

# **UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial  
del 3 de abril de 1981



## **LA DESIGUALDAD Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA EN LAS EXPERIENCIAS DE LA ARGENTINA Y CHILE**

### **TESIS**

Que para obtener el grado de

**DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

Presenta

**NORA BEATRIZ LEMMI**

Director de Tesis: Dr. Darío Salinas Figueredo  
Co director: Dr. Pablo Cotler Ávalos  
Lectora: Dra. Helena Varela Guinot

## INDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

<b>Primera Parte</b>	<b>7</b>
----------------------	----------

<b>Capítulo I</b>	
<b>M arco conceptual. Igualdad y desigualdad</b>	
<b>.1. Los conceptos de igualdad y desigualdad</b>	
<b>1.1. Algunas reflexiones sobre igualdad desigualdad</b>	<b>8</b>
1.1.1 La igualdad y la libertad como valores	10
<b>1.2. La igualdad y su aparición como concepto normativo a través de la historia</b>	<b>12</b>
1.2.1 Antecedentes de la Modernidad	12
1.2.2. La decadencia de las monarquías absolutas y la aparición del Estado Moderno	13
1.2.3 El sigloXIX, la irrupción del marxismo y la consolidación del liberalismo	16
1.2.4. La fragmentación de la desigualdad	17
1.2.5 El siglo XX y la desigualdad	19
1.2.5.1. Consideraciones sobre el marxismo y el liberalismo en el siglo XX	19
1.2.5.2. Los valores éticos defendidos por los liberales del siglo XX	21
1.2.5.2.1. La preocupación por la libertad	21
1.2.5.2.2. La preocupación por la igualdad en el liberalismo	22
1.2.5.3 La alternativa conservadora	25
1.2.6. Algunas consideraciones sobre la construcción del concepto de igualdad	27
<b>.1.3. La desigualdad</b>	<b>28</b>
1.3.1 Derivaciones del concepto de igualdad y su aplicación en el mundo contemporáneo.La desigualdad	28 40
1.3.2. La desigualdad entre Naciones.	32
1.3.3. La desigualdad en un territorio nacional	37
1.3.4 Las consecuencias de la desigualdad y su relación con la pobreza y la exclusión	39
1.3.5. La desigualdad en el territorio latinoamericano	44
<b>.1.4. Conclusiones del capítulo</b>	<b>46</b>
<b>Referencias del Capítulo</b>	<b>47</b>

<b>Capítulo II</b>	
<b>M arco conceptual. Democracia y desigualdad</b>	
<b>.2. El eje de la democracia y la desigualdad</b>	<b>52</b>
<b>2.1. Consideraciones previas</b>	<b>52</b>
<b>2.2. La democracia normativa</b>	<b>54</b>
<b>2.3. La democracia instrumental</b>	<b>57</b>
<b>2.4. La calidad de la democracia</b>	<b>59</b>
2.4.1 Consideraciones previas	59
2.4.2. La evaluación de la calidad de la democracia	61
<b>2.5. Algunas reflexiones sobre la relación de la democracia con la desigualdad</b>	<b>65</b>
<b>2.6. La democracia en América Latina</b>	<b>68</b>
<b>2.7. Conclusiones del capítulo</b>	<b>71</b>
<b>Referencias del capítulo</b>	<b>72</b>

<b>Capítulo III</b>		
<b>Marco conceptual. Desarrollo y desigualdad</b>		
<b>.3.</b>	<b>El desarrollo en el contexto latinoamericano y sus implicancias en la desigualdad</b>	
<b>3.1.</b>	<b>Consideraciones previas</b>	75
<b>3.2.</b>	<b>El desarrollo como concepto</b>	76
<b>3.3.</b>	<b>El concepto de desarrollo en América latina</b>	78
3.3.1.	Período de sustitución de importaciones	82
<b>3.4.</b>	<b>El desarrollo y su relación con la desigualdad en América Latina</b>	87
3.4.1	El desarrollo del nivel de vida, la desigualdad y el crecimiento	91
<b>3.5.</b>	<b>Conclusiones del capítulo</b>	92
<b>Referencias del capítulo</b>		93

<b>Capítulo IV</b>		
<b>Marco conceptual. Desarrollo y desigualdad</b>		
<b>.4.</b>	<b>Consenso de Washington</b>	
<b>4.1.</b>	<b>Antecedentes</b>	96
<b>4.2.</b>	<b>Condiciones generales de Latinoamérica hacia fines de los ochenta.</b>	
	<b>La crisis de la deuda externa</b>	97
4.2.1	Algunos datos adicionales sobre Latinoamérica y la aparición del Consenso	99
<b>4.3.</b>	<b>El Consenso de Washington</b>	105
<b>4.4.</b>	<b>El contexto internacional y las críticas al Consenso de Washington</b>	109
4.4.1	Joseph Stiglitz y las críticas a las asimetrías globales	112
<b>4.5.</b>	<b>El postconsenso de Washington y el acento a las fallas locales</b>	113
<b>4.6.</b>	<b>Una visión desde Latinoamérica y las deficiencias de los planteos del Consenso</b>	116
<b>4-7.</b>	<b>Una crítica conjunta que entraña soluciones consensuadas: Barcelona 2004</b>	119
<b>.4.8</b>	<b>Conclusiones del capítulo</b>	121
<b>Referencias del Capítulo</b>		122

**Segunda Parte** 125

<b>Capítulo V</b>		
<b>La desigualdad en Argentina y Chile</b>		
<b>.5.</b>	<b>Reflexiones sobre el objeto de estudio y la metodología</b>	125
<b>5.1.</b>	<b>Consideraciones previas</b>	125
<b>5.2.</b>	<b>Argentina y Chile como objetos de estudio de la desigualdad</b>	128
<b>5.3.</b>	<b>Una reflexión sobre la metodología aplicada y su justificación</b>	132
5.3.1.	El análisis por país	135
<b>5.4.</b>	<b>Conclusiones del capítulo</b>	136
<b>Referencias del capítulo</b>		137

<b>Capítulo VI</b>	
<b>LA desigualdad en Argentina y Chile</b>	
<b>.6.</b>	<b>Argentina, su historia y su estructura social</b>
<b>6.1.</b>	<b>Consideraciones previas</b> 139
<b>6.2.</b>	<b>Antecedentes históricos, políticos y sociales</b> 140
6.2.1.	La historia desde la Conquista hasta la Nación consolidada 140
6.2.2.	El período liberal 156
6.2.2.1.	Consideraciones previas 156
6.2.2.2.	Características del período liberal argentino 156
6.2.3.	Tiempo de inestabilidades políticas (1930-1983) 170
6.2.3.1.	Consideraciones previas 170
6.2.3.2.	Características del período de inestabilidades políticas argentino 172
6.2.3.3.	La economía y sus implicancias sociales 193
6.2.3.4.	Características de la estructura social 198
6.2.4.	La restitución de la democracia 201
6.2.4.1.	Raúl Alfonsín y el inicio de Carlos Menem 201
<b>6.3.</b>	<b>Hechos posteriores a los noventa y la aceptación del Consenso de Washington</b> 208
6.3.1.	Consideraciones previas 208
6.3.2.	Carlos Menem y las medidas de apertura 208
6.3.3.	Fernando de la Rúa (1999-2001) 217
6.3.4.	Las presidencias efímeras: Puerta, Rodríguez Saa, Camaño 224
6.3.5.	Eduardo Duhalde (2002-2003) 225
6.3.6.	Néstor Kirchner (2003-2007) 230
6.3.7.	Cristina Fernández de Kirchner (2007 a la fecha) 234
<b>6.4.</b>	<b>Conclusiones del Capítulo</b> 237
<b>Referencias del Capítulo</b> 239	

<b>Capítulo VII</b>	
<b>La desigualdad en Argentina y Chile</b>	
<b>.7.</b>	<b>Chile, su historia y su estructura social</b>
<b>7.1.</b>	<b>Consideraciones previas</b> 245
<b>7.2.</b>	<b>Antecedentes históricos, políticos y sociales</b> 245
7.2.1.	Consideraciones previas 245
7.2.2.	Desde la conquista hasta los días de la Independencia 246
7.2.3.	El orden político bajo el partido conservador (1830-1891) 250
7.2.3.1.	Consideraciones previas 250
7.2.3.2.	El período conservador 250
7.2.4.	El período liberal 257
7.2.5.	Los caminos de la democracia (1925-1973) 260
7.2.5.1.	Consideraciones previas 260
7.2.5.2.	Los gobiernos entre 1925 y 1970 261
7.2.5.3.	Salvador Allende y el socialismo chileno (1970-1973) 267
7.2.6.	La dictadura de Pinochet (1973-1990) 276
7.2.7.	La economía y la estructura social chilena antes de 1990 283
<b>7.3.</b>	<b>Chile desde 1990</b> 287
7.3.1.	Consideraciones previas 287
7.3.2.	Presidencias desde 1990 289
7.3.2.1.	Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) 291
7.3.2.2.	Eduardo Frei (1994-2000) 295
7.3.2.3.	Ricardo Lagos (2000-2006) 298
7.3.2.4.	Michelle Bachelet (2006-2010) 299
<b>7.4.</b>	<b>La economía y la estructura social de Chile</b> 302
<b>7.5.</b>	<b>Conclusiones del capítulo</b> 314
<b>Referencias del Capítulo</b> 315	

<b>Capítulo VIII</b>	
<b>La desigualdad en Argentina y Chile</b>	
<b>.8.</b>	<b>Los guarismos de la desigualdad</b>
<b>8.1.</b>	<b>Consideraciones previas</b> 320
8.1.1	El caso argentino 320
8.1.2.	El caso chileno 322
8.1.3.	Una nota previa sobre la desigualdad en Argentina y Chile 324
<b>8.2.</b>	<b>Guarismos e indicadores sobre desigualdad</b> 327
8.2.1.	Información sobre población 327
8.2.1.1	Algunas notas preliminares 327
8.2.1.2	Datos generales de población 329
8.2.2	Información económica 335
8.2.3	Indicadores de la condición social 344
8.2.3.1	Consideraciones previas 344
8.2.3.2	Indicadores de desigualdad 345
8.2.3.2.1	Provisión de Bienes públicos 345
8.2.3.3.	Indicadores de inequidad: el empleo 350
8.2.3.4.	La pobreza y sus manifestaciones 359
8.2.3.5.	Las mediciones de la desigualdad 363
<b>8.3.</b>	<b>Conclusiones del capítulo</b> 374
<b>Referencias del Capítulo</b> 377	

<b>Conclusiones</b>	381
---------------------	-----

<b>Referencias de la Tesis</b>	401
--------------------------------	-----

## **Introducción**

Las distinciones y las diferencias parecen una característica propia de la vida en sociedad en nuestro mundo contemporáneo; de esta forma, la desigualdad se convierte en un fenómeno que alcanza a los países, a las sociedades y a los individuos y que se refleja en las distintas oportunidades de desarrollo, en la limitación de las posibilidades de algunos para elegir libremente, en el tratamiento diferencial que parece prodigarse a las personas según categorías dadas por su posición social. Cuestiones tan aleatorias como la familia y la nacionalidad que nos tocó al nacer, pueden predeterminar una vida plena de dones o de necesidades insatisfechas, a veces independientemente del mérito o del esfuerzo que estemos dispuestos a depositar en el éxito personal. Dado que se trata de un fenómeno tan omnipresente, los estudios se han multiplicado y las investigaciones suelen referirse a las diferencias entre países, entre género, raza etcétera. Sin embargo son, quizás, los que se centran en la distribución del ingreso los que resultan más numerosos. Probablemente, las razones principales para esta mayor proliferación se deban, por un lado, al carácter cuantitativo de estos estudios y, por consiguiente, a la universalidad implícita de los resultados y, por otro, a que los diversos coeficientes de inequidad resultan en registros medibles que parecen englobar los efectos de todas las otras desigualdades posibles. Sin embargo, al limitar los estudios al análisis de las mediciones y sus alternativas suelen dejarse de lado algunos otros aspectos importantes que se refieren a cómo se fue gestando la desigualdad en las sociedades y a cuál fue la influencia de la evolución de los factores posiblemente relacionados (como la calidad de los bienes públicos o de la situación del empleo, el perfil económico del país, su perfil demográfico, otros indicadores sociales como la dimensión de la pobreza, etcétera). Dentro de esta última perspectiva, entonces, el problema de investigación estaría dado por la búsqueda de las causas posibles de la desigualdad en una sociedad y momento dado. Esta es la cuestión que abordaremos para los casos particulares de la Argentina y Chile, países con características diferenciadas en el universo latinoamericano donde la desigualdad parece ser la regla.

