector privado acarrea cambios en las condiciones de estabilidad y ascenso social, de la vieja estabilidad del sector público a la flexibilidad distintiva del mundo privado. Las remuneraciones pasan de las clásicas escalas continuas de la administración pública a unas segmentadas que priman en la burocracia privada. El fundamento de los ascensos e incentivos pasa de factores como la antigüedad o la educación formal, a definiciones de logro basadas en la productividad de corto plazo. Unos factores que restringen las posibilidades de la acción colectiva y empujan la individualización en un sector relevante, pues los rasgos del empleo de los grupos medios en el sector privado devienen un modelo de alto impacto social.

Otro cambio que influye en esta transformación cultural es la pérdida de peso de la clase obrera. Si el ascenso de los grupos medios ligados a la expansión estatal ocurre principalmente gracias a su alianza con la clase obrera, con su pérdida de peso económico y político pierde capacidad de reeditar su rol legitimador del sistema social y cultural, y se abre un distanciamiento con los grupos que

ahora priman en los sectores medios, lo que trae una ruptura con la vieja cultura política. Una pérdida de peso de los viejos modelos sociales, políticos y culturales, que refuerza la nueva imagen de las clases medias que tiene el resto de la sociedad, ahora radicada en la burocracia privada. En definitiva, se consagra el debilitamiento de dos grupos sociales que fueron centrales en la dirección cultural de la sociedad, donde la antigua lógica reivindicativa de movilización cede a un estilo mesocrático de vida orientado por pautas de mercado.

El empresariado al frente del modelo

La crisis económica se encara morigerando la apertura comercial y con el rescate de la banca y otras entidades ligadas a los nuevos grupos económicos, cargando al Estado con las deudas y subsidios involucrados. La carencia de oposición social y política permite salvar las bases de la alianza dominante. Una vez controlada la fase más difícil de la crisis económica, vuelven los Chicago Boys. En 1985 Escobar sale del Ministerio de Hacienda y entra Hernán Büchi, ex subsecretario de Salud, ministro de ODEPLAN y superintendente de Bancos del régimen militar. La apertura y el ingreso de capitales externos vuelven ahora con mayor incentivo estatal a inversiones en áreas como los servicios básicos, la infraestructura y rubros exportables. Llega un «segundo milagro» de 7% anual de crecimiento entre 1986-1989, y la caída del desempleo a 7,9% en 1989 (Mizala y Romaguera, 2001). Se eliminan los controles al ingreso de capitales restablecidos en la crisis y rebajan los aranceles aduanales (Stallings, 2001). La política de cambio alto estimula las exportaciones, facilitada por la escasez de financiamiento externo, entre otros incentivos, volcando los capitales externos a sectores de la industria básica (metálica, forestal, agroindustrial, pesquera) orientada a la exportación, a través de filiales de transnacionales (minería) o en alianza con capitales locales, que tienen una rentabilidad asegurada en los incentivos estatales (Moguillansky, 2001).

Otro ciclo de privatizaciones busca cohesionar al empresariado tras la crisis y convertir a la empresa privada el motor y control del crecimiento. Más que un programa, son impulsos sujetos a criterios privados, donde prima la enajenación a precios inferiores al valor real de las empresas (Huneeus, 2000; Campero, 2003). Abierto con

subastas públicas en efectivo y no a crédito con empresas y financieras intervenidas bajo la crisis, suma veintisiete grandes empresas –dieciocho en forma total y nueve parcialmente, bajo el modelo de concesiones–. A fines de la década abarca las telecomunicaciones (ENTEL, CTC), energía (ENDESA) y el transporte aéreo (LAN) entre otras. Solo quedan la cuprífera CODELCO y la petrolera ENAP estatales, y el Banco del Estado. Esta vez opera una alianza de capitales locales y externos, que más tarde erige filiales en el exterior. La propiedad en los servicios públicos la controlan accionistas locales, pues son privatizaciones pioneras en tales rubros que observa con cautela el capital externo, y entra más tarde (Moguillansky, 2001). El permiso a las AFP para invertir en este proceso las convierte en principales propietarias –suman un 25% de las empresas públicas enajenadas– y financistas del mismo (Huneus, 2000). Se impulsa un «capitalismo popular» con la venta preferencial de acciones a pequeños inversionistas, funcionarios públicos y de las fuerzas armadas a través de diversos incentivos. Pero prima la concentración de la propiedad. ODEPLAN indica que llegan a más de 56.000 los accionistas de estas empresas, sobre todo trabajadores de ellas, pero la mayoría vende apenas sube su valor. A corto andar, los «capitalistas populares» se concentran en los bancos intervenidos por el Estado –y sus AFP–, lo que los beneficia a ellos y a los altos ejecutivos de esas empresas (Huneus, 2000). Aparte, la poca difusión y transparencia del proceso agudiza tal concentración, que en el sector eléctrico lleva al monopolio con la integración de empresas, ENDESA y CHILECTRA bajo la matriz ENERSIS, logrando un enorme poder político y económico (Moguillansky, 2001).

Una Ley General de Bancos vuelve a elevar los límites a los créditos a prestatarios «relacionados» –firmas del mismo grupo económico que el banco–, clasifica las carteras por riesgo y elimina el seguro de depósito –excepto pequeños depositantes y depósitos a la vista– a fin de imprimir competitividad al sistema. En 1989, tras perder el plebiscito, se dicta la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central que autonomiza la política monetaria del debate político, y se lanza un plan de capitalización de deuda que agiliza la solución de situaciones pendientes en forma favorable a los bancos (Stallings, 2001).

Los cambios en esta etapa cohesionan a los grupos económicos (Moguillansky, 2001; Montero, 1997). Los principales, como Angelini, Luksic, Edwards, Cruzat-Larraín, Vial y Matte, se benefician con ello y las privatizaciones, aumentando el control en sus áreas de negocios. Y surgen otros con estas privatizaciones, como los «tecnoburocráticos» de exfuncionarios del régimen, y unos menores de tipo familiar o una empresa que crecen más adelante (Montero, 1997). El empresariado surge como bloque. Desde un inicio, el giro impulsado por los grupos tecnocráticos se asume en sus gremios como plataforma «de combate», sin constituir una convicción programática. Pero tras la crisis el empresariado adopta el modelo de desarrollo, a diferencia de las pugnas de industriales y financieros en otros países, dado el impacto del crecimiento local en la escena externa y a que este proyecto le otorga un lugar central como portador de un nuevo orden social, a diferencia de antaño, donde el Estado y los partidos tienen mayor protagonismo. De ahí que el empresariado pasa del defensismo a la acción en bloque, liderando el modelo en todas sus dimensiones (Campero, 2003), bajo un inédito grado de constitución de clase.

El panorama laboral no cambia, excepto sobre el empleo estatal, donde la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y el Estatuto Administrativo instalan una regulación especial que fija la carrera funcionaria y la estabilidad del empleo público, lo que muestra que, pese a su merma, retiene capacidad de presión (Cañas, 1997; Stallings, 2001). Tampoco cambia el panorama previsional y de salud. Se reprivatizan las AFP intervenidas bajo asociaciones de capitales locales y externos, y se les permite invertir en el sector privado. Se completa la descentralización de la educación escolar pública a pesar del déficit municipal—con origen en esto mismo—, lo que trae despidos de más de 6 mil profesores—un 5% del magisterio y 7% del empleo municipal— (Serván, 2003). Una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) aprobada antes de traspasar el mando al gobierno civil, fija la libertad de enseñanza, y con ello los requisitos para la educación y el reconocimiento de entidades a todo nivel, y las formas de control, consagrando la transformación educacional.

Derrotero social y político hacia la transición

Tras la efímera política de apertura que encabeza Sergio Onofre Jarpa viene un endurecimiento que llega a la declaración de Estado de Sitio. A eso se suma que la línea económica trae de vuelta la contracción del gasto público y social, las jubilaciones y despido de profesores, y con eso conflictos encarados duramente (Huneus, 2000). Una represión que llega al descontrol, con el asesinato de militantes del PC que acaba en la renuncia del jefe de carabineros y su separación de la Junta de Gobierno.

En la oposición se perfila la tensión entre dos estrategias. Una vía negociada con el régimen sale al paso a la movilización popular. Alega que en el movimiento poblacional coexisten junto a la desclientelización forzada procesos de desintegración orgánica bajo las transformaciones acaecidas que, más que un movimiento propiamente tal, indican una anomia políticamente inconducente (Tironi, 1984). Son intelectuales que luego devienen autoridades en los gobiernos civiles. Una apreciación que engancha con la elaboración de una teoría política de la transición que viabiliza la vía de la negociación con el régimen a partir del reconocimiento del marco constitucional establecido, completando un relato sobre el cambio social y político que predomina en la transición. En 1985, el Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia, convocado por Juan Francisco Fresno, el arzobispo de Santiago, une a los partidos más centristas del oficialismo y la oposición⁵³, tras un itinerario de transición a un régimen democrático que conserva las bases del modelo económico y la institucionalidad establecida por el régimen militar. Aunque el gobierno lo rechaza y enfatiza el itinerario original, es el primer antecedente de los futuros acuerdos de la transición (Huneus, 2000; Cañas, 1997).

En la segunda mitad de la década amainan las protestas populares. El accionar armado alcanza dimensiones inéditas, incluyendo un atentado contra Pinochet. Pero su potencial no amaga la hegemonía militar del régimen. Silenciadas las protestas y reducido el principal grupo armado tras abortar una internación de armas y el atentado, el gobierno pasa a la ofensiva y reinstala su itinerario de transición. En 1987 dicta la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos,

53 Entre los oficialistas está el PN y el MUN de Andrés Allamand. Del lado opositor, el PL, la DC, el PSD, el PR, la USOPO, el PS «renovado» y la Izquierda Cristiana (IC).

reconoce su existencia pero deja en la ilegalidad a la izquierda (Cañas, 1997). Se oficializa la candidatura de Pinochet para el plebiscito, apoyada por la UDI y resistida por grupos que buscan una candidatura civil. La presión interna y externa apura una táctica de repliegue militar, que estimula el fraccionamiento de la oposición en dos frentes sociopolíticos. Aflora la necesidad anotada de justificar las diferencias y elaborar una teoría de acceso al poder. Los grupos medios opositores, más capaces de resolverlo, formulan esa teoría sociopolítica de la transición. En cambio, la vía de la movilización popular carece de ello. El colapso ideológico de la izquierda y de la idea de socialismo, apuran su derrota y exclusión de la transición negociada. La oposición política busca un diálogo apuntando la amenaza de desintegración que porta lo que consideran la rutinización de las protestas. Llama a acelerar la transición a fin de restablecer un mínimo de legitimidad social. En la institucionalizada transición los partidos políticos restan protagonismo a los actores sociales. Su exclusión permite un restrictivo consenso político que proyecta las herencias económicas y sociales fundamentales.

El itinerario es aceptado por la mayoría de los partidos opositores, bajo la iniciativa de la Alianza Democrática y el Acuerdo Nacional, que prevalece en el sindicalismo, los colegios profesionales y las federaciones estudiantiles. A inicios de 1988, la oposición llama a participar en el plebiscito contra la candidatura de Pinochet. Un acuerdo de la Alianza Democrática más otros partidos da origen a la Concertación de Partidos por la Democracia. Así, la transición avanza aislando a los grupos marginales y sus movilizaciones, lo que permite un control del proceso a manos del centro político y los sectores medios. El plebiscito transcurre bajo una rearticulación de los partidos más rápida que la prevista en el cálculo constitucional, bajo un esfuerzo del régimen por otorgarle credibilidad ante la presión externa, permitiendo una contienda electoral más balanceada que los procesos anteriores, con registros electorales y acceso a medios de comunicación. A eso se suma una falta de cohesión entre los adherentes civiles del régimen tras la figura de Pinochet (Huneeus, 2000). En ese marco se impone el No con un 56%. El gobierno reconoce la derrota y se prepara a convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias para 1989.

En ese lapso se acelera la institucionalización de varios pilares del modelo económico y político. Las negociaciones con la Concertación anticipan la política de los acuerdos que marca los años noventa, y trazan reformas a la Constitución que son plebiscitadas y aprobadas en 1989. Se elimina la proscripción a la izquierda y la atribución presidencial de disolver la Cámara de Diputados y declarar estados de excepción, pero mantiene las bases del orden político-institucional, incluso las legitima y aumenta los cuórum parlamentarios para introducir reformas sustantivas a la carta magna. En las elecciones de 1989 triunfa Patricio Aylwin (DC) por la Concertación con un 55% sobre Büchi, el ministro de Hacienda, y Francisco Errázuriz, empresario que intenta una salida populista. Las elecciones parlamentarias abren un bicoalicionalismo que se proyecta en adelante, repartido entre la derecha (UDI y RN) y la Concertación, donde la última tiene una mayoría inferior a los cuórum anotados, tanto en diputados –setenta y dos de ciento veinte– como en senadores –veintidós de treinta y ocho electos, más nueve «institucionales»-. Aylwin y el Congreso asumen en 1990 (Vásquez, 2006).