Ante esta realidad compleja que afecta a muchos países del planeta, los latinoamericanos en particular, el Banco Mundial ha planteado la idea de “crecer con

equidad”, mientras sus investigadores señalan las principales consecuencias de convivir con una sociedad de contrastes en términos de la elasticidad de la pobreza y del crecimiento (Ravaillon, 1997; de Ferrantis et al., 2005; Lustig, 2005; Jubany, 2005), del aumento de la violencia (de Ferrantis et al., 2005) de la proliferación del clientelismo (Vilas, 1997), entre otros. A la enumeración de esos efectos que nos permiten dimensionar los efectos sociales de nuestro fenómeno, nos dedicaremos en un apartado de la presente tesis, sin embargo, no es nuestro propósito dedicarnos a investigar este tema en específico, como tampoco nos detendremos en la confección de índices y coeficientes de medición por considerar ese aspecto suficientemente cubierto por estudios independientes y de probada calidad de los que nos serviremos a lo largo de la investigación.

En el estudio del fenómeno de la desigualdad, nuestro propósito, como ya señalamos, tiene que ver con la exploración de las causas posibles de esas sociedades de contrastes, donde las oportunidades no se reparten parejas, simplemente por las diferencias de hogares iniciales. No será ésta la primera vez en que esta la problemática sea planteada, tampoco será la última. Pero nuestro empeño quiere inscribirse en esa senda, de volver a mostrar el campo de análisis en que se inscribe la desigualdad y tratar de avanzar en el conocimiento. Si en un contexto de legalidad, un hijo de pobre parece determinado a las carencias futuras por las propias condiciones sociales, deberíamos preocuparnos. Si el mérito o el empeño ya no es el único y más considerable determinante del éxito, también. Si las distinciones se apoyan no sólo en las diferencias naturales de las personas, sino en las heredadas socialmente que predeterminan lugares de asentamiento, calidad de la educación u oportunidades laborales, es posible que se nos presente un indicativo de preocupación, una señal roja que la sociedad como comunidad debería intentar revertir.

De alguna forma, las reflexiones precedentes están indicando que la desigualdad como fenómeno implica dos niveles de análisis diferenciados, uno normativo y otro empírico. Probablemente, pensar en desigualdad significa adentrarse a revisar lo ético involucrado, ya que la desigualdad resulta en una deficiencia de la igualdad, un valor tradicionalmente protegido por la Modernidad bajo las tendencias ideológicas más dispares: en forma absoluta por el socialismo, en forma relativa, como “igual libertad”, “igualdad de derechos” o de oportunidades, por el liberalismo. Para complicar más la reflexión, la democracia cuenta como valores protegidos a la igualdad y a la libertad,

¿pero, cuál es el alcance igualitario de la democracia cuando tenemos en mente procesos reales? ¿Puede este régimen político garantizar una sociedad equitativa con derechos universales y oportunidades parejas? He aquí otro de los grandes dilemas que vuelve a los conceptos normativos involucrados y que será motivo de nuestra preocupación en la Primera Parte del trabajo. La democracia como régimen político parece encerrar dos niveles: uno normativo (del deber ser) y otro instrumental (que corresponde al funcionamiento en la realidad), el problema aquí sería determinar en qué medida un buen desempeño democrático podría asegurar la consecución de los ideales preestablecidos. A lo largo del presente estudio trataremos de ensayar respuestas a este dilema.

Adicionalmente, también parece existir otra variable relevante a analizar vinculada a lo ético y a los cursos de acciones posibles y que tiene que ver con el concepto de desarrollo vigente en un país, con la ideología económica imperante y la proyección de esas cuestiones en los valores protegidos en la sociedad: la libertad con una tolerancia mayor a la desigualdad en los momentos en que el liberalismo y la defensa del mercado forman parte de la idea dominante, la igualdad como objetivo en el caso de que la ideología imperante tenga un mayor contenido socializante, o el Estado un protagonismo mayor. Este tema no puede ser soslayado ya que influye en los indicadores económicos y sociales.

De acuerdo a las anteriores premisas, es que intentaremos desarrollar los tres ejes conceptuales principales de esta supuesta relación empírica: igualdad-desigualdad, democracia-desigualdad, desarrollo-desigualdad, cuestión que insumirá toda la Primera Parte de la investigación con la revisión de la bibliografía especializada en esos temas (Capítulos I a IV).

Así como esa Primera Parte se centra en el análisis de éstos y otros conceptos teóricos involucrados evaluando su contenido normativo, en la Segunda nos dedicaremos a revisar algunas evidencias sustantivas vinculadas al campo empírico de la desigualdad como fenómeno, con referencia general a las dinámicas de las sociedades latinoamericanas.

La preocupación que impulsó la articulación del contenido de esta Segunda Parte fue un diagnóstico del Banco Mundial. En un conocido documento, el organismo multilateral señaló que Latinoamérica se constituye en la región más desigual del planeta. De allí nuestro interés en centrar el análisis en esta región. Entre los países que

la integran, sin embargo, existen ciertas diferencias: naciones con desigualdad tradicionalmente elevada (Brasil, Chile o México), sociedades moderadamente equitativas (Uruguay y Costa Rica) y, un país en particular, tradicionalmente equitativo que hoy se presenta con una distribución del ingreso desigual, como es Argentina. En nuestro derrotero por identificar las causas posibles de la inequidad, elegimos dos países del contexto latinoamericano en particular: por un lado, Chile que corresponde al primer grupo mencionado y puede exhibir años de historia democrática conviviendo con una sociedad tan estructuralmente desigual que ni más de veinticinco años de crecimiento sostenido y sistemática reducción de la pobreza pudieron revertir sustancialmente. Por el otro, Argentina, el caso particular mencionado más arriba. La verificación de que se trata de países vecinos con puntos de contacto a lo largo de la historia, nos posibilita una ventaja adicional para su estudio y comparación que no podemos desechar y que exploraremos al realizar un análisis cualitativo a través de un relevamiento histórico y de los dichos de los propios protagonistas. Dado que establecimos como fecha de corte para este estudio 1990 con ambos países en democracia y aplicando los consejos del Consenso de Washington, se haría necesario revisar las características previas de ambas sociedades desde el punto de vista político, económico y social. El objetivo será descubrir las similitudes y las diferencias, las permanencias y puntos de inflexión, el perfil de ambas sociedades y la influencia de los sistemas políticos y económicos imperantes (Capítulos VI y VII).

Seguidamente, nos centraremos en los números de aquellas variables que pudieron contribuir con la permanencia de una sociedad desigual, sobre todo a partir de la fecha de corte en 1990. Con la finalidad de ampliar la comparación y el objetivo de lograr algún tipo de conclusión más abarcativa, incluiremos como referencias de contraste a las dos principales economías de la región: Brasil y México, además de algunos datos de promedios latinoamericanos, y de otros países del mundo cuando el análisis parezca requerirlo. A fin de asegurar cierta homogeneidad en los datos y facilitar su comparación, se utilizarán fuentes de organismos internacionales como el Banco Mundial o de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En la búsqueda de posibles inferencias causales, transitaremos por variables económicas, de población y sociales. El propósito es detectar cuáles son las causas de la permanencia de Chile en una inequitativa distribución del ingreso y, para el caso argentino, dónde se produce el punto de inflexión de una sociedad equitativa en medio de sistemas políticos autoritarios a una sociedad desigual en democracia y el porqué de su permanencia en

ese tipo de estructura social (Romero, 2001). Por otro lado, nos interesa la consideración de Argentina y Chile como países con distribución inequitativa del ingreso a pesar del crecimiento (que en Chile supone más de dos décadas) y de la disminución relativa de la pobreza.

¿Por qué la investigación elige el año 1990 como momento de corte? La comparación de los dos países presenta una complicación adicional, ya que los cambios políticos de las últimas épocas se insertan en modelos económicos diferentes, por lo menos, inicialmente. Por otro lado, la fecha de iniciación de la transición a la democracia (Argentina en 1983, Chile en 1990) también difiere, de ahí las complicaciones para realizar una comparación temporal simétrica. Con la finalidad de permitir no sólo la contrastación sino el dimensionamiento de los problemas, por lo menos en el contexto regional, se eligió el punto de intersección de ambos eventos en Argentina y Chile: la democracia y la aplicación del Consenso de Washington.

Como ya señalamos el propósito de la investigación es intentar detectar causas probables de desigualdad en el contexto latinoamericano en medio de sociedades democráticas para los casos específicos de la Argentina y Chile y, de alguna forma, revisar los datos a la luz del análisis de la teoría de Paul Krugman (2009) quien sostiene que la desigualdad requiere para su reversión medidas expresas de política pública, contradiciendo la teoría del derrame incluida en el Consenso de Washington. La riqueza de la historia reciente, en la experiencia de ambos países, permite analizar los resultados del crecimiento, combinado con políticas focalizadas para la reducción de la pobreza ¿Cuál habrá sido el efecto sobre la desigualdad?

Por otro lado, en ese transitar por distintas teorías explicativas buscando perspectivas analíticas plausibles, el Chile de instituciones estables nos permite considerar los criterios del Banco Mundial para el crecimiento con equidad: ¿Serán suficientes el crecimiento sostenido como condición preliminar y las instituciones estables para propiciar una sociedad más equitativa?

Nuestra hipótesis es que el crecimiento y el ataque a la pobreza no pueden de por sí solos disminuir significativamente la desigualdad social. Si esto es así, cualquier indagación con fines comprensivos tendría que considerar que estamos ante un fenómeno mucho más complejo de lo que sugiere sus dimensionamiento cuantitativo. Su complejidad tiene que ver con consideraciones que van más allá de lo económico y que probablemente se relacionan con factores estructurales de cada sociedad, cuestiones

que involucran, pero también exceden, la provisión de bienes públicos. Esa consideración, en cierta forma, puede distanciarse de la teoría de Sen (2001) quien estima que el mejoramiento del nivel de vida se puede producir con la mayor escolaridad y el mejor suministro de salud. La presente investigación intenta algunas consideraciones más allá de las tradicionales explicaciones sobre las causas implícitas de la desigualdad, busca explorar en otros posibles factores como el perfil exportador del país, la extensión de su mercado interno, el nivel de desocupación, el perfil demográfico, el mercado laboral y su posible precariedad. Como un segundo planteamiento hipotético, hemos trabajado con la idea de que una buena provisión de bienes públicos si está acompañada por desempleo o por precariedad del empleo, difícilmente redundara en una mejora substancial del nivel de vida a largo plazo. Tal como indicara Alain Touraine (2001) podría existir una relación directa entre desempleo y desigualdad.

Con respecto a las preguntas de investigación, siguen la propia estructura del trabajo:

La pregunta principal, que se adiciona a las ya formuladas a lo largo de la esta Introducción es la siguiente:

A la luz de dos economías latinoamericanas ¿Cuáles son los factores que pueden confluír en la desigual distribución del ingreso?

Para contestar esa pregunta principal, dividiremos nuestra investigación en la búsqueda de respuestas a las siguientes preguntas auxiliares:

En la Primera Parte:

- ¿Cómo se estructura la desigualdad a partir de los valores normativos protegidos en una sociedad? ¿Cómo se relaciona con el concepto imperante de desarrollo y con la democracia como régimen político?

En la Segunda, las preguntas de investigación son las siguientes:

- ¿Por qué Chile se mantuvo estructuralmente desigual a lo largo de su historia? ¿Por qué la democracia no posibilitó una sociedad más equitativa?
- ¿Por qué Argentina incrementa su desigualdad en democracia? ¿Dónde se produjo el punto de inflexión desde una sociedad equitativa a una desigual?
- ¿Por qué la desigualdad no disminuye con aumento del crecimiento y reducción de la pobreza?

A contestar estas preguntas de investigación nos dedicaremos seguidamente.

## **Primera Parte:**

Los capítulos que integran esta parte están organizados a partir de la necesidad de trabajar tres ejes conceptuales: igualdad-desigualdad que se aborda en el Capítulo Primero; el eje democracia-desigualdad al que dedicaremos el Capítulo Segundo; y el último, desarrollo-desigualdad que se abordan en los capítulos Tercero y Cuarto.

## **Capítulo I**

### **1. Marco conceptual. Igualdad y desigualdad**

#### **1.1. Algunas reflexiones sobre igualdad y desigualdad**

“El estudio de la injusticia se encuentra en el corazón del imaginario sociológico” (Traducción propia. Hoffman y Centeno, 2003: 363).

Como ya señalamos en la Introducción, la definición de un concepto tan complejo como el de la desigualdad se constituirá en uno de los desafíos del presente trabajo y, en el primer eje teórico de análisis (igualdad-desigualdad).

Si bien como indicara Giovanni Sartori, la desigualdad es una realidad con la que convivimos intuitivamente ya que: “el mundo tal como lo conocemos, es desigual y se estructura *naturalmente* en desigualdades” (2000:175), desde lo teórico, nos encontramos más familiarizados con el valor normativo contrario, o sea la igualdad, convirtiendo a la desigualdad en un derivado conceptual que indica la negación o la falta del término principal. Sin embargo, lo que en la teoría parece claro, no se presenta evidente en la realidad, donde el fenómeno que se multiplica parece ser la desigualdad. Desde esta verificación es que Sartori afirmaba: “la igualdad, *desnaturaliza* la naturaleza” (resaltado del autor, Sartori, 2000: 175), o sea contradice lo naturalmente desigual que ofrece la observación de la realidad empírica. En esta misma línea, establece Karla Portilla:

El término “igualdad” (griego, *isotes*; latín, *aequalitas*; francés, *égalité*; alemán, *Gleichheit*; inglés, *equality*) **se refiere a una relación cualitativa**. La igualdad significa correspondencia entre un grupo de diferentes objetos, personas, procesos o circunstancias que tienen las mismas cualidades en por lo menos algún aspecto, pero no en todos, es decir, debe considerarse alguna característica en específico. Por lo tanto, debe distinguirse entre igualdad e identidad. (...). Asimismo, debe distinguirse entre identidad y “similitud”, dado que este último concepto se refiere

a una mera aproximación de sentido. **Por lo tanto decir que los hombres sean iguales no quiere decir que sean idénticos.** (Resaltado propio. Pérez Portilla, 2005: 5)

Entonces, si la igualdad no es identidad y la naturaleza la contradice en diferencias evidentes, ¿qué es la desigualdad, ese fenómeno con el que aparentemente convivimos? Si buscamos la definición etimológica, según el Diccionario de la Real Academia<sup>1</sup>, la desigualdad tiene que ver con la *calidad de desigual* o sea, con lo que *no es*. Esa contradicción, en la definición de Sartori, llevaría a la paradoja de la negación de lo natural, o sea la naturalización de lo que no es. Según Díaz Cossio, esa constatación de lo diferente en lo social tiene que ver con la evasiva equidad:

Primero, veamos lo que quiere decir *desigual* en el diccionario de la lengua: 1) que no es igual; 2) diverso, variable; 3) arduo, grande, dificultoso; 4) barrancoso, que tiene quiebras y cuestas; 5) cubierto de asperezas; 6) excesivo, extremado. Y *desigualdad*: 1) cualidad de desigual; 2) prominencia o depresión de un terreno o de la superficie del cuerpo; 3) relación de la falta de igualdad entre dos cantidades o expresiones.

[...] Todos relacionamos la palabra desigualdad con injusticia, con riqueza y pobreza, con miseria, con equidad. Así que estamos relacionando desigualdad con falta de justicia, con escasas oportunidades, con mala calidad (Díaz de Cossio, 2005: 21).

Volviendo a la definición de Sartori, éste plantea la igualdad como un concepto bicéfalo, por un lado lo idéntico para las cosas (tal como lo señalara Pérez Portilla) por el otro “en la definición de lo que es justo” para los hombres (Sartori, 2000: 176). Desde este reconocimiento en lo social, surge que “un juicio sobre la igualdad presume una diferencia entre las cosas que se comparan. En estos términos, hablar de una igualdad completa o absoluta, sería contradictorio. Dos objetos no idénticos nunca son completamente iguales” (Pérez Portilla, 2005: 6).

De alguna forma, si nos referimos a la aplicación práctica, en la definición de justo pueden existir tantas diferencias como existen entre las concepciones teóricas del marxismo y el liberalismo. La respuesta a esta elección da la base de lo que se prefiere igual y nos conduce por las sendas del “deber ser”, de lo que se considera equitativo, frente a la constatación de la desigualdad que, como nos hizo notar Sartori, “es” naturalmente. La normatividad implícita en esta reflexión incluye una complicación adicional, la de haber sido variable a través de la historia con un alcance que depende de la época, teoría o lugar donde se haya formulado. La mencionada temporalidad y espacialidad entraña, también, diferentes dimensiones, dadas por lo local (dentro de un

---

<sup>1</sup> Para la Real academia Española, la desigualdad se la “calidad de desigual, relación de falta de igualdad” y desifine “desigual” como “que no es igual”. Ver en [www.rae.es](http://www.rae.es)

Estado Nación) o por lo internacional (la disparidad de ingresos promedios entre países ricos y pobres, tal como lo señalara Jeffrey Sachs<sup>2</sup>).

De alguna forma, se requiere especificar aquello que la desigualdad no es, aquello que exhibe el contraste con lo deseable. Estas reflexiones parecen señalar la necesidad del recorrido previo por el valor normativo de “igualdad” como antecedente para analizar la desigualdad como fenómeno. Un recorrido que se hace necesario para identificar el criterio con que se aplica el valor normativo de igualdad en una sociedad y momento dados. De alguna forma, antes de adentrarnos en la consideración particular de los países elegidos para el análisis empírico, sería conveniente definir qué valores se defienden y cuál es su alcance, en medio de qué sistema político o en qué definición del concepto de desarrollo. Con estas observaciones en mente y es que intentaremos recorrer, someramente, la evolución del concepto “igualdad” desde su dimensión ética. El recorrido pondrá en evidencia la conexión profunda de la “igualdad” con otro concepto normativo, el de libertad, cuya consideración parece operar como complementario en la Antigüedad. En siglos recientes, sin embargo, la relación parece haberse complejizado: a medida que la igualdad se iba fracturando en diferentes “igualdades” y la libertad pareció tornarse en limitante y limitada por el otrora concepto complementario. Tal cual como señalara Giovanni Sartori: “la libertad es *igual* libertad. Si no fuera igual para todos no sería libertad. Entonces, hay igualdades que son también libertades y al contrario, libertades que son contextualmente igualdades” (Sartori, 2000: 176-177). Desde esta reflexión, nos aboquemos a definir el concepto de igualdad y sus conexiones con la libertad, como una primera aproximación a la desigualdad.

#### 1.1.1. La igualdad y la libertad como valores

Los valores parecen resultar de construcciones mentales socialmente aceptadas, relativamente estables que sirven como estándar para juzgar, para estructurar la experiencia y delimitan los parámetros de comportamiento, ya que establecen lo que se considera aceptable (Hitlin y Palaiivin, 2004); de esta forma se convierten “en el marco individual que determina los medios apropiados y los fines de la acción social” (Traducción propia. *Ibidem*: 382). Tanto la igualdad como la libertad son valores

---

<sup>2</sup> Para más información sobre la desigualdad entre países pobres y ricos ver Sachs, Jeffrey (2005) *El fin de la pobreza- como conseguirlo en nuestro tiempo* México, Random House Mondadori Sa de CV y de la Dehesa, Guillermo (2003) *Globalización, desigualdad y pobreza* Madrid, Alianza Editorial

sociales, formulados originalmente. Como ya señalamos, con la Modernidad y la extensión del concepto de pueblo, estos valores terminaron por fragmentarse y en algunos casos, hasta se convirtieron en opuestos. En este contexto, en sociedades y momentos dados, con ideologías dominantes particulares, se construye un perfil de equidad social como parámetro al que se ajusta la consideración por uno y otro valor, y la medida en que debe ser protegido. En los extremos, se encuentran el marxismo (que protege la igualdad social) y el liberalismo ortodoxo (que resalta la libertad). En el medio, se acomodan una multitud de zonas grises. De esta forma, desde la sociedad sin clases de Marx a la sentencia de “toda ley es mala porque coarta la libertad” de Jeremy Bertham, existen innumerables posiciones de defensa de uno y otro principio e incluso autores que intentan conciliarlos, como Rawls (1971).