Neoliberalismo y democracia: tres lustros de un matrimonio provechoso

La dictadura chilena es la experiencia más refundacional de las que registra la historia latinoamericana reciente. Por ello, los cambios económicos y sociales ocurridos bajo su égida, incluida la desarticulación de los principales actores sociales de la etapa anterior, no constituyen –como en el resto de la región– fuentes de inestabilidad en la transición a la democracia. Bajo la dictadura el proyecto neoliberal aprovechó las bases creadas por la modernización precedente para fundar una nueva clase financiera, comercial y agroindustrial, con amparo en el impulso estatal.

La ausencia de actores sociales gravitantes, con excepción del empresariado, permite una quietud social que otorga primacía a una política de los acuerdos que excluye asuntos propios de la vieja polarización, al punto que relega a los partidos en la toma de decisiones. Ello es reflejo de algo más profundo: la reestructuración de las élites dominantes que se abre con la transición. La élite concertacionista se integra con la élite empresarial y militar, en un curso que luego coin-

cide en la conveniencia de prescindir de Pinochet (Otano, 1995). Una escena política en la que crece el peso de la tecnocracia y los medios de comunicación de masas. El consenso sobre el modelo económico permite sustraer tales definiciones del debate político. El fortalecimiento del sistema político se concibe a través de su autonomización de aquellas fuerzas sociales de naturaleza distinta a la empresarial, lo que sustrae a los partidos de la promoción de la agrupación de otros intereses sociales. Se debilita así la capacidad representativa de una política reducida a administrar los consensos impuestos (Baño y Faletto, 1999). Los poderes fácticos —el empresariado, los medios de comunicación masiva, la iglesia y las fuerzas armadas— alcanzan enorme determinación sobre las políticas económicas, la dirección cultural y en el dominio sobre los espacios de base de la sociedad (Cortés, 2000). El Estado se abstiene de regular muchos ámbitos de las relaciones sociales. Tal régimen de prescindencia estatal en el procesamiento de los conflictos sociales responde a la decisión de no volver a las viejas formas del Estado de Compromiso y sus equilibrios entre fuerzas sociales, decisión que subyace en el pacto de la transición. De este modo, la modalidad de dominio no apuesta a un Estado que impulse y maneje un pacto social, sino a mantener la desarticulación popular heredadas de la etapa autoritaria, como basamento de la gobernabilidad.

Esto abre una brecha entre la institucionalidad democrática y la política, de un lado, y las formas de regulación de las relaciones sociales en la base de la sociedad, de otro. En las faenas impera el sometimiento mudo a las desiguales relaciones de poder entre trabajadores y empresarios. Al cerrar el acceso popular a los procesos de construcción del Estado y desarticular la vieja relación de los partidos y los grupos populares, se despolitizan las relaciones sociales situadas en la base de la sociedad. Los sectores populares y vastos sectores medios son excluidos de la política, limitando su capacidad de proyección hacia el Estado. El cambio político expulsa a las organizaciones sociales del espacio público. La esfera política reduce la lógica representativa a la apelación a un ciudadano con abstracción de su condición social, invisibilizando el carácter social de la dirección del proceso histórico, consolidando la determinación del empresariado sobre la política.

Ello es posible gracias a una honda desarticulación de los actores e identidades sociales más relevantes del período anterior. Un cambio social que va junto al giro del patrón de desarrollo capitalista, de una drasticidad peculiar en la región (Ruiz, 2014). Los grupos medios y obreros ligados a la vieja acción estatal son borrados de la escena central de las relaciones sociales de fuerzas. La vieja sociedad ha dado paso a un mapa social nuevo. Los rasgos antes emergentes, se proyectan en la etapa democrática ya no bajo la tensión del cambio estructural, sino de una fase avanzada de la transformación. Con el continuo auge económico, la desigualdad desplaza a la pobreza como tema, por sus repercusiones sobre la cohesión social. A diferencia de gran parte del siglo pasado, lo distintivo del nuevo panorama es la desigualdad, bajo una inédita concentración de la riqueza y las magras posibilidades de ascenso en amplias franjas medias.

Más apertura externa y rúbrica civil del orden heredado con Aylwin

Al finalizar la dictadura, la Concertación enfrenta la disyuntiva entre introducir un cambio en la estrategia económica o aceptar las condiciones heredadas con algunos ajustes en las funciones del Estado y una mayor equidad social, mayormente referida a la reducción de la pobreza. En el gobierno y la coalición primó la idea que la transición se juega en el ámbito económico-social más que en el político-institucional (Boeninger, 1997). Y el gobierno prosigue la política económica heredada tanto por cálculo político como por convicción, bajo los cambios ideológicos ocurridos en dictadura y un contexto mundial enfocado hacia la hegemonía del capitalismo (Garretón, 2012). Tras dos años, el gobierno de Aylwin gana confianza en el empresariado, cuyo beneplácito se expresa en altas tasas de inversión.

La institucionalidad política restringe la democracia y la economía se ciñe a criterios de mercado, lo que subordina un declarado interés social a las fuerzas que controlan esos mercados. Una concepción de la política abocada a resguardar tal economía se impone a la idea de reconstruir alguna centralidad estatal sobre la injerencia del mercado en la sociedad. La crítica a la concentración económica patrimonial y del ingreso de los años ochenta por los equipos económicos de la propia Concertación, no se materializó en una modificación de tal panorama bajo el gobierno de Aylwin (Garretón, 2012; Ruiz, 2012).

El gobierno se aboca a la estabilidad macroeconómica, la política exportadora y el crecimiento –fuera cual fuese la distribución de sus frutos–. La línea ante la crisis mexicana de 1994-95, de la que la economía chilena salió incólume, lo ratifica (Ffrench-Davis, 2003). La reforma tributaria de 1990, donde prima la recaudación sobre preocupaciones distributivas, resulta hasta regresiva dado el incremento del IVA (Marcel, 1997).

A fin de cuentas, se produce una legitimación –instrumental o valórica, según los actores– del modelo político y socioeconómico heredado, en medio de la ausencia de un campo intelectual que desarrolle un debate político y de aspectos culturales, dado el debilitamiento de las universidades y de los centros independientes que produjeran el pensamiento crítico de la propia Concertación durante la oposición a la dictadura (Garretón, 2012).

La relevancia del sector financiero, erigida en gran parte sobre la falta de resistencia del sector productivo, incapaz de influir en la modalidad que adopta el giro neoliberal, no se altera por eso mismo en la transición. El cambio político no es seguido por cambios sociales y económicos relevantes sino por una continuidad marcada en la acción estatal. Prosigue la privatización de la educación y la salud, el sistema previsional, el enfoque de economía abierta basado en las exportaciones, y un gasto fiscal restringido (Waissbluth, 2005).

Crece la apertura al capital externo. En 1991 se rebaja el arancel aduanero de 15% a 11% y amplía la salida de capitales, facultando a bancos y AFP para invertir mayores montos en el exterior (Stallings, 2001). Las relaciones comerciales se ajustan en 1990 cuando el gobierno norteamericano lanza la Iniciativa para las Américas, con reformas liberales y acuerdos bilaterales que decantan en un Área de Libre Comercio de las Américas (Lozano, 1993). En Brasil y Argentina el sector industrial se opone, pero Chile sigue una línea que descarta el ingreso al MERCOSUR y busca acuerdos bilaterales selectivos (Fazio y Parada, 2010). La idea del portaaviones de Foxley, ministro de Hacienda, resume la aspiración de convertirse en plataforma para la inversión externa en la región, lo que trae más apertura y menor control local. El flujo externo escala a US\$5.000 millones entre 1990-93, equivalente al total entre 1974 y 1989, y acelera la asociación de grupos locales con capitales externos, convirtiéndose en la principal

marca del gobierno de Aylwin, al punto que obliga a su control para mantener un dólar favorable al sector exportador. En 1991 se introduce un encaje al crédito externo que blinda a la economía local de la coyuntura externa especulativa en 1994, pero su eliminación –bajo el acuerdo comercial con Estados Unidos– resulta nociva en la crisis asiática de 1997.

Los grupos controladores y las modalidades de funcionamiento de los bancos continúan, incluidas las administraciones de designación estatal durante la crisis, que luego asumen su reprivatización. Al final Aylwin anuncia una ley sobre las deudas subordinadas de una decena de entidades financieras con el Banco Central, aprobada en el gobierno siguiente y de resistida aplicación (Fazio y Parada, 2010). Las privatizaciones siguen, completan unas iniciadas antes y suman puertos y sanitarias. En la minería se frena la expansión estatal con la concentración de capitales externos en el rubro, al levantar la prohibición constitucional de enajenar derechos de explotación minera a capitales privados (Moguillansky, 2001). En 1994 la producción y la exportación privada de cobre supera a la estatal, una brecha que crece en los años siguientes (Fazio y Parada, 2010).

La línea tributaria prosigue. La reforma de 1991 extravía la idea de elevar el gasto social con alzas en impuestos directos. El acuerdo con RN carga más de un tercio a alzas del IVA de 16 a 18%, y el impuesto al ingreso de las empresas de 10 a 15% (Waissbluth, 2005). Otro ajuste alarga estas alzas hasta 1997. Se ratifica el orden tributario favorable a los grupos de altos ingresos y clausura la introducción de cambios progresivos, con lo que en 1994 el IVA suma el 48,9% de los ingresos tributarios, la principal fuente de recaudación desde la reforma de 1974 (Larraín y Vergara, 2001; Fazio y Parada, 2010).

La continuidad de las herencias de la transformación autoritaria se alarga al ámbito laboral. A pesar de su incapacidad para enfrentar a los gremios empresariales, la CUT aprovecha su vinculación a la Concertación para negociar los ajustes del Código del Trabajo, que en 1993 traen cierta regulación al fijar criterios de estabilidad laboral, formación de sindicatos y negociación colectiva, aunque conservan el marco de 1979. Restablece la necesidad de causa justificada para despidos, pero valida las «necesidades de la empresa» para tal efecto, ampliando el tope de indemnización. Mantiene los tipos de sindicatos

y la voluntariedad de afiliación, amplía su constitución a todas las ramas, fortalece los fueros sindicales y, aunque no altera las fuentes de financiamiento, dicta que todos los trabajadores beneficiados por una negociación colectiva deben aportar al sindicato, revirtiendo la lógica del *free rider* en el ámbito laboral y sindical. La política salarial no cambia y consagra la restricción estatal a la fijación de salarios mínimos y reajustes para el sector público. Restablece el carácter indefinido de la huelga pero con posibilidad de reemplazo temporal y recontrato individual, y mantiene las normas del *lockout* (Mizala y Romaguera, 2001). Las reformas proyectan el orden laboral heredado, ahora refrendado por las modalidades del nuevo sistema político: sindicatos reducidos al ámbito de la empresa, condiciones laborales flexibles y la desaparición de los viejos derechos, amplios márgenes de manejo empresarial frente a la fuerza de trabajo, y un régimen de prescindencia estatal en la regulación de las relaciones laborales.

Estos cambios no elevan el nivel de sindicalización, que crece al inicio y luego cae en todas las áreas, igual que la cobertura de negociación colectiva (Mizala y Romaguera, 2001). Ahí se suma el auge de sectores menos intensivos en mano de obra o asentados en su uso temporal, el menor peso de aquellos con más tradición sindical –transporte, industria, servicios públicos, minería– y uno mayor de otros con menos tradición –comercio y servicios–, y la feminización de la fuerza laboral. El profesorado que perdió el carácter público, ahora que sus líderes integran la alianza oficial logra aprobar en 1991 un Estatuto Docente que dota a los profesores de una legislación laboral específica (Mizala y Romaguera, 2003). Aunque recupera prerrogativas perdidas, conserva las bases del sistema escolar heredado y en 1993 se afianza con la Ley de Financiamiento Compartido que permite a los colegios particulares subvencionados y municipalizados de educación media un cobro adicional a la subvención, ahondando la segmentación social del sistema educativo (Maldonado, 2003). En previsión y salud los cambios también ahondan el entramado anterior, ampliando las posibilidades del capital privado. Se permite invertir fondos previsionales en títulos externos de renta fija, y en fondos mutuos y operaciones de cobertura de riesgo financiero en el exterior (Stallings, 2001). El sistema privado de salud se afirma con

la creación de la Superintendencia de ISAPRE como ente regulador, eliminando la tuición del FONASA sobre el primero (Gogna, 2004).

La institucionalidad política no sufre alteraciones. La política de los acuerdos entre el gobierno y la oposición consolida el bicoalicionalismo (Campero, 2003). La tensión es con la cúpula castrense. En 1990 se crea la Comisión Rettig, que indaga los asesinatos de la dictadura militar. Ese año, al frente del desfile militar anual el general Carlos Parera desafía a Aylwin negándose a solicitar el permiso protocolar para su inicio. A fines de año estalla un escándalo de corrupción que involucra al Ejército y al hijo de Pinochet. Este caso de los «pinocheques», una indagación judicial apoyada en una comisión parlamentaria, desata el acuartelamiento del Ejército –que alega ejercicio de alistamiento y enlace– y logra detener la investigación. Al igual que la reactivación del caso en 1993 y el despliegue de tropas frente al palacio presidencial –el «boinazo»– que logra su cierre definitivo bajo «razones de Estado» argüidas por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

El gobierno de Aylwin traza lo que, con matices, será la línea de acción de los gobiernos de la Concertación: continuidad de los fundamentos de la institucionalidad, el modelo económico y las políticas sociales heredadas, excepto concesiones corporativas a grupos con capacidad de presión. Ello con un apoyo rubricado en victorias electorales. En las elecciones municipales el oficialismo se impone ampliamente y la DC se alza como la primera fuerza electoral. En 1994, con 58% en primera vuelta, Frei, de la DC, gana la presidencia, mientras las parlamentarias consagran el bicoalicionalismo en la proporción anterior.

La interrupción económica y social bajo Frei

Al inicio del gobierno de Frei se enfrenta el modo de continuar la democratización política. Allí primó una visión tecnocrática que reduce la modernidad a la modernización. La línea de acuerdos comerciales bilaterales que imponen los sectores financieros se acelera en el gobierno de Frei. En 1994, Chile entra al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico de intercambio con las principales economías de esa zona. Luego firma un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con el MERCOSUR, como país asociado sin ingreso pleno,

a fin de preservar libertad fuera de la región. Y rubrica un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica, Canadá y México, y un ACE con Perú (Waissbluth, 2005). Otros TLC que se gestan con Frei y se firman bajo Lagos, como con Estados Unidos y la Unión Europea. El crecimiento impulsado se basa en el aumento de exportaciones de bienes y servicios y la incorporación de bienes y servicios extranjeros a bajo costo. Continúa la expansión del gasto en educación, hasta un 143% entre 1990-98, y en salud un 104%.

La reforma del Estado se erige como el eje del proyecto de modernización, introduciendo indicadores de gestión en los servicios estatales y evaluaciones independientes de los programas gubernamentales. El énfasis en la eficiencia estatal –en vez de la eficacia– ampara, en ausencia de un debate, una ambivalencia sobre su carácter. No obstante, deviene eje de una retórica modernizadora que ignora los cambios en las relaciones entre Estado y sociedad. De ahí su reducción a meros programas técnicos del lado del Estado y a la noción de usuarios estatales o clientes del lado de la sociedad. Solo hay cierta modernización de la gestión pública, no del Estado, en que priman orientaciones de orden instrumental y técnico o económico-administrativo, destinadas a proyectar una lógica estatal funcional al modelo socioeconómico. O sea, una modernización sin proyecto político que se prioriza sobre la democratización, dando por superadas las tareas pendientes de la transición. En tal orden, el crecimiento económico deviene la tarea central y crece el peso del Ministerio de Hacienda en el gobierno y del empresariado en la sociedad. Se refuerza así la idea conservadora de la inutilidad y la desvalorización de la política: se reduce a la eficiencia administrativa, y el Estado renuncia a su papel de conducción y articulación. La economía se autonomiza así de la política.

El fuerte crecimiento inicial de 7,8% entre 1994-97 cae en 1998 con una crisis asiática, que desploma los flujos de capitales y el comercio exterior. La caída en los precios y la demanda de las exportaciones locales se agrava con la expansión indiscriminada de la oferta de cobre de las mineras privadas radicadas en el país, bajo una falta de incentivos para diversificar las exportaciones con bienes de mayor valor agregado. Las rentas de la inversión externa no han salido del país y superan en mucho las reservas acumuladas, abriendo un riesgo

para la balanza de pagos que estalla con la caída del flujo de divisas y la demanda que desata la sospecha de devaluación del peso (Fazio y Parada, 2010). En 1998 el Banco Central vende divisas para reducir la masa monetaria y eleva la tasa de interés ante la carencia de liquidez. Los aranceles aduanales bajan a 6% en 2003 para frenar los precios de los insumos importados, y elimina el encaje bancario ante la escasez de fondos externos y compromisos de un TLC con Estados Unidos. Pero ese año la recesión recorta la actividad económica en 4,1% y dispara el desempleo. Para aplacar la demanda de liquidez y elevar la recaudación se retiene el IVA en 18%, y se derogan ciertas exenciones tributarias a grupos de altos ingresos, pero no cambia el trato preferencial a las rentas del capital sobre las del trabajo (Larraín y Vergara, 2001). Si a inicios de la década la inversión externa apunta a la exportación, ahora llega a servicios privatizados como electricidad y telecomunicaciones (Moguillansky, 2001). Para incentivar la economía se impulsan obras públicas bajo el modelo de concesiones heredado, integrando a privados a la infraestructura hasta entonces estatal (Stallings, 2001).

Ese mismo año se firma un acuerdo entre el gobierno y la CUT que fija el ingreso mínimo por tres años. Pero se niegan cambios a la legislación laboral y el apoyo oficial en disputas con las empresas. La tasa de sindicalización y de negociación colectiva siguen cayendo, reflejo de la debilidad de la presión salarial (Drake, 2003; Mizala y Romaguera, 2001). Tampoco hay cambios en el orden previsional, pese a que, tras la bonanza inicial, por primera vez en 1995 el sistema tiene rentas negativas, perdiendo dinero de los afiliados, a lo que siguen oscilaciones que no replican las alzas iniciales, en condiciones que las comisiones de las AFP absorben más de la mitad de las rentas de los primeros veinte años de operación (Arenas, 2010; Riesco, 2007). Pero es un cuadro que no se acompaña de conflictividad. En cambio, los ajustes al Estatuto Docente, que buscan flexibilizar las condiciones laborales del profesorado, abren un conflicto con el Colegio de Profesores (Mizala y Romaguera, 2003). Ante la caída del mercado del carbón en 1997 se anuncia el cierre del yacimiento estatal de Lota, desatando protestas que se vinculan a otras bajo la crisis, constituyendo las primeras movilizaciones sociales relevantes de la transición (Ruiz, 2003). La protesta universitaria detona por

el déficit del Fondo Solidario creado en 1994 y escala contra el proyecto de Ley Marco de Universidades Estatales propuesto de 1996, que proyecta el marco heredado de relación entre el Estado y sus universidades (Cifuentes et al., 1998). Se trata de protestas que no superan los marcos corporativos, teniendo poca articulación entre sí y ninguna capacidad de generalización de intereses.

En ese cuadro aflora la crítica dentro de la Concertación. En las elecciones municipales de 1996 cae el apoyo, pero retiene la mayoría. En las parlamentarias de 1997, bajo estos conflictos, retrocede en ambas cámaras, sin que otra fuerza capitalice el descontento, creciendo el abstencionismo. La elección presidencial de 1999 es ajustada, llegando a segunda vuelta tras el empate entre Lagos, del Partido por la Democracia (PPD), ex ministro de Educación con Aylwin y de Obras Públicas con Frei, por la Concertación, y Joaquín Lavín, UDI y alcalde de una comuna de altos ingresos por la Alianza, triunfando el primero con 51% de los votos.

El debate y el horizonte progresista

El énfasis en las libertades individuales y la cultura marcan el discurso de la Concertación en la transición, contraponiendo la experiencia autoritaria, e imponiendo estos temas sobre un debate referido al modelo socioeconómico. La contraposición autoritarismo-democracia define el horizonte progresista posible, reduciendo la dimensión social a la superación de la pobreza y desigualdades a través de una acción estatal subsidiaria y no por medio de grandes reformas.

El balance de los años noventa de la Comisión Programa 2000 de la propia Concertación reconoce: «en la práctica, la economía culminó siendo el principal activo de la transición, llegando a cubrir incluso indebidamente espacios de legitimidad que debían ser abordados por la política, la cultura y la mayor organización de la sociedad civil» (Comisión Programa 2000, 1999; citado en Garretón, 2012, p. 80). Los criterios de eficiencia económica ocupan la política. En el ámbito económico e institucional se impuso un consenso sobre las líneas económicas que, en la jerga del conservadurismo «técnico» del momento, indicaban la mantención de la economía abierta y desregulada; equilibrios macroeconómicos rígidos que aseguren la estabilidad financiera; el gasto social controlado y la aceptación

de las privatizaciones heredadas. La institucionalidad se definió por la debilidad reguladora de la política; la mantención de un Estado «subsidiario» que renuncia al fomento productivo. Se supone que las tareas de la transición impiden un debate sobre el modelo económico y social, que la política democrática no puede deliberar sobre el modelo de desarrollo. La continuidad de tal modelo por la acción gubernamental se naturaliza como única vía posible para garantizar la democratización política. Sin decirlo, se contrapone democratización política a democratización social, lo cual oculta el carácter social restrictivo de la primera.

Tal horizonte del debate y del progresismo –de su ausencia o constricción– se alteran recién con la primera crisis económica y la caída de votación parlamentaria de 1997. El mensaje conciliador que apelaba a una sociedad cansada de décadas de conflicto y sin ánimos de seguir movilizándose, se sacude. Si en los años noventa el principal debate de la Concertación se centra en sus logros y sus límites; menos atención recibe su carácter como coalición, sus relaciones internas y con la sociedad. En el ámbito intelectual, dos textos consignan el descontento acumulado: el libro de Tomás Moulián *Chile actual: anatomía de un mito*, de 1997, y el Informe del PNUD, *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, al año siguiente. Entre los documentos políticos, aparece «La fuerza de nuestras ideas» a manos de algunos ministros, atribuyendo los problemas al curso de toda modernización, critica el desencanto en la Concertación y llama a la lealtad con el gobierno y el futuro de la coalición. En la Alianza, desde posiciones críticas, otros responden con el texto «La gente tiene razón», que atribuye los problemas a la dirección de la coalición. Es el debate «entre autoflagelantes y auto-complacientes». A la izquierda, otro grupo agrega el documento «La gente quiere cambios», más crítico frente al modelo socioeconómico heredado y a la incapacidad de superar los enclaves autoritarios.

Con matices, todos creen en la proyección de la Concertación, como única alternativa no solo progresista sino de gobierno. Ninguno pone en cuestión un horizonte político, no hay referencias a una reformulación de su proyecto. Las recíprocas y ligeras calificaciones, los realineamientos y las urgencias electorales de la contienda presidencial del año siguiente merman la hondura y continuidad

del debate. El control burocrático se impone en la distribución de las oportunidades y recursos, sellando el carácter de la coalición.

A inicios de la siguiente década vuelve el debate. Ahora, más allá de la evaluación de la gestión gubernamental, aborda la naturaleza del proyecto de la coalición. El diputado PS Sergio Aguiló plantea en «Chile entre dos derechas» (2002) que el proyecto de gobierno de la Concertación no difiere de la derecha. Luego prosigue con propuestas de exdiputados y expresidentes de partidos, para superar la Concertación como alianza (Garretón, 2012). A fines de 2002 un grupo de sus parlamentarios en «La Concertación de Chile: por un desarrollo con justicia», critica la línea de desarrollo seguida y formula una propuesta para devolver al Estado un papel dirigente. Pero tras la baja electoral de la DC, su pérdida de liderazgo en la alianza y por las ansias similares del PPD, el debate gira hacia el control de la Concertación, sin documentos que lo ilustren, solo declaraciones y acusaciones (Garretón, 2012). El control burocrático y la distribución clientelar de oportunidades se impone como cultura política posible, derivada de las restricciones de una práctica gubernamental administrativa del modelo heredado. La imaginación política se hunde.

El clima se agrava por irregularidades estatales, los casos de coimas y sobresueldos de altos funcionarios y delitos en el sector privado. El caso GATE impacta, y el proceso judicial a altos funcionarios públicos y privados por los delitos de fraude y estafa al Fisco; además, la apropiación por soborno de información reservada del Banco Central por el grupo INVERLINK Consultores, y el mayor desfalco a CORFO. El mercado de capitales se paraliza una semana, y se desploma la confianza en la fiscalización. La presión de la derecha lleva a una salida pactada como «modernización del Estado» de tipo «anti-corrupción», desplaza las reformas políticas y ata la dirección económica a los intereses empresariales, al reducirse a términos de eficiencia y transparencia (Garretón, 2012). Su ideal de Alta Dirección Pública abre las altas esferas estatales a tecnócratas en detrimento de los cuadros políticos, con lo que la carrera a esos puestos fluye más en las grandes empresas que en los partidos, agudizando el control empresarial del Estado y la debilidad de los partidos y el sistema de representación. El Estado ahonda su distanciamiento de la sociedad. Se plantea el colapso de la coalición y enfrenta al gobierno y sus

partidos; alega la falta de un proyecto político y socioeconómico; que la institucionalidad condiciona una restricción democrática y un modelo neoliberal de orgánica relación. La ausencia de normas y recursos estatales permite la gran intromisión empresarial en la vida pública y política por la vía de los recursos económicos (Garretón, 2012, p. 87). Es la colonización empresarial de la política y del Estado que abre un divorcio entre Estado y sociedad, y una crisis general de legitimación de la política (Ruiz, 2015).