La igualdad se presenta, entonces, como una idea compleja que, en ocasiones, colisiona con el valor normativo de libertad. De allí que la igualdad pueda considerarse un concepto amplio donde se suponen ciertas libertades (como las políticas o frente a la ley), mientras se entra en conflicto con otras referidas al libre albedrío y a la iniciativa privada. Nuevamente, nos encontramos con aquello que funciona como la medida del grado de protección de nuestros valores a nivel instrumental: el criterio de justicia vigente en la sociedad bajo análisis en el momento dato. Tal como señala Reyes Escobar:

¿Cómo encontrar, pues, una manera de esclarecer el sentido de nuestros juicios sobre la justicia? Por sí sola, la pregunta parece dar por supuesta la importancia de las cuestiones morales y la necesidad de que éstas se aquilaten en un proceso reflexivo.... ¿Por qué tendría que ser así? ¿No sería más honesto admitir que las desigualdades (de ingreso, de educación, de acceso a las instancias de impartición de justicia legal) generan problemas de acción colectiva que ponen en riesgo la estabilidad de los órdenes institucionales en las cuales vivimos y que, por lo tanto, la tarea sería transformar o reformar la política fiscal, los criterios de ingreso a las universidades públicas o el modo de trabajo de los ministerios públicos en lugar de discutir algo tan abstracto como la justicia? Considero que hay, por lo menos, una buena razón para contestar a esta última pregunta con una negativa: no, no sería honesto omitir la discusión acerca del esclarecimiento de porqué solemos juzgar como injustas las desigualdades porque, de a hacerlo, se le daría la espalda a un hecho que tiene lugar más allá de los cubículos académicos (Reyes Escobar, 2009: 25).

Seguidamente, entonces, nos dedicaremos a analizar ese valor normativo que es la igualdad a través de la historia, señalando los momentos de cambios de criterio. Si bien nos alejaremos un poco de la concepción de la igualdad en los países que nos ocupan (Argentina y Chile), el propósito del siguiente apartado es determinar (en la evolución del concepto) como se conformaron las concepciones normativas en el siglo XX y XXI, momento específico en el que consideraremos la protección de esos valores en contexto particular de los países bajo análisis.

## 1.2. La igualdad como concepto normativo a través de la historia

### 1.2.1. Antecedentes a la Modernidad

A través de la historia, el concepto normativo de igualdad aparece con cierta asiduidad como preocupación de los teóricos de la política. Como ya señalamos, en la Antigüedad los ideales de igualdad y libertad se concebían íntimamente relacionados, por lo menos, en su aplicación para un reducido grupo de los considerados incluidos. En el mundo griego, los hijos de hijos de nacidos en Atenas eran aquellos que formaban el *demos*, alrededor de un 10% de la población con el atributo, por derecho, de participar en las decisiones políticas, mientras el resto de los habitantes (mujeres, extranjeros y esclavos) convivían, sin lugar para el disenso, con ese “orden de las cosas” (Aristóteles: 1). Para dar una idea de la profundidad de las diferencias, podemos recordar con las palabras del mismo Aristóteles cómo era su mundo: “los unos son naturalmente libres, los otros naturalmente esclavos” (Resaltado propio, Aristóteles: 3-4).

Con el devenir de la historia, el concepto de “pueblo” comenzó su derrotero hacia una mayor inclusión. El cristianismo se masificó en Europa y con ello una primera extensión de alcanzados, por lo menos en el plano espiritual. En ese contexto, el “pueblo elegido” de la religión judía limitado a un grupo racial, se extendió al “pueblo de Dios”, incluyendo a todos los católicos del mundo, tal como proclamaba San Agustín. Sin embargo, ¿eran todos los hombres católicos iguales en la tierra?

Santo Tomás dio una respuesta negativa a esta pregunta, dejando claro que los hombres eran iguales en esencia pero diferentes en existencia: “la diversidad es debida a las formas propias (...) así como la sabiduría de Dios es la causa de la diversificación de las cosas, también lo es de su desigualdad” (Santo Tomás, cuestión 47, artículo 1).

Por otro lado, en la complicada estructura social medieval donde el vasallo trabajaba para el señor feudal a cambio de protección en la tierra, y se entregaba el diezmo a cambio de protección en el Cielo, la Iglesia tenía prerrogativas para determinar quiénes eran los incluidos o “fieles” y quiénes los excluidos o herejes juzgando aquellas conductas que podían desviarse de los lineamientos generales. A pesar de todas estas restricciones, el concepto de igualdad cristiano podía asumirse como más extenso que el griego, dado que la religión se había masificado. Apoyada en

los escritos de San Agustín y Santo Tomás, la Iglesia determinaba que la igualdad era un derecho individual, no de clase o de grupo, sentando las bases del concepto de individuo liberal y el camino hacia la Modernidad.

Pero la Edad Media concluyó. Su estructura piramidal en la que convivían el poder abarcador de la Iglesia y los poderes locales de los señores feudales fue cediendo con la aparición de la pólvora y la guerra moderna, de los primeros capitales y el mercantilismo, la Reforma y su cisma y el Estado moderno con un rey centralizador del poder que organizaba sus dominios por medio de un ejército unificado y una burocracia administrativa (Anderson, 2001), donde la aristocracia de “robe”<sup>3</sup> fue pasando a ocupar los puestos antes reservados a los clérigos. En un mundo que se convertía nuevamente en antropocéntrico, el concepto de igualdad sufriría una nueva evolución.

### 1.2.2. La decadencia de las monarquías absolutas y la aparición del Estado Moderno

El paso del feudalismo al Estado consolidado bajo un rey, fue el resultado de múltiples factores, como ya señalamos. Con la aparición de la monarquía absolutista, las sociedades parecieron iniciar el camino hacia nuevos cambios sociales. Rodeando a reyes de gran poder, la aristocracia se mantenía en las cortes y la burguesía se fue fortificando hasta convertirse en una fuerza por momentos aliada al rey, y por otros, en una nueva aristocracia a través de la compra de títulos. En ese esquema los privilegios y la exención de impuestos eran una prerrogativa de la nobleza, mientras el “tercer estado”, como se le decía en Francia, estaba obligado a hacer frente a los dispendios originados en guerras constantes. Tal como señalara Perry Anderson:

Para financiar la guerra se gravaba a los pobres (...) No existía ninguna concepción de “ciudadano” jurídico, sujeto al fisco por el mismo hecho de pertenecer a la Nación. La clase señorial, en la práctica y en todas partes, estaba realmente exenta del impuesto directo. Poeshnev ha bautizado con razón a las nuevas contribuciones impuestas por el Estado absolutista con el nombre de “renta feudal centralizada” para oponerlas a los servicios señoriales que formaban la “renta feudal local”, esta doble sistema de exacción condujo a los pobres a una tormentosa epidemia de rebeliones en la Francia del siglo XVII (Anderson, 2001: 94).

Para aumentar los ingresos gravables, los reyes fueron diagramando sistemas de abolición de barreras al comercio, protecciones aduaneras y promoción de la producción

---

<sup>3</sup> La aristocracia de “robe” era aquella que cumplía ciertas labores administrativas como el cobro de impuestos (una actividad muy lucrativa ya que los cobradores se quedaban con un porcentaje). Se trataba de burgueses de origen, con los suficientes ingresos como para comprar títulos. Además del prestigio que otorgaban los títulos, otro beneficio adicional que otorgaban, era que los titulares quedaban exentos de los pagos al rey por impuestos. La venta de títulos se convirtió en uno de los mayores ingresos para las monarquías absolutistas, sobre todo las francesas (Anderson, 2001).

interna, además de las facilidades al capital usurario necesario para la propia financiación de las coronas, en un paso importante, para el desarrollo capitalista. Por otro lado, la confiscación de tierras eclesiásticas movilizó la propiedad rural, sobre todo en Inglaterra, así como la venta de títulos nobiliarios permitió la participación de la burguesía en la administración y el cobro de impuestos (ibídem). De esta forma, una burguesía fortificada económicamente surgía de las ciudades y empezaría a presionar por reconocimiento y mayor espacio político. Dentro de este contexto, pensadores como Thomas Hobbes o John Locke, construyeron su idea del contrato, donde la autoridad surgía del consentimiento de hombres que, como especie humana, se confirmaban iguales pero se subordinaban a la autoridad de un tercero como forma de preservar el orden, la vida y los bienes:

La naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que, si bien un hombre es, a veces, evidentemente más fuerte en el cuerpo o más sagaz de entendimiento que otro, cuando se consideran en conjunto, la diferencia entre hombre y hombre no es tan importante que uno pueda reclamar, a base de ella, para sí mismo un beneficio cualquiera al que otro no pueda aspirar como él (...) De esta igualdad en cuanto a capacidad se deriva la igualdad de esperanza respecto a la consecución de nuestros fines (Hobbes, 2001: 100-101).

De esta forma, la Modernidad en general, y los pensadores ingleses en específico, había iniciado su transitar hacia nuevas concepciones del hombre y sus derechos, un camino que continuarían otros pensadores. Una especie de revolución filosófica que afectaría la concepción normativa de los valores de igualdad y libertad.

Dentro de este contexto, el Estado absolutista fue cediendo paso, cercado por múltiples ataques a su poder omnímodo, para dar paso a nuevas formas, principalmente al estado liberal, por lo menos en los países anglosajones. Tal como señalara Norberto Bobbio: “el Estado liberal nace de una continua y progresiva erosión del poder absoluto del rey, en períodos de crisis agudas, de ruptura revolucionaria” (Bobbio, 2006: 4). En el contexto de los cambios políticos dados por la Revolución Inglesa de 1649 o a la Francesa de 1789, aparecieron en Inglaterra y Francia, los dos movimientos de ideas que serían el germen de las corrientes intelectuales del siglo XIX y XX y que volverían a poner en el centro de la escena la protección de valores como la libertad y la igualdad.

Atendiendo esta situación, Friedrich von Hayek (1961) sostenía que el desarrollo de la teoría dominantes tuvo dos vertientes: la francesa, del siglo XVIII, especulativa y racionalista, que se diagramó desde el gobierno y el Estado (la Ilustración, específicamente Montesquieu y Rousseau) y la inglesa, del siglo XVII, que Hayek

califica como empírica y sin sistema que partía del hombre y las “oportunidades del desarrollo no ideado” (Hayek, 1961: 138). Tanto una como otra corriente, tuvieron un efecto diferenciado sobre la conformación de aquello que se consideraba justo, y de los grados en que debía protegerse la libertad y la igualdad. A pesar de las similitudes en lo que se refiere a la idea de la limitación del poder y de la defensa de la libertad, al incluir también una concepción diferente del papel de la ley, las teorías tuvieron consecuencias históricas diferentes. También en América su área de influencia fue diferenciada, con preeminencia de la corriente inglesa en el Hemisferio Norte (aunque también influyó, en menor medida, la Ilustración francesa), y de la francesa en el Hemisferio Sur. Como paradoja podemos señalar que si Latinoamérica eligió las ideas rectoras del pensamiento francés: “Libertad, igualdad y fraternidad”, en la aplicación práctica fue casi tan inconsistente con esos lineamientos como lo fue Revolución de 1789 en su aplicación como motor ético. En el convulsionado contexto francés, la igualdad y la libertad parecían alcanzar sólo a los miembros de la burguesía cercanos al poder, y la ley parecía una entelequía que protegía a los simpatizantes del gobierno de turno.