El clima ideológico de todo este tiempo es de ausencia de alternativa al capitalismo, donde hay que evitar el regreso a un Estado dirigente y a las movilizaciones sociales que afectan el crecimiento y la estabilidad económica.

Lagos y el fin de la desconfianza empresarial hacia la Concertación

El gobierno de Lagos está marcado por la alta inversión en infraestructura. Lo distingue, en cuanto al patrón de desarrollo y los actores relevantes al respecto, que ésta se financia en parte con el gasto público y el sistema de concesiones –lo cual significa que en definitiva recae sobre los usuarios–. Se basa en una figura legal heredada, que hasta ahora no adquiriría tal relevancia, lo que proyecta nuevos niveles de la alianza y dependencia privado-estatal, y sus efectos políticos sobre las fuerzas representativas; algo que no recogen los balances apologeticos (Ottone y Vergara, 2006). La colonización empresarial del Estado a la que esto abre, redundo en creciente divorcio entre sociedad y Estado, y la propia crisis de legitimación de la política.

En 2000 los TLC abarcan países de América Latina y Canadá, dilatando el ingreso al MERCOSUR, cuyo acercamiento termina cuando Clinton retoma tratativas de un TLC con Chile. El ingreso al MERCOSUR es respaldada por Cardoso, para que fuera aquel bloque y no Chile quien ajustara su política comercial (Fazio y Parada, 2010). Pero prima la línea de integración a los centros económicos mundiales, bajo la alianza del sector financiero local y sus pares externos, sin resistencia de otros grupos ante la competencia externa y por sus posibilidades de mercado. Esta expansión tiene eco en un cambio empresarial, cuyas dirigencias gremiales –a diferencia del bloque que proviene de la dictadura– se aproximan a la Concertación. En esta etapa la apertura externa llega a acuerdos con los centros de la

economía mundial como la Unión Europea, China y Estados Unidos. Entre 2000 y 2005, el arancel de los países con acuerdo cae de 4 a 0,8% y las importaciones de esas regiones suben de 25 a 77% del total (Fazio y Parada, 2007). El desbalance a favor de esas potencias golpea a la producción local, en especial empresas pequeñas y medianas, abriendo un desempleo estructural. Tras el TLC con Estados Unidos de 2003, las importaciones norteamericanas crecen a un ritmo cuatro veces superior a los envíos locales (Fazio y Parada, 2010). Una asimetría no solo comercial. El acuerdo impacta la inversión externa, ahondando la apertura. Chile no podrá expropiar o nacionalizar ninguna inversión en el país, y se abre a arbitraje externo cualquier medida tributaria que pueda estimarse transgresora de un acuerdo de inversión. Se renuncia además al empleo de mecanismos de encaje –que a inicios de los años noventa frenan el ingreso especulativo de «capitales golondrinas»– muestra de la alianza de sectores financieros locales y externos, principales beneficiarios de estos términos de vinculación al mercado mundial. En 2003, con el alza del precio del cobre y un escándalo de evasión, llega la presión por cambios en la tributación minera. En 2005, tras un primer proyecto vetado por el empresariado, se aprueba el *royalty* II que grava en 4% las utilidades, a cambio de una invariabilidad tributaria de quince años para las concesiones mineras. El alza del cobre dispara el flujo de divisas, y aparece el síndrome holandés, que afecta la moneda local y las demás exportaciones (Fazio y Parada, 2010).

Entre 2000 y 2002 Lagos enfrenta un cuadro adverso, con efectos latentes de la crisis y acusaciones de corrupción, reduciendo en 2000 la brecha en alcaldías con la Alianza, y unas parlamentarias en 2001 bajo más escándalos de corrupción, donde se equilibran las fuerzas y la UDI se erige como principal partido. La concentración económica crece bajo un gobierno que prioriza acuerdos con el sector empresarial (Fazio, 2006). Nombra a Vittorio Corbo al frente del Banco Central y completa una mayoría de derecha en su directorio, mientras rehúsa nombrar a Ricardo Ffrench-Davis en la conserjería del mismo ente. Se apunta que ello responde a un pacto con la derecha tras la acusación por corrupción que enfrenta (Riesco, 2007), del que emana a inicios de 2003 otra agenda de modernización del Estado que apela a la eficiencia y la transparencia, cuya idea de Alta Dirección Pública

abre las altas esferas estatales a los cuadros tecnocráticos ligados a los grupos económicos; lo que ahonda la debilidad de los partidos políticos.

En 2001 se ajusta el manejo presupuestario a la regla de superávit estructural que fija un gasto público menor en 1% al ingreso estimado. Se alega el déficit arrastrado del rescate de la banca en los años ochenta, la línea cambiaría en los noventa y pasivos ligados a las pensiones mínimas y asistenciales (Arenas y Guzmán, 2003; Velasco et al., 2010). Ello bloquea el uso de excedentes—como los del cobre— para encarar la atadura exportadora a los recursos naturales, el deterioro de la pequeña y mediana empresa con la apertura externa o la regresiva distribución del ingreso.

Lagos consagra el giro neoliberal con una apertura sin par en la región y un manejo macroeconómico que aumenta el peso de los grupos económicos. El empresariado ajusta su actitud hacia la Concertación y deja atrás una relación casi orgánica con los partidos de derecha (Campero, 2003). La nueva generación de líderes gremiales, con vínculos estrechos con una tecnocracia que crece en los gobiernos de la Concertación, encauza al empresariado en esta senda. Una línea que alcanza las políticas sociales.

En 2001 se crea un seguro de desempleo para empleados del sector formal, con financiamiento a cargo del trabajador y aportes del empleador y el Estado. La reforma laboral conserva las causales de despido, eleva indemnizaciones—en especial, por despido injustificado o práctica antisindical—, reduce la jornada y horas extras, amplía la vigencia de los convenios colectivos pero conserva la pauta de negociación, de huelga y *lockout* (Rojas, 2007). El margen de inversión de las AFP crece al dividir los fondos en opciones de inversión según sus grados de riesgo, a elección del trabajador (Arenas, 2010).

La reforma de salud buscó superar las barreras de acceso al sistema de salud heredado, que excluía a la mayoría de la población y la segmentaba con un abismo entre el servicio estatal y el privado. Lagos proyecta la reforma de salud como emblema de su mandato. Esta reforma Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE) buscó ajustar la estructura legal del sistema de salud buscando mayor equidad y solidaridad (Gogna, 2004). Algo inédito para la Concertación, dadas las medidas correctivas insuficientes de gobiernos anteriores. Una

Comisión Interministerial de Reforma formula una propuesta que enfrenta en el gobierno a sectores estatistas y liberales en torno al financiamiento. Su ala izquierda critica el proyecto desde la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados y los gremios de la salud que impulsan un paro. Siguen ajustes bajo presión de la derecha, los sectores neoliberales de la Concertación y grupos privados. En plena negociación, se agrava la crisis que atraviesa el sistema financiero, tras la estafa y quiebra de un grupo económico, destapando la falta de regulación sobre las instituciones financieras. La quiebra de la ISAPRE Vida Plena, ligada al grupo INVERLINK, muestra la falta de control sobre la solvencia y desprotección de los afiliados al sistema de ISAPRE, lo que merma la presión de la derecha. En 2003, para financiar dicha reforma y el programa Chile Solidario, el gobierno lanza un alza transitoria del IVA, de 18 a 19%, hasta 2007. En 2004 el grueso de las reformas está aprobado. Los cambios aportan regulaciones a las empresas, pero la inequidad persiste, pues no altera el sistema heredado, de una hegemonía privada con altas ganancias sobre una salud asumida como mercancía. A diferencia del caso brasileño, donde el financiamiento va al sistema público de amplia cobertura, el Plan AUGE desdibuja el límite público/privado con un subsidio estatal a ISAPRE y clínicas y hospitales privados. Ahora, en el AUGE, para acceder a los términos de gratuidad establecidos en el tratamiento no existe libre elección de médicos ni hospitales. No prevalece la idea de una sociedad con derechos garantizados. En definitiva, si con Pinochet entra el sector privado al financiamiento de prestaciones de salud, y con Aylwin se diluye el control estatal sobre éste, en 2004 con Lagos se amplía a instituciones privadas el financiamiento estatal (Lenz, 2007).

Un esquema similar llega al sistema de educación superior, que beneficia en especial a la banca. Su financiamiento trae conflictos desde 1997 que amplían el crédito estatal. En 2005 se crea el Crédito con Aval del Estado (CAE),⁵⁴ que licita carteras de deudas de estudiantes de la educación superior a la banca privada donde el Estado hace de aval. Para incentivar a la banca acota el riesgo con

54 Promueve el acceso a la educación superior con un crédito bancario privado con tasa de interés similar a la hipotecaria, donde el Estado actúa como aval de la deuda que contrae el estudiante.

una prerrogativa adicional –inédita en las licitaciones– que les permite vender al Estado –o hacer efectivo el aval estatal– la deuda de estudiantes con baja proyección de ingresos, y recibir por ello una comisión estatal, que deviene principal subsidio a la banca a través del CAE, generando enormes rentas que superan los propios pagos de los estudiantes (CIPER, 2011). Su anuncio desata la protesta estudiantil. En definitiva, al igual que el Plan AUGE, en el CAE el aumento de la cobertura es el argumento para ampliar el subsidio estatal a grupos privados ligados a los servicios privatizados. La aprobación parlamentaria es casi unánime.

En 2005, sin consulta popular se realizan ajustes constitucionales acordados por ambas coaliciones, una restricción ciudadana de la política de los acuerdos. Apuntan a la conciliación con el nuevo mando militar y consagran prebendas heredadas a cambio de suprimir enclaves autoritarios, como los senadores designados, sujetar la convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional y la remoción de comandantes en jefes a atribución presidencial (Garretón, 2000), lo que contribuye a legitimar el modelo socioeconómico amparado en la Constitución. El reemplazo parlamentario en caso de cese de funciones se deja a designación de la directiva del partido de pertenencia al ser electo, aumentando la autonomía de la política respecto de la ciudadanía –antes asumía la pareja de lista en la elección–. Se mantiene el esquema político-institucional, los límites a la pluralidad de actores, las esferas de decisión no electivas, el sistema electoral binominal, el Tribunal Constitucional y el alto cuórum para nuevas reformas.

Pese a las tensiones y conflictos, el brillo de los diversos TLC, la bonanza del cobre, la Comisión Valech sobre la Tortura y la Prisión bajo la Dictadura, y la dura posición ante Bolivia en el «Conflicto del Gas» en 2004, llega la recuperación electoral a la Concertación (Varas, 2010). En efecto, en las elecciones municipales de 2004 triunfa ampliamente, mientras la izquierda alza un inédito 10%, y las postulaciones fuera de los pactos se empujan a otro 10%. En la elección presidencial de 2005 se impone Michelle Bachelet, del PS, ex ministra de Salud y Defensa de Lagos, de nuevo en segunda vuelta, con un 53% sobre Sebastián Piñera, empresario de RN. En las parlamentarias la Concertación amplía su masa de diputados y alcanza la mayoría senatorial sin miembros designados.

Nuevas fracciones sociales: entre la concentración y la desigualdad

El neoliberalismo avanzado en Chile precede y marca a una transición donde el patrón de desarrollo y la concepción de Estado heredadas no se alteran; es más: los gobiernos de la Concertación la consagran y extienden. Sus cambios trazan un mapa social nuevo donde asoman actores y conflictos de importantes dosis de novedad. Un proceso social vinculado a las modalidades de dominio que se configuran en la transición, bajo una honda desarticulación social y la excluyente definición de lo político. En ese marco emerge un malestar social que plantea dilemas de redefinición de lo político.

De la euforia a las nuevas contradicciones

En los años noventa cunde un exitismo con el ascenso de las franjas medias ligadas a la burocracia privada y un empresario mediano de éxito económico, junto al desplome del prestigio de la burocracia estatal y grupos independientes carentes de tal suerte. Su auge deviene sinónimo de modernización. El consumo sella el espíritu de los noventa con el acceso a bienes y servicios antes vedados para las clases medias, con lo que reviste, más allá del aspecto material, una dimensión cultural que granjea a estos grupos un alto prestigio social (Vial, 1998; Tironi, 1999). Su difusión afianza un patrón individualista que reduce la confianza al esfuerzo propio y busca diferenciarse bajo las referencias de estos grupos en ascenso, y redundando en amplios sectores —no en el empresariado— en un desinterés en causas colectivas. Cunde un pragmatismo que transita sin contradicciones de la solución privada a la apelación estatal. Una invocación a la competencia donde la moral utilitaria no apela a una noción del bien común. Un relativismo moral que choca con el conservadurismo religioso de los grupos altos donde prima el catolicismo conservador de movimientos apostólicos como el Opus Dei (Parker, 1998).