Para adentrarnos, entonces, en las características de estas las dos mencionadas corrientes de gran influencia en la concepción moderna de los valores que nos ocupan, podemos señalar que la inglesa fue la cuna del liberalismo. Dentro de esta corriente, exponentes como Jeremy Bentham llegaron a escribir, como ya señalamos, que la ley era mala de por sí, por establecer limitaciones al valor supremo de la libertad. La corriente francesa, por su parte, donde abrevaron diferentes teorías incluido el marxismo, mostraba exponentes como Rousseau que nos recordaba, una vez más, que el todo es superior a la parte, la igualdad a la libertad: “mientras varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad que se refiere a la común conservación y al bienestar general” (Rousseau, 2000: 149). En su idea de la democracia ideal, Rousseau proponía una defensa de la igualdad “a la que las fuerzas de las cosas tienden a destruir” estableciendo que, a pesar de las diferencias naturales de los hombres, con la soberanía de la voluntad general podía asegurarse la igualdad “por convención y derecho” (Ibídem: 49) de todos los hombres. En su concepción, la voluntad general, como expresión de la mayoría, se constituía, en la práctica, en una limitante de la libertad, por lo menos, de la de las minorías.

Por otro lado, la importancia y primacía de la leyes, aparecían en el otro gran exponente de la Ilustración Francesa, Montesquieu. En su famoso *Espíritu de las leyes*, Montesquieu establecía un sistema de controles y contrapesos dentro del mismo gobierno, para asegurar la igualdad ante la ley y la justicia de los ciudadanos (igualdad de trato), ya que “hace falta que el poder refrene al poder” (Montesquieu, 2002: 245). En el contexto político francés de su tiempo, el de monarquía absolutista, este autor invocaba el poder supremo de la ley para limitar la autoridad del rey. Con ese objetivo, creaba un esquema donde la libertad estaba limitada a los arbitrios de la ley, y de alguna manera, condenada a sus olvidos, en una especie de marco de contención a las acciones del rey, pero también a las de los ciudadanos y los excesos de la libertad<sup>4</sup>.

Al finalizar el siglo XVIII, las nuevas ideas habían sido recogidas por la Asamblea General Constituyente de la Revolución Francesa bajo la forma de *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789). En una enumeración bastante taxativa de los derechos protegidos, la Declaración reconocía derechos naturales e imprescindibles como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, así como establecía un reconocimiento a la igualdad ante la ley y la justicia. A pesar de la novedad en la formulación, esta amplitud en la definición de los derechos, no suponía la misma flexibilidad para todas las personas<sup>5</sup>. De todas formas, el amplio espectro de excluidos iniciales terminaría por ensancharse y la *Declaración de derechos* concluiría por imponerse a lo largo del Mundo Occidental; sobre todo, a través de su adopción en los Estados Unidos independizados que funcionarían como amalgama de la *Declaración de derechos* francesa y la tradición intelectual inglesa.

### 1.2.3. El siglo XIX, al irrupción del marxismo y la consolidación del liberalismo

En el siglo XIX, el proceso de ampliación de la igualdad y las restricciones a la libertad parecían haberse iniciado. Por lo menos, la puja ideológica entre liberalismo y socialismo pareció centrarse en esa posible oposición de los antes complementarios (pero restringidos) conceptos de igualdad y libertad. Mientras los socialistas pugnaban

---

<sup>4</sup> Según Montesquieu, la ley debía ser tal que “ que nadie sea obligado a hacer las cosas a las que la ley no lo obliga y a dejar de hacer las que si le permite” (Montesquieu, 2002: 245).

<sup>5</sup> Con la Revolución Francesa, los incluidos pasaron a ser los hombres burgueses, quedaban excluidos los miembros de la nobleza, el clero, en cierta forma, las mujeres, y los defensores de tradicionales del clero, como por ejemplo, los campesinos.

por una sociedad igualitaria vista como un todo, donde el hombre se constituía en un genérico de naturaleza universal<sup>6</sup>, los liberales elegían la libertad individual que reconocía las diferencias naturales entre los hombres, sus esfuerzos y méritos dispares Tal como había señalado Locke:

Aunque anteriormente haya dicho que todos los hombres son iguales por naturaleza, no debe entenderse por ello que me refería a toda clase de igualdad. Los años y las condiciones personales pueden dar a ciertos hombres un justo derecho de precedencia. La superioridad de facultades y de méritos puede ubicar a otros por encima del nivel general. El nacimiento a unos, las alianzas y los beneficios recibidos a otros pueden exigir el testimonio de su respeto a quienes se lo tienen ganado por respeto, por naturaleza o por otras consideraciones (Locke, 2003: 57).

Desde esta defensa de la libertad como valor a ultranza iban a nacer algunas de las grandes fragmentaciones del valor “libertad” del siglo XX. De esta forma, empezó a establecerse que las libertades de expresión, de opinión o de discusión debían estar garantizadas, pues sin ellas no era posible la libertad civil (Mill, 2003), en una iniciativa que estaría profundamente imbricada con la idea de la democracia liberal posterior.

El problema, en esta defensa de la libertad como principio rector en detrimento de la igualdad como valor, fue que las desigualdades propias de la naturaleza se convirtieron en diferencias profundas dadas las posiciones de poder de algunos pocos y la debilidad de otros. La injusticia implícita de algunos abusos fue produciendo modificaciones en las normas, con el objetivo de proteger a los sometidos. En la Inglaterra liberal, por ejemplo, los cambios en las reglamentaciones se sucedieron a partir de 1832, con el objeto de reducir el horario de trabajo, proteger a los niños, a los mineros etc. La influencia del nuevo socialismo y las críticas al capitalismo y sus abusos, fue produciendo el resto.

#### 1.2.4. La fragmentación de la igualdad

A lo largo del capítulo hemos visitado, someramente, algunas de las teorías en las que se apoyaron los distintos eventos tales como: la formación del Estado-Nación moderno, la Revolución Francesa, la aparición del capitalismo en Inglaterra y el pensamiento

---

<sup>6</sup>Según Sánchez Vázquez, el hombre marxista: “Es un ser genérico, no individuo porque tiene conciencia de sí mismo como género (lo universal). Se pone a sí mismo como objeto de su conciencia. El trabajo es la objetivación del hombre como ser genérico y, por tanto, como ser consciente. El hombre es un ser social, por eso género y sociedad se hallan en unidad indisoluble (Sánchez Vázquez, 2003: 233 y 237).

liberal, las críticas socialista. Al final del siglo XIX, Inglaterra y Estados Unidos exhibían sistemas de elección que consagraban, en principio, la igualdad política que defendía el liberalismo, movimiento que comenzaba a asociarse con la democracia. Sin embargo, en la práctica, la decisión del voto todavía aparecía restringida ya que estaba reservado a los varones con propiedad.

En Inglaterra, la desigualdad en el trato político era mayor, ya que, hasta mediados del siglo XIX, sólo contaban con posibilidad de sufragar los varones terratenientes. En Estados Unidos, la igualdad de los hombres parecía tal, que preocupara al francés Tocqueville (2001) quien avizoraba una “dictadura de la mayoría” y un peligro para el bien supremo de la libertad. En el contexto de Estados Unidos del momento, siete de cada diez hombres blancos contaba con su tierra, entregada original y equitativamente a colonos a lo largo del territorio. Sin embargo, esta sociedad igualitaria de campesinos se iba a transformar con el arribo inminente de la Revolución Industrial. En su visión hacia el futuro, Tocqueville no previó las desigualdades que la industrialización pareció traer consigo.

Volviendo hacia atrás en la historia, hemos mencionado que los griegos primero, y luego los franceses se preocuparon por la igualdad política. Aunque ese ideal parecía presentar una paradoja: esta igualdad se aplicaba en un sector de la población total lo cual suponía una cantidad importante de excluidos. Tuvieron que pasar años, bien entrado el siglo XX, para que esa “igualdad original” se extendiera, por ejemplo, a los hombres sin propiedad, a los de color y a las mujeres. Como segunda fragmentación moderna del concepto de igualdad podemos mencionar a la de derechos, en sus dos derivaciones referidas a la universalidad de la ley, por un lado, y a la aplicación de la justicia, por otro. Desde estas consideraciones, es que la llamada “igualdad ante la ley” se convirtió en un tema fundamental en las redacciones de numerosas constituciones. Pero aún existían otros aspectos a explorar concernientes a las desigualdades presentes en todas las sociedades ¿Cómo justificar las desigualdades sociales o las económicas? ¿Eran éstas el efecto de la desigualdad natural de los hombres como especie humana o podía subsanarse? ¿Qué pasaba con la libertad si se intentaba “igualar” a los hombres?

Cuando el francés Tocqueville (2001) analizó la sociedad americana y su homogeneidad inicial, acuñó el término de *igualdad de oportunidades*, base de lo que posteriormente Hayek llamó igualdad en el punto de partida. A otros autores, esta idea les pareció insuficiente ya que las oportunidades iniciales no garantizaban la igualdad en la meta final. Para los liberales, la razón estaba clara: la elección propia del individuo

libre no podía ser coartada. Cualquier intervención externa en búsqueda de la igualdad supondría limitar el libre albedrío. En la vereda opuesta, los socialistas, no creían en las posibilidades de elección en un mundo dividido en clases por medio de la propiedad privada. Para Marx, la solución era destruir las diferencias, de esta forma, el bien supremo protegido se convertía en la igualdad. Entre ambos extremos, el siglo XX, produjo múltiples pensadores que se preocuparon por los conceptos de libertad e igualdad desde sus distintas aristas. Entre las dos corrientes dominantes aparece la que llamaremos conservadora que tuvo una influencia importante en el Sur del continente americano, sobre todo en la Argentina.

#### 1.2.5. El siglo XX y la igualdad

##### 1.2.5.1. Consideraciones sobre liberalismo y socialismo en el siglo XX

Podríamos afirmar, entonces, que desde Inglaterra y Francia, se sientan las bases de las dos tendencias preponderantes de la Modernidad y sus concepciones internas sobre los conceptos de libertad e igualdad. La inglesa, supone defender la libertad sobre la igualdad, la francesa, ubica la igualdad sobre la libertad, dejando atrás la complementariedad de ideales destinada a un grupo selecto en el pasado. Por supuesto, autores alemanes como Kant o Marx realizaron importantes contribuciones a la formulación de la dicotomía, pero nuestro objetivo era intentar dilucidar el origen de la diferenciación que serviría de base para las dos grandes teorías de la Modernidad: el liberalismo y el socialismo. Con el tiempo, esta discusión sobre preponderancia fue encontrando zonas grises en el seno de cada teoría: generando la preocupación de la libertad en el socialismo y de la igualdad y sus fragmentaciones en el liberalismo.