El prestigio de la empresa privada crece con el impacto cultural del mercado y asimila al motor del crecimiento, sobre todo en esos grupos medios (Manzi y Catalán, 1998). Si antes para las clases medias son los profesionales liberales, altos funcionarios estatales, políticos e intelectuales los modelos a seguir, ahora el empresario es protagonista central del auge económico que forja una autoridad que irradia

hacia las esferas de la vida pública. Estamos, entonces, frente a un empresariado transformado en los años ochenta con las privatizaciones, con tecnócratas de alta formación profesional y experiencia en asuntos de gobierno, que desplaza a la vieja aristocracia agraria. Con vastas redes en el mundo político y otras esferas de poder, como la militar o religiosa, es un núcleo que comparte trayectorias, credos y estilos de vida. En este espíritu, el ideal de sociedad asociado al ingreso a una globalización que simboliza la modernidad, sepulta las viejas opciones vinculadas a un modelo nacional de desarrollo (Ruiz, 2013b). Una cultura empresarial que se propaga a través de los grupos medios en ascenso, donde la educación se sujeta a la proliferación de instituciones privadas ligadas a grupos religiosos y conservadores, en desmedro del viejo laicismo, en la formación de las élites profesionales e intelectuales.

El mejoramiento más rápido de los ingresos de los trabajadores asalariados, en relación con los independientes, apunta una burocratización del trabajo bajo la nueva organización privada. El nuevo mapa social es más inteligible en los extremos de la sociedad que en esta nueva zona intermedia donde crece tal heterogéneo y volátil conglomerado en que prima una inquietud por las oportunidades, que atrae la mirada sobre la desigualdad más que sobre la pobreza. Es que, en la etapa democrática, a un tiempo disminuye la pobreza y crece la desigualdad. Si en 1990 el 5% más rico percibe ingresos ciento treinta veces más altos que el 5% más pobre, en 2003 tal distancia crece a doscientas nueve veces (Ruiz, 2005). Tal brecha entre ricos y pobres, casi duplicada en estos gobiernos, no responde al empobrecimiento de los más pobres sino al abrupto enriquecimiento de los más ricos. Esta etapa parece un paraíso de la élite económica. La mantención de alzas impositivas sobre productos y servicios de consumo básico, de efectos regresivos, y gravámenes al capital muy por debajo de los estándares internacionales, y la consagración del engendro pinochetista de un gasto social focalizado que cancela la idea de derechos sociales universales, heredero de extremas formulaciones conservadoras, agudizan tal desigualdad.

Pero el déficit de cohesión social no trae conatos relevantes, lo que se atribuye al temor a la regresión autoritaria (Lechner, 1998). La heterogeneidad dificulta la articulación de grupos con capacidad

de representar intereses más generales y el interés particularista domina las tensiones sociales. Junto al mayor bienestar general dado el acceso a nuevos bienes y servicios (Tironi, 2003), aparece una inseguridad en los sistemas que inciden en la seguridad colectiva –salud, previsión, trabajo y educación– (PNUD, 1998). Una modernización que trae nuevos dilemas entre los cursos de diferenciación e integración social. Las nuevas desigualdades del auge económico tienen el desempleo como rígido componente. La creación de empleos cede ante su destrucción bajo la alta rotación que los hace cortos e inestables (Ruiz, 2004). La inquietud por las oportunidades apunta al apellido, el colegio y los barrios como determinantes del salario a aspirar. La brecha del origen social supera al desempeño en el acceso a altos ingresos. Las empresas prefieren profesionales con un acceso a redes sociales poco fundado en méritos, pero de alto valor económico (Núñez y Gutiérrez, 2004).

La concentración del poder empresarial dualiza la economía entre un sector oligopólico y otro inmerso en la competencia y responsable de la gran mayoría del empleo, donde el primero acapara –bajo disposiciones políticas– las posibilidades de acumulación. Una concentración que atenta contra la propia libre competencia, dificulta la regulación estatal y la mejora salarial. De ahí una complejidad del panorama dada no tanto por las dimensiones de la pobreza, sino en unas desigualdades extremadas por la concentración del ingreso derivada de los cambios económicos, políticos y sociales, amparada en el consenso elitario sobre la privatización de servicios sociales o el marco constitucional que favorece la rentabilidad empresarial. Bajo estos cambios las formas más relevantes de diferenciación social se redibujan, dificultando las capacidades y posibilidades de los grupos subalternos de conformación de instituciones asociativas que permitan la agrupación de intereses y la formación de identidades colectivas, lo que determina las posibilidades de la acción colectiva y su incidencia en el proceso social y político.

Panorama de grupos y clases sociales: continuidades y novedades

El panorama de clases y grupos sociales tras dos décadas de curso democrático permite apreciar, en la dilatada huella de esta experiencia

neoliberal, aquellos cambios sociales más típicamente ligados al patrón adoptado, así como también diferenciar tales mutaciones de otras propias de turbulentos pero limitados cursos de reordenamiento que terminan por rebelarse transitorios. La imagen de la metamorfosis de los sectores medios, también sobre los grupos marginales, el curso posterior las relega a una condición episódica, bajo un panorama social inédito que se abre paso (Ruiz y Boccardo, 2011).

La mentada privatización de los sectores medios ligada al desplome del viejo empleo estatal, tan acentuada en los años setenta y ochenta, acarrea una desasalarización en su interior que, a la larga, solo resulta temporal. Un heterogéneo mundo marcado por la expansión de los grupos profesionales, donde gran parte proviene de fracciones de «clase media» de primera generación, lo que dilata sus posibilidades de una acción de clase.

La expresión de la marginalidad urbana se expande en los años ochenta, luego se frena y ajusta a una reducción sostenida que merma su peso en la sociedad, que cambia su talante tradicional al reducir el empleo doméstico y expandir el trabajo marginal en los servicios, sellando otra novedad. En el mundo agropecuario, la descampesinización y la asalarización del trabajo terminan de arrasar. Incluso la antigua división del mundo rural y urbano, vista como la división social y cultural fundamental, queda obsoleta ante las nuevas «agro-urbes» y la llegada de los servicios modernos.

Aunque estos cambios existen desde fines de los años setenta y primeros de los ochenta, la «pérdida del peso estratégico de la clase obrera» permanece y se proyecta. No solo se desvanece sin vuelta aquel grupo ligado a la industrialización y la política del período nacional-popular, sino que ahora predominan los trabajadores de los servicios. La nueva fisonomía trae otra diferencia: si al inicio absorbe trabajadores expulsados del sector productivo, luego recluta en la marginalidad. Un auge que ya no se reduce al refugio de la crisis de los años ochenta. Aunque contiene una tercerización espuria –servicios de baja calificación y productividad–, es la contraparte de una tercerización genuina ligada al auge de la burocracia privada moderna (Ruiz y Boccardo, 2011). Estos «obreros de cuello blanco» alteran la fisonomía del mundo de los trabajadores e indican la incorporación de franjas sociales tradicionalmente excluidas, ahora encadenadas a los

servicios modernos bajo disímiles formas. Unos encadenamientos de amplio alcance y dispares grados de modernización y formalidad que marcan el panorama social. En el mundo de los servicios se vinculan a los grupos sociales más expansivos, las pautas más acentuadas de la modernización en boga y un ámbito muy sensible a los ritmos del modelo de crecimiento vigente. El panorama social queda marcado por el empleo vinculado a los servicios, ya sea en los grupos empresariales, los sectores medios y trabajadores. La expansión en cada uno de esos sectores de las franjas ligadas al sector terciario indica su mayor exposición ante los vaivenes del crecimiento económico y el predominio de franjas sin anclaje en las prácticas sociales y políticas precedentes. Debido al prolongado auge económico han resultado más expresivos los grupos medios, los más expansivos y predominantes en el entramado social, marcando una fisonomía mesocrática distintiva en el cuadro regional.

De estos modos, los términos de la transición se erigen como uno de los más restrictivos en la región. La dimensión social de este escenario releva la desarticulación de viejos actores, y permite proyectar la impronta antipopular sobre el trazado de la política en la etapa democrática. La transición adopta una dinámica procedimental que naturaliza el orden constitucional heredado, y sella el carácter de los gobiernos de la Concertación, donde retrocede el sentimiento de identificación social y la política se «desociologiza» en los años noventa. El Estado renuncia a una regulación directa en muchos ámbitos de relaciones sociales, con el objetivo de evitar su politización e ingreso en los conflictos sociales. Con la clausura del acceso popular a los procesos de construcción del Estado, y la disolución de los viejos términos de relación entre los partidos y sectores populares, se induce una despolitización de las relaciones sociales ubicadas en la base de la sociedad. Crece un apoliticismo, sobre todo entre los jóvenes de sectores populares.

Pero tras el desarme de las identidades sociales antaño arquetípicas, de una hondura que orilla a la vieja cultura política y limita la proyección de la izquierda histórica, aparece la formación de nuevos actores sociales apreciable a mediados de la década (Ruiz, 2007). La novedad está en grupos de trabajadores subcontratados que encaran directamente a empresas matrices, sobrepasando a las pequeñas

empresas contratistas, una negociación interempresa evitada por la orden laboral desde 1979. Quienes irrumpen no son los asalariados tradicionales, sino aquellos sujetos a esta intermediación constituida bajo el modelo de crecimiento adoptado, un trabajo flexible al punto de la precarización, que abarata el costo de la fuerza de trabajo, y sostiene las altas rentas de los rubros más dinámicos de la economía.

Estos nuevos asalariados arrastran a las empresas contratistas –PYME, sobre todo–, antes entendidas como pequeña burguesía. Bajo altas tasas de concentración del ingreso, los sectores medios empresariales quedan en una condición inestable. De ahí que esta nueva pequeña burguesía, formada en la inédita proliferación del negocio de la subcontratación, sea el fusible que salta para evitar que los trabajadores lleven directamente sus demandas a las empresas ligadas a los grandes capitales. A cargo de la externalización de funciones que arrojan esas grandes empresas, la función de estas PYME en este modelo es proteger a los grandes capitales de las eventualidades de los ciclos de acumulación (Boccardo, 2013). Las convocan en los ciclos expansivos y se deshacen de ellas –y sus trabajadores– cuando la demanda se contrae, traspasando hacia abajo los costos de las oscilaciones del mercado. Se protegen del mercado. Unas PYME que, además, reciben la presión de los trabajadores que soportan las condiciones más precarias del mundo laboral. La gran empresa evita así un capitalismo competitivo, amparada en situaciones de poder político –ordenanzas legales dictadas a su favor– para asegurar altos retornos a sus inversiones, dictando la baja movilidad en la cúspide de la sociedad, mientras la clase media empresarial vive el vértigo de la inestabilidad de sus posiciones sociales, el mayor grado de movilidad en toda la sociedad (Wormald y Torche, 2004). Esas mismas PYME, a cargo de más del 80% del empleo, que amplifican la volatilidad de esas posiciones sociales ante una pobreza que, pese a reducirse, amplía su alcance con tal rotación laboral. No solo los más pobres quedan excluidos del crecimiento, también los trabajadores estables y amplios grupos medios. De ahí que al malestar popular de los pobres y los trabajadores se sume el de los sectores medios, quienes comienzan a incubar un malestar mesocrático, con nuevos rasgos respecto del patrón de crecimiento vigente.

En 1997, el de mayor conflictividad de la etapa democrática antes de la Revolución Pingüina de 2006, reúne la protesta de los trabajadores del carbón, de los puertos, de la educación básica, de mapuches y estudiantes, bajo un claro carácter popular. En cambio en 2006, tras la protesta de los secundarios aparece, aparte de esos sectores, un malestar mesocrático que le imprime connotaciones nuevas al conflicto. Se vincula a la pérdida de protección social bajo la dirección privatizadora de los cambios en los sistemas de salud y previsión, a las dificultades en la realización de oportunidades, y la forma en que se expresan en la educación, el trabajo y el consumo. En los años noventa el ingreso se recupera en casi todos los sectores sociales, pero en su mayoría quedan rezagados en relación al crecimiento del país. La percepción de la brecha entre los propios ingresos y los de otros sectores y la propia expansión del país, atiza un malestar heterogéneo y amplio, que choca con el monopolio de espacios y oportunidades a manos de un cierre social amparado en la alianza de la élite concertacionista y empresarial (PNUD, 2004).