Para el liberalismo, dice Norberto Bobbio, existía un problema antitético entre libertad e igualdad que se complicaba aún más al asociarlo con la democracia y su concepción igualitaria, ya que: “no se puede realizar con plenitud una sin limitar el otra” (Bobbio, 2006: 41). Por otro lado, ahí estaba la realidad empírica que venía a confrontar la construcción de la filosofía política. Si la libertad permanecía como bien supremo, las diferencias debían tolerarse como naturales. Pero ¿qué pasaba con los abusos, producto de la concentración del poder económico? Como había señalado Marx en *El capital* (1983), las corporaciones tienden a especializarse y concentrarse y esa tendencia natural

aleja de la competencia perfecta, base económica de la teoría liberal. Dentro del capitalismo, este afecto había sido considerado tempranamente por el propio Adam Smith quien, a pesar de que describía una sociedad en colaboración donde operaba como ecualizadora la “mano invisible”, sugería la posibilidad del peligro de la concentración en monopolios, destructores de equilibrios naturales y de la armonía (Smith, 1983). La verificación de la formación de grandes corporaciones con inmensos producto bruto totales en la realidad, la tendencia hacia los mercados imperfectos, (monopolios y oligopolios), con presencia de los altos costos de transacción y de información asimétrica, fueron obligando a ejercer mayor control por parte de los estados, a limitar la “libertad” con el objetivo de morigerar las desigualdades originadas por el poder económico en manos privadas. De esta forma y con el objetivo de “controlar” la mano invisible, surgen las leyes laborales, las de antimonopolio, de defensa al consumidor, antitrust, antidumping etc. Este proceso de autocorrección del liberalismo, no acalló las voces reivindicativas del valor de la igualdad por parte de la corriente socialista.

Tradicionalmente, como ya señalamos, los pensadores socialistas se preocuparon por la igualdad del todo, diferenciándose del liberalismo desde la concepción misma del hombre y la sociedad:

El liberalismo y el igualitarismo tienen sus raíces en concepciones del hombre y de la sociedad profundamente diferentes: individualista, conflictiva y pluralista el liberalismo, totalizante, armónica y monista el igualitarismo (Bobbio, 1961: 41).

En aras de la conquista de la igualdad, y teniendo en cuenta las diferencias humanas naturales que la mayoría de los autores no puede dejar de reconocer, el socialismo propone “el desarrollo de la comunidad en su conjunto, a costa de disminuir la esfera de libertades individuales” (Ibídem: 41). Esta premisa ideológica, se reflejó en la aplicación del socialismo en los países de Europa del Este y Asia, entre otros.

Sin embargo, el socialismo y su aplicación en la realidad también mostraría su desgaste al proteger un valor en detrimento del otro. Después de décadas de socialismo en Europa del Este, el Muro de Berlín terminó siendo derribado en 1989 para aceptar las premisas liberales que permitían la diferenciación de la iniciativa privada y el capital.

Todo este proceso de adaptación y cambio en las teorías desde la aplicación en la realidad empírica encubría ciertas inconsistencias, sobre todo en lo que se refería a valores protegidos. De ahí la crítica de Wallerstein al liberalismo:

La contradicción interna de la ideología liberal es total. Si todos los seres humanos tienen los mismos derechos, y todos los pueblos tienen los mismos derechos, no podemos mantener el tipo de sistema desigualitario que la economía mundo capitalista siempre ha sido y siempre será (Wallerstein, 2001: 163).

En defensa del liberalismo, y desde una visión de la igualdad que suponía la igualdad de trato y no la igualación en los resultados, Hayek parecía responderle:

Las razones a favor de la libertad no exigen que el gobernante trate a todos por igual, presume que son iguales o que pretenda hacerlos iguales (...) *Si los tratamos a todos por igual el resultado será desigual en posiciones efectivas* (Resaltado propio, Hayek, 1961: 176).

¿Quién tiene razón? Más allá de la respuesta a esta pregunta, podríamos convenir que la igualdad y su relación con la justicia distributiva se convirtieron en un problema para la filosofía política liberal, al que trataron de dar solución desde las diferentes esferas. Desde lo económico podemos citar a Keynes que intentó redimensionar el papel del Estado y el alcance de su intervención, en lo filosófico, a John Rawls con su idea de la garantía de bienes mínimos inició el camino hacia un redimensionamiento ético en el liberalismo.

#### 1.2.5.2. Los valores éticos defendidos por los liberales del siglo XX

##### 1.2.5.2.1 La preocupación por la libertad

Friedrich von Hayek, de gran influencia en el siglo XX, dedicó su libro *Fundamentos de la libertad* (1961) al ideal de la libertad como bien supremo. Dada la importancia otorgada por el autor al tema y su influencia posterior en el neoliberalismo, nos detendremos a analizar alguno de sus escritos. Según Hayek, “la libertad presupone que el individuo tenga cierta esfera de actividad asegurada, que en su ambiente exista cierto conjunto de circunstancias en las que otros no pueden interferir” (Hayek, 1961: 64). Aunque se le traten de otorgar distintos significados (políticos, subjetivos), aunque los usos sean múltiples, la libertad es una, señalaba Hayek. Para él, la libertad era una construcción y, como tal, se hacía necesario trabajar en su perfeccionamiento de forma de garantizar la convivencia y la libre elección.

Llegado a este punto, podríamos preguntarnos: ¿dónde había quedado la igualdad para Hayek? El autor sostenía que desde su perspectiva ética, era posible la preocupación

por la igualdad. Mientras el observador de la realidad que había en él percibía desigualdades, el intelectual liberal les daba un lugar en su teoría, las integraba al esquema, y justificaba aquellas que consideraba inevitables en aras de la protección de la libertad. Después de todo, en su época todavía subsistía la seguridad de que el progreso y el crecimiento terminarían con los problemas sociales como la pobreza, tal como lo indicara Schumpeter:

Si el capitalismo repitiese su realización pasada durante otro medio siglo a partir de 1928, acabaría con todo lo que, con arreglo a los patrones actuales, podría llamarse pobreza, aún en los estratos inferiores de la población, exceptuando, únicamente, los casos patológicos (Schumpeter, 1983:100).

Enrolado en la misma convicción, Hayek se preocupaba por la *igualdad de trato*, necesaria para hacer posible la libertad deseada en las elecciones y desarrollo de los individuos. En su teoría, cualquier otro intento por limar diferencias terminaría por crear desigualdades al no retribuir el esfuerzo o el genio:

La libertad no solamente no tiene nada que ver con cualquier clase de igualdad sino que incluso produce desigualdades (...) *se trata de un resultado necesario que forma parte de la justificación de la libertad individual* (Resaltado propio. Hayek, 1961:176).

¿Cuál es la importancia particular de este pensador de inicios del siglo XX? Como ya señalamos, nos detenemos en este autor en particular, y en su consideración por la libertad como valor, dado que sus ideas fueron la base del Consenso de Washington, cuyas reformas fueron implementadas en Latinoamérica en el inicio de los noventa. En su momento de aparición, sin embargo, la corriente llamada “neoliberalismo” perdió la batalla intelectual por imponer un paradigma económico después de la Depresión de 1930, ya que la idea triunfante en ese momento fue la de John Maynard Keynes. Mientras tanto, se consolidaba el movimiento, por lo menos en lo académico, y esperaba agazapado, hasta su resurrección ideológica a fines de los setenta cuando el intervencionismo estatal parecía una enfermedad que erosionaba la asignación eficiente de recursos del mercado (Mutsaku Kamilamba, 2002).

De esta forma, el neoliberalismo se presentaba como una profundización de la protección de la libertad en el liberalismo. Sin embargo, existieron otras derivaciones que tuvieron más que ver con un nuevo dimensionamiento de la igualdad, en una búsqueda por mejorar el contexto social en el que aplicaba el liberalismo.

#### 1.2.5.2.2. La preocupación por la igualdad en el liberalismo

Como señalara Norberto Bobbio “para el liberal, el fin principal es el desarrollo de la personalidad individual” (2006:41) y la única forma de hacer compatible la igualdad

con el ideal de libertad es lo que Bobbio llama *la igualdad en la libertad*. En la aplicación de ese principio, la igualdad se fue traduciendo, sucesivamente, en igualdad política, frente a la ley (jurídica) y ante la ley (de derechos). Como vimos, Tocqueville (2001) había agregado a estas diferenciaciones de la igualdad, el concepto de *igualdad de oportunidades* en el punto de partida. Todos estos fragmentos de la igualdad suponen relaciones equitativas en el contexto para lograr el desarrollo personal. Desde ya, cualquier intento posterior por igualar el resultado de las elecciones personales, los méritos o el esfuerzo supondrían una intervención directa sobre el desarrollo individual dentro de la sociedad, con lo que se alterarían los límites de la libertad necesaria, decían los liberales ortodoxos o individualistas.

Sin embargo, y como ya mencionamos, la *mano invisible*, tal cual la llamó Adam Smith, opera, a veces, formando concentraciones de poder de privado, monopolios, oligopolios y asimetrías en la información. Esa distorsión aleja de la competencia perfecta, base teórica del capitalismo. De ahí que los estados de los países más liberales del planeta, como ya fue señalado, se hayan preocupado para establecer leyes y normas que controlen los excesos. Adicionalmente, pensadores surgidos del mismo liberalismo comenzaron a preocuparse por el perfil social del sistema, verificando que el crecimiento no era suficiente para impedir la desigualdad social.

Dentro de esta perspectiva, apareció John Rawls quien parecía convencido de que la libertad es compatible con cierta igualdad social asegurada por la justicia distributiva. En su *Teoría de la justicia* (1971) retomó la idea de contrato de los clásicos en una sociedad donde los individuos, en medio del llamado *velo de ignorancia* (que les impide determinar su lugar en la sociedad), aceptan principios básicos de justicia, ya que “una sociedad está bien ordenada no sólo cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando también está eficazmente regulada por una concepción pública de justicia” (Rawls, 1971: 18). Para garantizar la justicia, Rawls señala dos principios básicos, sustentos de su teoría: el primero garantiza lo bueno, el segundo establece lo correcto a través de la consideración de la diferencia,

- 1º. Cada persona tiene **igual** derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicos e **igualitarios** (Resaltado propio, Rawls, 2006: 31)
- 2º. Las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, relacionada con puestos y cargos disponibles a todos (...) en segundo (...) deberán ejercerse en el máximo beneficio de los menos privilegiados. (Ibidem)

Pero las críticas a la vaguedad de esos principios arreciaron: “Así como la maximización carece de un elemento igualador, la igualdad estricta carece de un elemento maximizador” (Rivera López, 1997: 251). Tomando en cuenta la acusación de vaguedad en las críticas, Rawls, diagramó un nuevo principio, el de *maximin*, con el objetivo de asegurar la cooperación en una *sociedad bien ordenada*. El principio supone “adoptar la alternativa cuyo peor resultado es superior a los peores resultados de las otras” (Rawls, 1971: 152-3). De esta forma, se asegura que los más aventajados sólo obtengan beneficios después de los más débiles en la sociedad otorgándole, quizás, una nueva dimensión al viejo principio del utilitarismo formulado por David Hume y Hutchinson “la mayor utilidad para el mayor número”. Ante las críticas a que el *maximin* atacaba la libertad individual y la iniciativa privada, Rawls respondía que el esquema de garantizar bienes primarios era posible porque los individuos en cooperación comprendían que el desarrollo de todos era una garantía para la libertad de cada uno. Aunque sus conceptos de bienes primarios resulten subjetivos (¿qué incluyen?, ¿hasta dónde?, ¿quién determina cuáles son?), su intención era lograr ciertas cantidades mínimas de equidad social en medio de lo normativo de *una sociedad ordenada* que concebía de cooperación mutua. Esta idea de la cooperación voluntaria dentro de una sociedad bien ordenada también fue fuente de críticas. Esta vez, por los llamados liberales igualitarios, quienes consideraban que toda la estructura teórica de Rawls se apoyaba en una concepción negativa de la libertad (definida como garantía a la esfera privada) en lugar de una positiva (creación del Estado de las condiciones necesarias para que el individuo se desarrolle)<sup>7</sup>. De ahí que autores como Wellmer, señalaran que: “sin la garantía de un mínimo socio económico adecuado y suficiente para posibilitar a todos un cierto grado de autonomía y respeto a sí mismo, pierden los derechos básicos liberales su valor a ojos de los miembros de una sociedad”<sup>8</sup>. Pero allí no terminaron las críticas.