Fin de la «etapa fácil» del matrimonio entre neoliberalismo y democracia

El sentimiento que subyace a la democracia actual es de desencanto (Lechner, 2001). El cambio social que impulsa a la refundación autoritaria y su proyección en la democracia eleva a nuevos planos subjetivos la desarticulación heredada. Más allá de una marginalidad que se reduce, la gran mayoría de la sociedad vive la experiencia de una homogeneización creciente de sus condiciones de vida, bajo la acentuada concentración de la riqueza. La privatización de los viejos derechos garantizados por el Estado impacta en medio de una gran inestabilidad de esas posiciones sociales. La conculcación de derechos sociales universales, aparte de acrecentar la desigualdad, reduce las certezas de la reproducción cotidiana, tornándola ajena e indeterminada frente a los patrones de predictibilidad anteriores. Una incertidumbre signada por la soledad del individuo ante esa indeterminación de sus condiciones de existencia. Uno de los mayores estragos de esta privatización de las condiciones de vida, bajo el desmantelamiento de la antigua protección social, estriba en la alteración de esas condiciones culturales de desenvolvimiento de

la vida cotidiana. Es el nuevo páramo del individuo. Un cambio que en la experiencia local alcanza extremos inusuales, por el grado en que recae sobre la capacidad de pago de los individuos el costo de su reproducción social. Las nuevas condiciones ponen al individuo ante una vida cotidiana más volátil. Conforme las proyecciones futuras se hacen más difíciles, el tiempo corto se estira al punto de que se tiende a vivir el momento, petrificando el presente.

Ello deviene sustrato del desencanto con una política que renuncia a articular horizontes, y su autonomía y ensimismamiento aparece, ante las nuevas condiciones, como un espectáculo autista, incapaz de procesar siquiera demandas corporativas o individuales por mayor bienestar; menos de movilizar compromisos o ideales que convocara antaño. En tal panorama, las orientaciones de acción que apelan en estos años a los patrones de socialización anteriores, muy a menudo quedan orilladas a imágenes pretéritas, desgastadas, apenas remembranzas de un tiempo dejado atrás por un presente colmado por malestares que se experimentan individualmente.

Tal escena, dominada por la desarticulación y el desencanto, es el adverso teatro para la acción social que, cuando se empina, la atraviesa la inarticulada heterogeneidad de este panorama, dificultando la constitución de actores capaces de representar intereses más generales, por lo que, salvo excepciones, priman intereses particularistas. Precisamente, es esto lo que empiezan a dejar atrás las aglutinadoras movilizaciones de los estudiantes secundarios en 2006, y los sucesos de 2011.

Bachelet y el gobierno ciudadano que no fue

La elección de Bachelet se rodea del mito de un fenómeno ciudadano ajeno a los partidos, un cambio cultural de la sociedad y la política. El discurso de un gobierno de ciudadanos y una nueva forma de hacer política, lo refuerzan, sin afrontar el agotamiento más largo de la política. Prosigue con la creación de consejos consultivos para ciertas políticas estatales, sin base en un mecanismo institucional que consagre la participación ciudadana. Pero no consigue perfilar su idea de Estado de protección y es sorprendida por protestas que abren problemas ignorados en el programa, tornando reactiva la acción gubernamental. Pesa la tensión entre el discurso socialdemócrata

y una dirección económica liberal. Desde el inicio Bachelet acudió al equipo programático de un *think tank* adscrito a tal liberalismo económico en forma extrema: Expansiva, encabezada por quien sería su ministro de Hacienda, Andrés Velasco, más tarde incorporado a la derecha. La falta de proyecto deja la idea de Estado de protección sin políticas concretas y entrapa al gobierno en fórmulas que acaban legitimando las posiciones conservadoras.

El gobierno debuta bajo un alza inédita del precio del cobre, pero sigue una restrictiva política fiscal. En 2006 la Ley de Responsabilidad Fiscal fija un superávit estructural, y crea el Fondo de Estabilización Económica y Social con esos ingresos extraordinarios que invierte en activos financieros externos (Varas, 2010; Velasco et al., 2010). Chile deviene acreedor neto con la alta entrada de divisas y la rígida política fiscal. El flujo aprecia la moneda local, eleva las rentas sujetas al precio de colocaciones en el exterior del sector financiero e importador, y reduce los retornos en moneda local de empresas orientadas al mercado interno y las exportaciones no-cupríferas –forestal, vitivinícola, frutícola, pesquera–, conservando los sectores favorecidos. Se autoriza a las AFP a elevar los montos a invertir en el exterior, juego especulativo que ahonda la disparidad anotada al elevar los retiros en moneda local. Lo mismo trae la ausencia de una política cambiaria competitiva, como una intervención del Banco Central para mejorar las condiciones de las exportaciones y apoyar la producción interna. La rigidez fiscal no estimula la demanda interna, y la fijación del IVA en 19% desincentiva la inversión. La desaceleración económica llega y eleva el desempleo. La recesión en gestación presiona por una línea fiscal y monetaria más activa, pero esta se ajusta al marco instaurado hasta fines de 2007, que baja el superávit estructural de 1 a 0,5% para elevar el gasto público y estimular la demanda, y para limitar el tipo de cambio en 2008 interviene el Banco Central. Pero son medidas insuficientes y tardías. El precio del cobre y los *commodities* caen antes de la crisis mundial de 2008-2009. Aparte de desaprovechar el auge cuprífero para impulsar una política de desarrollo, ahora la crisis llega al sector financiero. Caen los recursos acumulados del superávit fiscal en activos externos, las reservas del Banco Central y los fondos de las AFP en el exterior. Un Plan Fiscal de Emergencia

eleva el gasto público, rebaja tributos y otorga asignaciones familiares (Fazio y Parada, 2010).

El gobierno presenta una reforma previsional elaborada por un Consejo Asesor Presidencial –según fórmula seguida en otras áreas, que delega la deliberación a manos de «expertos»– de economistas con estudios en universidades de prestigio mundial y experiencia en altos cargos estatales, ligados al gobierno y la derecha, que excluye al resto de la izquierda y las organizaciones sociales. Intelectuales, académicos, centros de estudios y líderes sociales alegan la inequidad del sistema heredado, el enriquecimiento de las empresas financieras, su ilegitimidad, piden un principio solidario y critican la obligatoriedad de la capitalización individual. A fines de 2006 el proyecto ingresa al Congreso, y afloran las tensiones en la Concertación del ala neoliberal y progresista. En 2007, el debate se reduce a ampliar la competencia y la cobertura, que abarca a la mitad de los trabajadores. Aunque avanza en un pilar solidario y la pensión mínima universal, no toca la estructura heredada. El sector crítico del gobierno anuncia un proyecto para crear una AFP estatal, que no se concreta. En la Concertación se critica que «el privilegio acordado a la acumulación financiera de excedentes invertidos en el exterior con bajas tasas de retorno [...] la excesiva postergación en el tiempo de los beneficios asociados a la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Solidario en el proyecto de reforma previsional, la terminante negativa a la participación del Banco Estado en un negocio previsional ampliamente dominado por el oligopolio que ha eliminado la competencia, y la generosa franquicia tributaria principalmente para las grandes empresas [...] [indican] una determinada política, que fundamenta estas aprehensiones sobre la falta de congruencia de la política gubernamental entre los dichos y los hechos» (Chile: La Disyuntiva, 2007:10). La izquierda extraparlamentaria critica que la reforma disminuye las regulaciones sobre las AFP y les otorga nuevos privilegios –como su exclusión del IVA–, que casi todas las cotizaciones previsionales que escapan a los cobros de las AFP siguen desviándose hacia préstamos y compra de acciones de grandes empresas; mantiene la indigna obligación a los pobres a probar su condición de tales para acceder a magros beneficios; las pensiones de los sectores medios siguen entregadas a las AFP y con eso a los vaivenes de los mercados

financieros externos haciendo sus montos inciertos y muy inferiores a los que ofrece aún el sistema público. Esta reforma mantiene la pauta de las demás políticas de los gobiernos de la Concertación ante el modelo socioeconómico heredado, una contradicción entre la idea de transformar la sociedad y el temor de afectar los intereses empresariales, por lo que los beneficios a los más pobres no marchan junto a una transformación estructural.

La reforma de 2008 dista de la reestatización y retorno al sistema de reparto en Argentina ese año. En Chile, las AFP son centrales en la conformación del mercado de capitales, por lo que el ajuste corrige sus efectos más regresivos dentro del marco de la acción estatal subsidiaria, y crea un Sistema de Pensiones Solidarias para quienes carecen de previsión, y el Aporte Previsional Solidario para pensiones bajo el mínimo, y traspasa al Estado la carga social del sistema (Riesco, 2007; Ruiz-Tagle, 2007).

El gobierno de Bachelet encara las mayores movilizaciones sociales desde la transición. Tras 2006 no hay idea que genere mayor consenso que la crisis de la segmentada educación. La protesta estudiantil secundaria por el alza del precio de la inscripción en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y por la rebaja del transporte público, concita enorme apoyo e impacta la política. Sacude los moldes de los actores sociales y los liderazgos reconocidos en la sociedad, y la propia pasividad ciudadana. Alcanza al modo de acción gubernamental y la política social del Estado (Ruiz, 2007). La Revolución Pingüina exige la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), revertir la municipalización y reinstalar la gratuidad, tocando los ejes del modelo heredado. El apoyo a la derogación de la LOCE abre un gran entuerto para el gobierno: al rechazarla, termina por cerrar filas tras la Constitución de 1980. El conflicto sobre la educación rebasa la discusión corporativa. El movimiento porta rasgos novedosos. Sorprende su capacidad, inédita amplitud social y desapego a las identidades políticas conocidas. El variopinto apoyo que concita traspasa las franjas populares y abarca grupos medios que expresan otros malestares. El dilema de la educación, bajo el ideario dominante, toca la frustración con las barreras con que la élite impide el ascenso social y la inexistencia de una meritocracia como reza la promesa liberal.

La movilización alcanza 800 mil estudiantes –en Santiago, supera los 250 mil–, con 950 colegios ocupados o paralizados –más de 250 en la capital– y marchas cuya represión supera el millar de detenidos (Ruiz, 2007). Cifras inéditas desde el fin de la dictadura. La esfera de la política no está preparada para esto. La respuesta oficial es errática: intenta desconocer al movimiento, cambia escenarios e interlocutores, hasta derivar el asunto sin mayor indicación a un Consejo Asesor Presidencial, heterogénea instancia que no pasa de consignar las diferencias entre sectores sociales y políticos, que suma renuncias y denuncias. Se hacen concesiones de corto aliento –pase escolar nacional y gratuidad de la PSU–, mientras dicho Consejo elabora un nuevo marco legal. La carencia de política hacia los conflictos sociales se desnuda a manos de un gobierno que ensaya todo con los jóvenes: ignorarlos, criminalizarlos, reprimirlos, adularlos, hasta arrepentirse –y destituir a un general de la policía y a dos ministros del ramo–. Pero es un problema de los moldes de la política. Cambiar el modelo educacional implica decisiones mayores, pues está atado con la concepción de sociedad imperante. Las restricciones al ascenso social no responden solo al estado de la educación. La protesta abre un malestar mayor con la desigualdad y las razones de una diferenciación social que no anida tanto –como reza el mito liberal– en la competencia sino en la monopolización de las oportunidades, e invita a variados sectores de la sociedad a sacudirse del pesimismo y la impotencia. Con su imagen de independencia de la burocracia política, los estudiantes abren la posibilidad que muchos sectores expresen su malestar tras un actor que no los compromete con repartición política alguna. Y recogen ese apoyo inicial de un «fenómeno Bachelet» que se erige en las encuestas sobre las figuras preferidas por los conciliábulos políticos, y tal malestar con la política. La protesta desnuda la brecha entre la sociedad y una política encapsulada, y dificulta la justificación de su inercia a manos de una institucionalidad amarrada por la dictadura. La respuesta tecnocrática a las demandas diluye el diálogo social. Encerrada en una mirada técnica, la Concertación desconoce los conflictos que hay en la sociedad. Una actitud compartida por los llamados expertos en ambos bandos políticos, no la distingue de la derecha. La nueva ley, al negarse a cambios sustantivos, secunda la reticencia empresarial.

Bajo un acuerdo de ambas coaliciones se aprueba la Ley General de Educación (LGE), que introduce regulaciones al sector particular subvencionado, pero mantiene la municipalización y el financiamiento compartido (Varas, 2010).

Si aquello parece excepcional, le sigue una conflictividad social inédita. En 2007, las protestas de los trabajadores subcontratados encaran la precarización del empleo en su forma más extendida. A partir de conatos iniciales como los del cobre, en distintos sectores de la economía proliferan nuevas agrupaciones de pequeños sindicatos que tolera la restrictiva legalidad en este caso. Sus protestas alcanzan una violencia impactante, en especial en la minería estatal y privada. La reyerta sacude un pilar del patrón de crecimiento, que contiene el precio de la fuerza de trabajo. De ahí la alarma empresarial, que reclama la ilegalidad de tal demanda que toca esa condición laboral flexible e intermediada, uno de los aspectos más orgánicos del orden laboral. Ante las ofertas de las grandes empresas a los trabajadores movilizados, abren otro flanco del conflicto: pequeñas empresas a cargo de esa externalización de funciones alegan que tales beneficios deben asumirlos las primeras. De hecho, para el gran capital esas pequeñas empresas son las responsables de la disciplina laboral y los costos que involucre entre estos trabajadores subcontratados, por lo que, en caso de no cumplir su papel, se las amenaza con cortar los contratos con ellas.