Amartya Sen, les objeta tanto a Rawls como a los comunitarios concentrarse en la distribución de bienes en lugar de hacerlo en el desarrollo de capacidades que posibiliten la libertad de realizarse. Y es aquí donde aparece la gran contribución de este premio Nobel a los estudios de la desigualdad y, por ende, a la construcción de políticas

---

<sup>7</sup> Según la clasificación de las libertades ideadas por Berlin (1958).

<sup>8</sup> para más detalle sobre este tema ver Armesto, Alejandra 2000 “Teorías de la justicia: ¿ utilidad , igualdad o mérito’ en *Fractal* No.16 enero-marzo 2000, Año IV vol V.

públicas tendientes a posibilitar el desarrollo de la población, sobre todo a través de la provisión de bienes públicos. Para Sen, la labor del Estado es la de garantizar el desarrollo de las capacidades del individuo para poder obrar en el caso particular, de allí su formulación del concepto de *capabilities*<sup>9</sup> que supone establecer el marco adecuado para el desarrollo de las habilidades personales con acciones concretas de política pública cristalizada en la provisión de bienes públicos de calidad.

De esta forma, de igual manera que en el socialismo se abría todo un espectro de consideración a la libertad y a la consideración al mérito como mecanismo para el desarrollo sobre todo económico, en el liberalismo las corrientes “igualitarias” terminaron por introducir la consideración de la igualdad (estableciendo, en principio, la necesidad de ciertos controles o de garantía en la provisión de bienes públicos).

Por lo pronto, una vez señaladas algunas de las variaciones en las dos grandes teorías surgidas de la Modernidad, nos queda por considerar una tercera “ideología”, como la llama Wallestein(2001): la conservadora. No podemos olvidarla, dada la influencia que tuvo en la primera mitad del siglo XX, sobre todo en algunos países de América del Sur como Argentina. Por lo que seguidamente recordaremos a uno de sus principales exponentes, Carl Schmitt.

#### 1.2.5.3. La alternativa conservadora

Entre los autores políticos del siglo XX, Carl Schmitt, el mayor exponente de esta alternativa, se definía como un conservador que abogaba por los equilibrios políticos del Estado Nación europeo vigentes hasta el Tratado de Versalles (1920). En 1922, publicó la *Teología política* (2005) donde acuñó su concepto de soberanía ligada al *estado de excepción* o sea a la posibilidad de definir al *amigo* (nosotros) y el *enemigo* (ellos).

Para Schmitt, lo excepcional en política era similar *al milagro en teología*, (Schmitt, 2005: 36). De alguna forma, lo excepcional se convertía en lo inusual, lo que salía del contexto y que, por tanto, lo que exigía un trato especial por fuera de la generalidad, producto de una ley construida por hombres sin consideración por los casos que salieran de la norma. De ahí que en situaciones de crisis, se hiciera necesario el tratamiento individual de un soberano con capacidad para establecer y manejar la excepción. El Estado de Schmitt se presenta como una organización vertical, de ahí que

---

<sup>9</sup> Se refiere a la habilidad para realizar acciones, supone una combinación de capacidades y habilidades.

en este esquema la pluralidad defendida por el liberalismo no encontraba lugar. Para Schmitt, la democracia suponía una relación entre semejantes, mientras que, a sus ojos, el liberalismo, con sus discusiones constantes y su reducción del mundo en categorías éticas, no producían más que perjuicios. En su concepción del Estado lo necesario era la homogeneidad, no el disenso. A pesar de las sensibles diferencias que mantenía con el marxismo, Schmitt compartía una idea central de repudio a las diferencias. Tanto Marx como Schmitt, percibían al mundo ideal como una sociedad sin contrastes, en la que hubieran desaparecido las diferencias originadas en la economía (Marx) o en los desiguales, los enemigos, las opiniones discordantes y la ideología (Schmitt). Desde ese contexto, el autor nos permite avizorar su idea de igualdad:

Toda democracia real se basa en el hecho de que no sólo se trata a los iguales de igual forma, sino, como consecuencia inevitable, a lo desigual de forma desigual(...) El poder político de una **democracia estriba en saber eliminar o alejar lo extraño y desigual, lo que amenaza a la homogeneidad**(..) Por lo demás puede añadirse que en una democracia, dado que una igualdad corresponde siempre a una desigualdad, se puede excluir a una parte de la población dominada por el Estado sin dejar de ser por ello una democracia ( Resaltado propio. Schmitt, 1990:12-13).

En la idea democrática de Schmitt, no hay espacio para la “igualdad de trato” de la que hablaba Hayek. La igualdad sólo era posible para los concebidos iguales. Desde esta idea, con su suma de probables excluidos (lo que en realidad suponía, excluir de cuajo al disenso o lo considerado extraño desde el poder), era posible otorgarle un andamiaje teórico al nazismo y al propio antisemitismo del autor. ¿Cómo influyeron estas ideas desde Alemania a América Latina?

La doctrina de Schmitt nos interesa pues tuvo una marcada influencia en el peronismo argentino entre 1945-1955, diseminando la idea de una sociedad de homogéneos (“pueblo peronista”) donde se excluyeran las amenazas dadas por la oposición retratada como oligarquía<sup>10</sup>. En ese ambiente de pretendida armonía sólo entre los “iguales”, el disenso se convirtió en un patrón ideológico de exclusión. En medio de un ambiente de relativa equidad económica, Argentina conocería los vaivenes de la división política en medio de un contexto de conflicto permanente (Lewis, 1990). Este largo desgaste en discusiones e intentos de homogenización fallidos (cuestión que también abordaron regímenes posteriores, como la Dictadura Militar), terminaría por erosionar tanto a las instituciones como la performance económica y social del país, tal como analizaremos, con más detalle, en la segunda parte del presente trabajo.

---

<sup>10</sup> Las frases de Perón “para los amigos todo para los enemigos, ni justicia” “cinco por uno”, “para un peronista no hay nada mejor que otro peronista”, parecen afirmaciones en este sentido. Recordemos que Perón había estado comisionado en Europa desde el año 1938 a 1940 estudiando los regímenes fascistas en Italia y Alemania. Para más información sobre frases ver [www.sitioargentina.com](http://www.sitioargentina.com)

Desde el punto de vista teórico, la exclusión social de los no homogéneos, supuso la reacción teórica de Hannah Arendt, una sobreviviente del nazismo. Desde este ideal, la pluralidad, la distinción, se hacían imprescindibles. La pluralidad, nos indicaba Arendt, es el reflejo de la individualidad de los hombres, de su identidad, del que somos “alguien” y “no algo”. Para Schmitt, la política partía de la definición del soberano sobre el amigo-enemigo, definición que determinaba lo incluido y lo excluido, el nosotros y el ellos. Dentro del universo de Arendt, no había lugar para la exclusión en un “ellos”. Los hombres en plural de Arendt, suponían una relación “entre”. La función de la política, entonces, era restaurar las relaciones originales en una forma que no podía ocultar la influencia liberal: “la política organiza de antemano a los absolutamente diversos en consideración a una igualdad relativa y para diferenciarlos de los relativamente diversos” (Arendt, 1997:47). En medio de su propia experiencia de exclusión, Hannah Arendt volvía a poner sobre el tapete la consideración de la igualdad de trato. Lástima que su teoría no alcanzó con la misma fuerza que la de Schmitt, al sur del continente americano.

#### 1.2.6. Algunas consideraciones finales sobre la construcción del concepto de igualdad

Esta primera parte del capítulo nos ha sumergido en un recorrido por los conceptos normativos de igualdad y libertad. Pudimos percibir cómo en el mundo antiguo donde la exclusión era la regla, los principios se mantenían unidos consagrando la inclusión de una especie de pueblos de elegidos. La masificación de la religión católica y sus pensadores fueron introduciendo nuevos conceptos tales como *la igualdad a los ojos de Dios* o las igualdades de *esencia* y diferencias de existencia. La tradición inglesa, por un lado, la francesa por el otro, iban a sentar las bases de las dos principales teorías de la Modernidad, el liberalismo y el socialismo, y la fractura de la complementariedad de los conceptos. Una recorrida sobre la evolución de la teoría durante el siglo XX permite identificar la preocupación de aquellos enrolados en una u otra corriente por el principio que se había desestimado, la igualdad en la teoría de origen liberal, la libertad para los socialistas.

Por otro lado, este recorrido nos permitió identificar la complejidad del concepto de igualdad que, en realidad, encierra diversas “igualdades” de acuerdo a la posición del autor. De ahí la necesidad de definir “igualdad” (¿ante la ley?, ¿de derechos?, ¿en el punto de partida?, ¿de trato?, ¿en la obtención de bienes primarios?, ¿política?, etc.) antes de emprender cualquier análisis valorativo. Es el turno, entonces, de analizar la otra cara de la igualdad, o sea la desigualdad, concepto que, como veremos, también encierra sus propias complicaciones.

### **1.3. La desigualdad**

#### **1.3.1. La igualdad y la desigualdad**

En el presente capítulo nos centramos en algunos de los principales autores preocupados por la igualdad. Transitamos diversos tiempos, teorías y definiciones: desde la igualdad política, de oportunidades y de trato liberales, hasta la igualdad económica del socialismo; desde la exclusión de los no homogéneos de Schmitt, hasta la idea de inclusión completa de Arendt. Una vez alcanzado este punto del análisis, cabría preguntarse: ¿cuál es el nivel de igualdad deseable o la desigualdad tolerable en el mundo contemporáneo?

Las respuestas, nuevamente, pueden ser múltiples. Como ya señalamos, cualquier referencia a la igualdad lleva implícita una mirada teórica del mundo, una definición del *deber ser*. Según Atkinson supone “un contenido moral, es decir existe una presunción de que la igualdad es deseable” (Atkinson en Gradín y Río, 2001: 2). De alguna forma, cuando intentamos dimensionar su otra cara, la desigualdad “partimos de un *todo* y queremos valorar el reparto existente en función de alguna noción de justicia redistributiva” (Gradín y del Río, 2001: 2). Sin embargo, como ya señalamos precedentemente, al involucrar la justicia en la distribución es cuando el criterio de igualdad supone, implícitamente, una consideración por lo “lo naturalmente diferente”: “la mera existencia de disparidad de la renta y la riqueza no constituye una base suficiente para realizar afirmaciones sobre la justicia e injusticia, es necesario determinar que los individuos implicados son comparables en lo que se refiere a otros aspectos relevantes” (Atkinson en Gradín y del Río, 2001: 2).