Pero hay más conflictos. El cambio del sistema de transporte público de Santiago desata la ira de los más desprotegidos. En 2007, se busca su modernización bajo una concesión a privados, que suprima la dispersión de la propiedad y la resistencia a la planificación. La licitación a grandes empresas de rubros de servicio público –carreteras, aeropuertos, puertos y cárceles– pone en duda la viabilidad de que el Estado se desentienda de ello. Este plan para la capital, contempla redes de vías conductoras y pautas de funcionamiento que involucran una configuración de la ciudad. La mera readecuación vial y la selección de avenidas estructurantes acarrear efectos redistributivos que alteran la fragmentación social urbana. El malestar se desata cuando los grupos populares ven dilatado su tiempo de traslado por la ineficacia. La protesta estalla en barrios y puntos de transporte, abarca varias comunas capitalinas y alcanza mayor grado

de violencia –policías heridos y decenas de detenidos, barricadas y cortes de tránsito– donde no hay control de organizaciones vecinales.

Los efectos de la recesión afloran en la segunda mitad del gobierno de Bachelet, en diversas reacciones. En el empresariado son pugnas por la concentración que hay en ciertos rubros –como el farmacéutico, donde las tres cadenas habidas son multadas por una colusión de precios– y nichos específicos del mercado financiero, exigiendo mayor regulación. En cambio, se retrae la presión inicial de aquellas condiciones sociales más inestables ante los riesgos que trae la crisis –como los subcontratados–. Mientras los gremios del sector público aprovechan una coyuntura electoral para hacer rendir su mayor vínculo con la política y lograr mejoras salariales. De modo que, la baja del conflicto de los nuevos asalariados coincide con la expresión de actores más estables.

La segunda etapa la encabeza un gabinete conservador de viejas figuras de la Concertación. El alza de los recursos del cobre permite paliar los efectos de la crisis económica mundial, que resultan menores que en el resto de la región (CEPAL, 2008); su manejo conservador permite controlar la crisis de los mercados de crédito. Aunque reduce el crecimiento económico y eleva el desempleo y la inflación, un superávit fiscal en 2008 permitió que el Estado acumulara recursos financieros que evitan el endeudamiento externo. Las medidas económicas ante la crisis estriban en ajustes a la política monetaria y financiera –facilidades a la inversión extranjera y al empresariado–; a la política fiscal –facilidades a la inversión y el consumo–; y a la política cambiaria y de comercio exterior –liquidez en divisas y mejora del programa de cobertura de préstamos bancarios a exportadores– (CEPAL, 2008).

Al asumir Bachelet, bajo la idea de un gobierno ciudadano anuncia una Agenda Pro Participación Ciudadana de cambios que amplíen la participación, como la Iniciativa Popular de Ley. Pero, salvo excepciones –como los Sistemas Integrales de Atención al Cliente en los servicios públicos–, resulta intrascendente (Varas, 2010). El cálculo oficial augura baja conflictividad política y social y bonanza económica. Pero los malestares anotados señalan un déficit de representación política que no puede seguir amparado en los requerimientos que emanan de la transición, cuando la gobernabilidad subsume otras

dinámicas. Ya no es así. La decantación de los cambios sociales y sus contradicciones arroja la emergencia de nuevos actores y problemas. Aunque los conflictos no socavan el modelo económico y político, la política queda impelida a reajustarse. Bachelet fue presentada por el instinto de supervivencia de la élite concertacionista como fuente de novedad, pero al final de cuentas no representa tal renovación del mundo oficialista. Apelando al refugio de los individuos en lo cotidiano como superación de los viejos discursos, se apuesta a la restricción a la democracia bajo la lógica tecnocrática y la naturalización de intereses de grupos minoritarios. Los malestares instalan un aviso del agotamiento de los moldes de la política, que es desoído bajo el gobierno de Bachelet. Peor aún, en la Concertación cunde una dispersión. En la elección municipal de 2008 llega en dos listas paralelas y una con arreglos de «omisión» con la izquierda. A pesar de ello empata con la derecha. La dispersión prosigue en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2009, pierde la mayoría en la Cámara de Diputados –no en el Senado–, y el gobierno en segunda vuelta con Piñera, un empresario de RN que obtiene un 52% del voto, sobre el expresidente Frei, y dos figuras descolgadas de la Concertación.

La derecha busca llenar el vacío de la Concertación... pero la sociedad está de vuelta

Tras veinte años en el gobierno, la Concertación pierde ante la derecha. Sin embargo, la estrecha derrota está marcada más por la baja de su votación que por el alza de su oponente. Pese a los malos augurios, el gobierno de Piñera logra desplegar una ofensiva que intenta ir más allá del enfoque de la derecha tradicional: enfrenta dilemas impositivos, redistributivos y la pobreza; avanza en derechos humanos, medioambientales y del consumidor; pero también en regulaciones al empresariado, lo cual deja de manifiesto que más que un giro de Piñera, fue la Concertación la que gobernó con ideas de derecha, hasta sepultar su ideario socialdemócrata. Su amarre con el modelo subsidiario de Estado y sus políticas sociales derivadas la terminan por alejar de toda aspiración de construir una representación nacional.

Ahora bien, los problemas de Piñera se situaron en otro lado. El 2011 irrumpe un malestar largamente incubado, que excede el problema educacional y alcanza las privatizadas condiciones de vida,

aunque halla en la primera su eslabón más débil. Y lo encabezan precisamente los hijos de esta modernización. De ahí el desconcierto de las élites. Los jóvenes que se toman las calles son el resultado más diáfano de ese proceso e irrumpen contra varios de sus cimientos. El enorme y activo apoyo a la revuelta es la muestra más palmaria de que, en vastos sectores de la sociedad, lo que decanta es un verdadero desencanto con el «desencanto» y la abulia a la que apostaban las élites de la transición.

La revuelta pingüina de 2006 es su antecedente directo. El delgado hilo entre lo que va quedando atrás y lo que emerge como novedad en las formas de acción y constitución de actores sociales, llega a manos del agotamiento y la descomposición del espectro político. La maduración de nuevos actores llega de los cambios en los grupos sociales, las nuevas modalidades del trabajo, el consumo y la socialización. En 2006 asomó bajo la emergencia de un movimiento expresivo de nuevas formas de acción social, una inédita adhesión que rebasa al mundo popular y alcanza unas heterogéneas franjas medias, apuntando a los patrones culturales vigentes y las expectativas asociadas a ellos. Esa vez, se impone la efectividad de los modos de dominio institucionales, que dejan a los estudiantes contemplando el arreglo bicoalicional de la LGE. Pero esa primera gran convulsión social del ciclo democrático trae la última conquista de la política de los acuerdos y sus excluyentes patrones de gobernabilidad. Un lustro después, ese mismo malestar vuelve a estallar y, esta vez, logra acaparar la atención internacional.

El estallido de 2011 se distingue por la extensión del conflicto: el carácter social de los actores y sus demandas muestran la mezcla de viejos y nuevos elementos, bajo la heterogeneidad que emana de la historia reciente. Pese a que, de nuevo, las caras más visibles provienen del viejo mundo universitario, indicativo de mayor tradición de organización y un anclaje en las viejas clases medias, su rasgo distintivo estriba en el masivo ingreso de nuevos grupos poco asimilables a las viejas clases medias. Los estudiantes de las universidades privadas, los Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Liceos Técnicos, de una matrícula que en los últimos años supera con creces a las antiguas instituciones, estatales y privadas, desborda los intentos –como del PC– tras una salida al conflicto que viabilice

su integración tardía al equilibrio de la transición. Los estudiantes de estos centros privados elevan de los habituales 20 mil universitarios movilizables a centenares de miles y anuncia otra escena. La impugnación al lucro pone a la crisis educacional más allá de los dilemas de política pública, y abarca los modos de acumulación y conformación del poder bajo la modernización vigente lo que señala el agotamiento de los términos pactados en la transición, la eficacia de sus silencios y su capacidad para mantener un control a pesar del malestar acumulado. Eso terminó por explotar y son los hijos de esa modernización quienes abren las compuertas.

Los últimos gobiernos enfatizan el ascenso social que trae este curso, en la idea de que siete de cada diez estudiantes de la educación superior son la primera generación en sus familias en ingresar a éste. Pero tal expansión social trae nuevas formas de diferenciación y exclusión. Se corre el cerco que en gran parte del siglo pasado excluye a una gran masa del acotado grupo de incluidos en dicho sistema –la tasa bruta de escolarización postsecundaria pasa de menos del 10% en 1965 a más del 40% en 2004, rondando el millón de estudiantes en 2010–, es un curso nada homogéneo, que incluye a grupos populares solo al saturar la demanda de aquellos más privilegiados, y solo en la última década entran con fuerza esos nuevos estudiantes, a instituciones de menor calidad y bajo elevados aranceles, lo que dibuja la gravitación del sistema de créditos en que ello se sustenta (Orellana, 2011; Meller, 2011) un sistema que opera bajo un financiamiento estatal a la demanda. En 2010 los créditos absorben el 70% del presupuesto estatal para la educación superior (Ruiz y Sáez, 2011). Desde 2006, el crédito con garantía estatal (CAE) –blanco central de la protesta en 2011– amplía tal subvención estatal a la demanda a las instituciones privadas acreditadas. Elaborado en el gobierno de Lagos e impulsado por Bachelet, busca reemplazar al Fondo Solidario en el financiamiento del acceso a la educación superior. Las protestas de 2005 impiden la extensión de este Fondo en las universidades tradicionales, pero el CAE inunda las instituciones privadas y se centra en los grupos de menores ingresos (SIES, 2010; Comisión Ingresa, 2010). Este gravitante CAE tiene un bajo nivel de cobertura ante los aranceles reales, altas tasas de interés y morosidad, lo que eleva los costos asociados y abre camino a la protesta y su enorme apoyo. Además, el CAE crea

nuevos nichos de acumulación regulada que abren el apetito rentista, puesto que su diseño apela a la participación de la banca privada, que cancela los aranceles a los centros de estudios de los beneficiarios. Para incentivar a la banca, se le permite vender esas deudas al Estado y recibir por ello una bonificación adicional. Las rentas de esas transacciones rondan el 30%, que se suman a la ganancia regular del interés de 6%, bajo mínimos riesgos dado el aval estatal sobre el 90% de la deuda (Meller, 2011). Aparte de los bancos, las otras beneficiadas son las instituciones privadas de educación superior, que entran en la puja por la captación de recursos, ponen en duda las acreditaciones exigidas para estos créditos y la inexistencia real de lucro. La crisis abierta impone la salida de Lavín del Ministerio de Educación por sus nexos con una universidad privada.

El ascenso de grupos medios asalariados en las últimas décadas, a manos del sector privado y con niveles de calificación superior, termina por instalar una «cultura del logro educacional» que valora distintivamente la posición alcanzada (Ruiz y Orellana, 2010). La sociedad en general, bajo las privatizadas condiciones de vida y la centralidad que impone al individuo, termina por resultar cada vez menos convocada por los discursos emanados de identidades sociales del periodo nacional-popular; como atestigua la frustrada convocatoria de la CUT a un Paro Nacional ese mismo año. Junto a la desarticulación de la antigua clase media estatal, los trabajadores asalariados sindicalizados son incapaces de representar un malestar más general. En cambio, tanto en 2006 como en 2011, las fuerzas movilizadas alcanzan franjas sociales nuevas, canalizando otro tipo de dilemas. Ahora bien, las demandas de los universitarios tradicionales no desaparecen. Más bien se resignifican al articularse con nuevos estudiantes que resultan más expresivos del nuevo panorama social y las tensiones de esa reproducción social privatizada. Entonces, el malestar con el excesivo endeudamiento se superpone con el reclamo por educación pública y el fin del lucro, siguiendo el trazo de los actores más amplios social y políticamente, que evitan el encasillamiento ideológico. En definitiva, la revuelta del 2011 termina por desbordar los estrechos marcos de control social impuestos en la transición e instala un malestar, en inicio individual, como plataforma de constitución de nuevos actores.

Regreso de Bachelet y vacío político

El mandato de Piñera termina con una derecha debilitada ante las elecciones. Uno de sus candidatos debe retirarse anticipadamente, acusado por sus mismos correlegionarios de poseer cuentas privadas en paraísos fiscales. El otro, retira su candidatura presidencial, aduciendo una crisis personal. En ese contexto, Michelle Bachelet (ps) se impone facilidad en segunda vuelta contra Evelyn Matthei (UDI), con un 62,2% de los votos válidamente emitidos, que equivalen, dada la alta abstención, a sólo un cuarto del padrón. La candidata de la Concertación –ahora renombrada Nueva Mayoría, aunque no tenga mucho de nueva y menos de la mayoría que fuese antaño– incorporó al pc a su coalición, y tomó los discursos de la movilización social, haciendo las promesas de su campaña una reforma educacional y la redacción de una nueva Constitución. Aun así, la abstención electoral volvió a aumentar, superando la mitad del padrón electoral. Es decir, no hay mayorías políticas sustantivas.

Su gobierno estuvo marcado por los casos de corrupción que desnudaron la extendida colonización del empresariado criollo sobre los partidos políticos de ambos lados del espectro. Desconcierto causó la revelación del financiamiento de la minera SOQUIMICH, empresa de origen estatal, privatizada en dictadura y controlada por un familiar de Pinochet, a los partidos Socialista y PPD. El contubernio entre empresariado y política fue capaz de sentar en la misma mesa a los otrora sempiternos rivales. El golpe de gracia vino con la revelación de los negocios ilegítimos del hijo de la presidenta. Se desvaneció la confianza que la ciudadanía depositaba en Bachelet, y con ello, la efectividad anterior de los restrictivos términos de la política de la transición.

Las reformas de gobierno se vieron entrampadas por esta misma excluyente determinación de los intereses empresariales sobre la política. En la reforma educacional, fueron los propios lobbistas al interior de los partidos de la Concertación quienes convirtieron una demanda social que buscaba la expansión de la educación pública, en la mayor inyección de recursos al sistema privado de la historia del país. La reforma constitucional no llegó más allá de un llamado a cabildos autoconvocados y carentes de cualquier peso legal, y una

desprolija y desesperada presentación de un proyecto de Constitución, la última semana de gobierno, que no dejó contento más que a sus redactores.

En las elecciones de 2017 se impone Piñera en segunda vuelta con un 54,6% contra el candidato de Fuerza de Mayoría que agrupa a los partidos de la Nueva Mayoría sin la DC. La novedad la marca el Frente Amplio, alianza de nuevos movimientos surgidos de la movilización estudiantil con agrupaciones históricamente excluidas por el sistema binominal de la transición, que alcanza el 20,3% en la primera vuelta presidencial, y logra elegir una veintena de parlamentarios. Por otro lado, por primera vez en este período se presenta un candidato de abierta extrema derecha que alcanza un 7,9%.

El fracaso de la apuesta reformista de la Nueva Mayoría expresa el agotamiento de un régimen político imperante en Chile desde 1990. Se trata del declive y la descomposición del sistema de partidos que fraguó el pacto de la transición, a partir de dos grandes bloques que monopolizan férreamente la política: la derecha y la Concertación.

Su agotamiento redunda en la pérdida de capacidad para procesar las demandas sociales y contener con la misma efectividad de los años noventa el ascenso de movilizaciones, por lo que los malestares sociales desbordan de manera reiterada unos marcos político-institucionales que no los expresan. Este divorcio creciente entre política y sociedad se agrava con la no disposición del sistema político a procesar estos problemas, dado su encierro en dilemas internos.

Lo anterior ha derivado en un escenario de un vacío político creciente, signado por la ausencia de mayorías políticas significativas. El curso que siga la coyuntura del agotamiento del régimen de la transición no está resuelto, sino abierto, e implica para las fuerzas que se disponen a irrumpir en tal escena el desafío de maduración de un proyecto político que vaya más allá de la simple capacidad de movilizar los diversos malestares que existen en la sociedad.

El neoliberalismo es uno de los períodos más largos de la historia chilena contemporánea. Ya se extiende por un lapso mayor al período nacional-popular anterior, dejando en entredicho aquellas formulaciones que lo situaban en una condición de excepción. El problema de un nuevo ciclo remite, entonces, a reformular semejante modelo

de desarrollo vigente y, con eso, la concepción del Estado y el estatuto de la política que lo ampara.

La imposible «governabilidad» de una alianza social restringida, una vez disipado el temor a la dictadura

Al inicio de sus gobiernos, la Concertación encara el dilema de buscar un cambio radical en la estrategia económica, reimplantando una intervención estatal, o aceptar las condiciones institucionales heredadas (Muñoz, 2007). La última fue la opción, y contó con un apoyo público de más de una década. Sin embargo, al término de sus gobiernos –con un modelo económico instalado y legitimado por las élites económicas y políticas– la pregunta sobre la continuidad o cambio del modelo económico heredado recobró vigencia bajo los cambios en la sociedad, nuevas fuerzas sociales, y el impacto de proyectos progresistas en la región.

Bajo la estrategia de continuidad de los gobiernos de la Concertación, abocada a disminuir la vulnerabilidad de la economía local frente a un entorno externo volátil, los gobiernos de Aylwin y Frei registran una de las etapas de mayor prosperidad en la historia económica de Chile. Se asume que a partir de ello se daría respuesta a las demandas sociales, permitiendo que un mayor sector de la población se beneficiara de la modernización económica (Ffrench-Davis, 2003). Pero las políticas fueron insuficientes, lo que generó un modelo híbrido (Martner, 2007) o bien respondieron a un transformismo, a una continuidad premeditada de las estrategias de desarrollo heredadas de la dictadura (Moulian, 1997). Por cierto, un ideologismo de izquierda alega una orientación radical hacia el «Estado mínimo» y una fe excesiva en el mercado, aunque ni una reducción unilateral del Estado ni una situación generalizada de mercado tiene lugar, sino que en grandes esferas de la concentración económica predomina una acumulación privada oligopólica determinada por la acción estatal, contrariamente a la vulgata liberal (Ruiz, 2015). Para Muñoz (2007), no hay una minimización del Estado, aunque sí una alta concentración económica, que genera una élite financiera que sesga la política estatal, impidiendo un desarrollo económico más inclusivo.

En el primer gobierno de la Concertación se establecen las pautas que siguen los restantes gobiernos de la coalición, en términos so-

cioeconómicos y políticos, y bajo este patrón se efectúan numerosos cambios⁵⁵. No obstante, ocurren sin modificaciones en dichos sistemas y en las relaciones de poder entre el mercado, lo que se expresa en un sector privado altamente concentrado y amplias ganancias, un sistema estatal sin fuerza reguladora y la desarticulación social frente a tal poder empresarial. Estas políticas resultan beneficiosas para los más pobres, pero en ningún caso alteran la estructura e institucionalidad heredada, fuente de la crecida desigualdad.

Es que la continuidad apreciable en la dirección del modelo de desarrollo heredado no depende solo de la voluntad de transformación como del carácter social que adoptan los procesos de decisión, es decir, la política, en una sociedad hondamente cambiada por las reformas neoliberales. Lo que continúa, en definitiva, y se proyecta en democracia, es el carácter social restrictivo y excluyente de la política. Una administración del modelo de desarrollo, expresada en la captura empresarial del Estado que se proyecta más allá de los gobiernos de turno, a manos de una estrecha alianza social dominante, que se ha configurado a lo largo de todo este proceso histórico.

Desde mediados de los años setenta de la pasada centuria, en los arranques del giro neoliberal más estable y sostenido que se pueda apreciar en la región, se constituye una alianza social restrictiva, acostumbrada a magros amagos de ampliación e integración social. La ausencia de un empresariado productivo suficientemente relevante permite en el contexto del capitalismo local un profundo y temprano giro, de la mano del ascenso de tecnocracias provenientes de los viejos sectores medios y la apertura masiva a la dinámica externa, en un curso que releva la centralidad de las dinámicas financieras. De ahí emerge un nuevo empresariado junto a fortunas anteriores ajustadas a la nueva impronta, sector que, apoyado invariablemente en la acción estatal, desarrolla una carrera ascendente que le permite, incluso, proyectarse regionalmente.

Lo que subyace a tal curso de cosas es el hecho de que ocurre en una sociedad marcada, en forma honda y madura, por cambios sociales ligados a la temprana experiencia del giro neoliberal. De

55 Reforma tributaria en el gobierno de Aylwin, sin una redistribución estructural del ingreso; reforma del Estado en el gobierno de Frei, sin nuevas relaciones entre Estado y sociedad; reforma de la salud en el gobierno de Lagos y previsional con Bachelet.

una duración inapreciable en otros países de la región, avanza a las cuatro décadas. Más allá de los efectos transitorios de la reestructuración, a la pérdida de peso de la clase obrera y los grupos medios del empleo estatal, sigue la asalarización privada de nuevos sectores medios, con forma de burocracia de servicios de calificaciones altas y medias, abriendo un panorama inédito en esa franja, la más extendida de la sociedad (Ruiz y Boccardo, 2011). Tal asalarización, en una economía agudamente concentrada, indica magros espacios para el emprendimiento que agita el ideologismo en boga, y más que pequeños empresarios soñadores, interpela a ese expandido y heterogéneo mundo asalariado sometido a la alta flexibilidad y rotación laboral, una empresarialización del espíritu del individuo asalariado que toma riesgos desde la nueva fisonomía que adopta tal condición «dependiente», demandante de resiliencia ante el vértigo laboral. De ahí que el malestar carga una expresión individual, en que coexisten una alta propensión al conflicto y una baja inclinación a la asociatividad. Con la burocratización privada del trabajo asalariado en las franjas medias, y el auge de nuevos asalariados subcontratados, asoman nuevas fracciones sociales que maduran con los cambios socioculturales, más lentos que aquellos económicos y políticos, y con ello, identidades, formas de acción y organización que, por lo visto, difieren de los grupos antecesores. Son actores en formación, distantes de los clivajes políticos fundacionales de la transición –entre opositores y partidarios de la dictadura–, carentes de adscripción.

La aguda privatización de las condiciones de vida, la emergencia de nuevas formas de diferenciación social –con la educación en papel relevante– y los límites del desencanto, chocan con una esfera política ensimismada que ignora esta experiencia y se descoloca ante las embestidas emanadas de las nuevas contradicciones. La restrictiva transición impide que la reconfiguración de la política dé cabida a proyectos sociales y, con eso, genere ejes sustantivos de articulación. La dinámica electoral se reduce cada vez más a pugnas entre administradores de lo mismo, y los juegos de clientelas e intereses individuales copan la escena ante burocracias partidarias que no logran frenar tal espectáculo. El perfil «apolítico», técnico y mediático, como condición de adhesión de una ciudadanía crítica de la política, se impone en el acceso a cargos de elección popular.

Son las campañas de Lavín, Piñera y Bachelet –y un enjambre de candidaturas al parlamento y alcaldías–, que posan distantes de las desprestigiadas burocracias políticas y relevan supuestos atributos personales. Una escena carente de soluciones al dilema del procesamiento del malestar movilizado. La sociedad, cruzada por nuevos cursos de articulación, no forja en corto un pacto social largamente negado, y en su inercia, la política no ayuda. Las escaramuzas para legitimar forzadamente instituciones carentes de ello solo acarrearán una ilusión de paz social, apenas un respiro para las asimetrías de poder que consagraron los marcos de la transición. Pero, a pesar de que unas endogámicas élites económicas y políticas se resisten a aceptarlo, eso ya se acabó.

La artimaña de control apostada a la inorganicidad del malestar y la dislocación del mundo subalterno, después del 2011 tiene el reloj corriendo en contra. La formación de nuevos actores sociales aún tiene camino que andar, pero los modos de control se han agrietado –aunque no anulado– y la desarticulación social todavía dibuja al malestar movilizado como agua que se escurre por los dedos de la élite. Si la derecha apostó a cosechar los desgastes de la Concertación, a partir de una reinstalación correctiva de los vectores originarios del modelo de modernización vigente, se encontró de bruces con un malestar desbordante, largamente incubado y representado por los propios retoños de esas transformaciones, los más expresivos de los déficits de representación de la política encerrada en clivajes obsoletos ante los cambios socioculturales. El 2011 explota una crisis de representación política, que anida en aquellos sectores sociales que sufren las contradicciones más agudas del modelo educacional y los patrones culturales dominantes; en especial, la promesa de ascenso bajo una meritocracia inexistente. Es un desborde de lo político, de las contenciones emanadas del pacto de la transición. Y con eso, anuncia el fin de un ciclo bajo sus requerimientos de redefinición de lo político.

La aguda desarticulación de los viejos actores sociales viabiliza una larga navegación sin resistencias efectivas y un trazado conservador de la política democrática, hasta que la lenta maduración de nuevos actores termina por reclamar una ampliación, que remite a un cambio del restrictivo carácter social de la política y la cerrada exclusión

de la alianza dominante. Las movilizaciones juveniles confirman el agotamiento de los moldes de un ciclo histórico. De ahí el dilema por reimaginar la configuración de la política y su carácter social, y con eso el lugar del Estado en el modelo de desarrollo. La inorganicidad del descontento y la distancia que adoptan los procesos de reorganización social respecto de las identidades de la política del siglo xx amplían tal desafío. La profundidad de los cambios sociales que cobija la historia reciente obstaculiza la reanimación de los viejos términos de gravitación política.