Con éstas y otras cuestiones en mente, podríamos convenir que el concepto de desigualdad supone sus propias consideraciones, íntimamente relacionadas con la

concepción implícita de igualdad en una sociedad y en un momento dado. Según Amartya Sen:

...en la evaluación de la desigualdad hay que tener en cuenta tanto la pluralidad de ámbitos en el que se puede considerar la desigualdad, como la diversidad de individuos. Las relativas ventajas o desventajas que las personas tienen, comparadas unas con otras, pueden considerarse desde muchas perspectivas diferentes, que implican diversas concentraciones, p.ej., libertades, derechos, ingresos, patrimonio, recursos, bienes elementales, utilidades, potencialidades etc. y la cuestión de la evaluación de la desigualdad depende del ámbito donde se va a evaluar la igualdad.(...) La desigualdad se mide con algún *fin*, y tanto en la elección del ámbito como la selección de medidas particulares de desigualdad en ese ámbito, tendrían que llevarse a cabo a la luz del objetivo (Sen, 1999: 105).

Sen plantea un dilema que no parece evidente en primera instancia cuando se evalúa la desigualdad: el autor pone de relieve las consideraciones individuales en una medición tradicionalmente cuantitativa: “¿debería juzgarse positivamente la situación de una persona en cuanto al nivel de logros, o negativamente, en cuanto a la *carencia* respecto a lo máximo que podría haber obtenido?” (Resaltado del autor, *Ibídem*: 106). Al incluir en la noción de desigualdad conceptos que tienen que ver con una aproximación a lo “cualitativo” de la igualdad, Sen pone en evidencia esa paradoja que señalamos más arriba, si la desigualdad supone una deficiencia de la igualdad ¿Con qué igualdad la estamos comparando?, ¿desde qué valores la estamos midiendo?

Teniendo en cuenta las diferencias naturales, continua Sen, los dos planteamientos mencionados más arriba (el positivo sobre los logros, o el que se establece desde las carencias) pueden llevar a resultados dispares, ya que el potencial máximo de una persona puede no coincidir con el de otra. De ahí que igualar desde el logro pueda llevar a “rebajar a todos al mismo nivel”, como ya señalamos, ya que supone preestablecer una medida estándar de los resultados deseables. Habrá quién sea recompensado a pesar de no haber realizado su mejor esfuerzo, habrá quién salga perjudicado a pesar de haber dado lo mejor de sí. Desde esta especie de “injusticia” o de inequidad en la aplicación de premios y castigos, es que el autor propone abordar la desigualdad desde las carencias, con todas las complicaciones que esta medición también supone, ¿cómo relacionar desigualdad con carencias? Sen establece la conexión con la falta o no de bienestar entre los distintos miembros de una sociedad, deficiencia que el autor considera como: “una función de la combinación de los vectores de funcionamiento de cada uno (o de los conjuntos de las potencialidades de las personas)” (*Ibídem*: 112). Si la medición de la desigualdad de acuerdo a criterios éticos basados en la equidad y la justicia es de difícil determinación, desde el bienestar, medido como potencialidades de cada uno, parece no resultar en medidas de comparación estadística. Entonces, ¿cómo

medirla? Una primera aproximación pareció ser el ingreso per cápita promedio, que permite una comparación de país a país pero que encierra, como veremos, todos los inconvenientes de ser un promedio. Entonces, ¿cómo detectar las carencias en el nivel de vida, más allá del nivel de ingreso promedio?

Tratando de solucionar estos problemas de medición, El Banco Mundial popularizó los índices de desarrollo humano donde el componente de ingreso per cápita se completa con indicadores que pretenden poner en evidencia el nivel de salud y educación dentro de una sociedad como un esfuerzo más acorde al punto de vista de Amartya Sen. Este tipo de guarismos, relaciona el bienestar con otros factores como la disponibilidad de bienes públicos, tal como analizaremos, estadísticamente, en la segunda parte de este trabajo. Sin embargo, a pesar de reflejar un claro avance sobre los guarismos como el ingreso per cápita, todavía parece no alcanzar para neutralizar el impacto extremo de las características de naciones con perfiles particulares. Por ejemplo, es posible que ciertos países cuenten con indicadores satisfactorios en medio de una sociedad con amplias desigualdades, tal como se verifica con los elevados índices de desarrollo humano en Estados Unidos – una sociedad con ingreso promedio per cápita muy alto, lo cual eleva la ecuación - o en Argentina y Chile, cuyos índices de matriculación, analfabetismo o esperanza de vida les permiten mantenerse como los primeros países de América Latina. Estos datos de la realidad empírica podrían llevarnos a buscar otros indicios<sup>11</sup> económicos y sociales para evaluar el bienestar y la equidad, tal como intentaremos realizar en la segunda parte de la tesis cuando intentemos ponerle números concretos a la desigualdad<sup>12</sup>.

Por otro lado, este somero recorrido por los factores involucrados en la definición de desigualdad nos permiten concluir que la misma requiere una definición de la metodología y de los indicadores que se utilizarán para evaluarla<sup>13</sup> de forma que

---

<sup>11</sup>El método más utilizado es a través de un índice o “función que asocia a cada distribución de la renta un número real que refleja sintéticamente un nivel de desigualdad. Su principal característica es que resume en escalar la información contenida en la distribución. De esta forma, y al estar definido sobre el total del espacio de distribución de rentas posibles, nos proporciona una ordenación completa de todas ellas y nos permite cuantificar la magnitud de las diferencias observadas” (Gradin y del Río, 2001: 18).

<sup>12</sup> En el capítulo VIII se analizarán guarismos de ingreso per cápita o índices de desarrollo humano, sobre todo con fines comparativos y de contrastación de Argentina y Chile con las dos principales economías de la región: Brasil y México. También se utilizarán mediciones de la desigualdad consideradas del primer grupo, o “medidas objetivas de la desigualdad” (Gradin y del Río, 2001) para medir concentración del ingreso tales como la Curva de Lorenz o el coeficiente de Gini.

<sup>13</sup> En principio, los economistas se interesaron por “el tamaño del pastel y no de su distribución” (Troitiño Cobas, 2001). Tanto Pareto, como Dalton y Gini empezaron a preocuparse por la concentración en la distribución de la renta o la desigualdad. Las primeras medidas aparecen con la curva de Lorenz (que proviene de las ciencias duras) en 1905 y el Coeficiente de Gini que se deriva de la Curva en 1912. Más

cumplan con “los cinco axiomas básicos establecidos por la literatura” para garantizar su consistencia (Gradin y del Río, 2001)<sup>14</sup>, pero también requiere la determinación de qué sectores sociales se están considerando involucrados (por ingreso, género, raza etc.) o del alcance implícito (dentro o fuera de las fronteras de un país). La desigualdad como concepto, entonces, es de definición compleja tras la aparente universalidad del término. De esta forma, cualquier referencia a la desigualdad parece requerir explicitar: ¿a qué desigualdad nos referimos?, ¿a la verificable entre países?, ¿a la que se produce en un determinado territorio nacional con la distribución del ingreso?, ¿a la de género?, ¿a la que supone un dispar tratamiento de razas, religiones o etnias? En principio, indica Castel, la desigualdad se produce entre grupos comparables y resulta en un subproducto del propio capitalismo:

Para que exista el problema de desigualdad, es necesario que haya individuos o grupos que ocupen situaciones comparables entre ellos. Es una característica que existe en el capitalismo y en sus formaciones sociales. El problema no se presenta en la sociedad esclavista o de castas o en una estructura feudal, donde los individuos y los grupos tienen estamentos completamente diferentes e incomparables entre ellos (Castel, 2001: 17).

Teniendo esta reflexión en mente, y las precedentes sobre las complicaciones del reduccionismo de la desigualdad a una medición cuantitativa, nos dedicaremos a las posibles desigualdades que, exceden, en algunos casos los límites de los Estados Nación. Después de todo, la ubicación internacional de cada país parece influir en su

---

adelante aparecieron los índices de Atkinson (considerado normativo) y Theil (que parte del principio de la termodinamia de la entropía, o sea de la propensión al caos en los sistemas). Como analizaremos en el capítulo VIII, una vez definida la base sobre la que se estudiará la desigualdad (el consumo, o la renta medida por encuestas o como declaración fiscal, por ejemplo), es preciso establecer las formas de medirla aunque cada coeficiente presenta sus defectos y virtudes. El coeficiente de Gini presenta sus propias particularidades y es el más extendido en su uso “a pesar de constituirse en el índice más tradicional y el más conocido no cumple con algunas propiedades como el principio del decrecimiento del impacto de las transferencias (de ricos a pobres, en los extremos de la escala), la no homoteticidad distributiva (lo que garantiza a medida que la desigualdad aumenta se da mayor importancia a los más pobres en condiciones de renta constante, Gradin y del Río 2001 ) y la descomposibilidad adictiva (que supone que si sumamos la desigualdad en los grupos, debería coincidir con la desigualdad obtenida en forma global) (Troitiño Cobas, 2001)

<sup>14</sup> Según Gradin y del Río (2001) los índices deben cumplir cinco condiciones mínimas: *continuidad* (se produce cuando entre dos distribuciones con estructura similar, con una pequeña perturbación en una de ellas producen resultados de desigualdad muy parecidas), *Anonimidad* (se produce cuando la mutación de las posiciones de los individuos no afecta la medición), *principio de la población de Dalton* (cualquier réplica de la población y la distribución original debe arrojar resultados similares en la medición), *principio de transferencia Pigou-Dalton* (la pequeña redistribución de la renta de un hogar más rico a uno más pobre, sin variar la media de la distribución o el orden de los elementos, produce una reducción en la desigualdad) y por último el *principio sobre la desigualdad relativa o absoluta* (en la desigualdad relativa una variación proporcional en todos los grupos de la distribución no produce modificaciones en el índice, en la absoluta, no se trata de un porcentaje de modificación sino de una suma fija, lo que debería modificar la estructura distributiva y el resultado del índice). Para mayor información ver Gradin y del Río (2001), de la Torre, (2007).

conformación económica y social. A realizar un somero análisis de este posible contexto nos dedicaremos seguidamente.

### 1.3.2. La desigualdad entre naciones

En nuestro mundo parecen acentuadas las diferencias entre países ricos y pobres, de ahí la posibilidad de hablar de desigualdades. Tal como señalan Hoffman y Centeno (2003), “debemos empezar con una definición básica de la desigualdad: la que se refiere a la distribución de recursos a lo largo y a lo ancho de la sociedad” (Traducción propia. 2003: 365). Así como se analizan las diferencias en la distribución del ingreso al interior de los Estados Nación, es posible una comparación de producto bruto per cápita (como valores promedios) entre diversos países, tal cual lo efectúa el propio Banco Mundial.

Teniendo en cuenta las diferencias, el Banco Mundial clasifica a los países observados como de ingresos altos, medios o bajos, resultando en una distribución geográfica donde la mayor parte de los de altos ingresos se encuentran en el Hemisferio Norte (salvo Australia y Nueva Zelanda). Las explicaciones suelen ser múltiples, por un lado, ponen el acento en las deficiencias intrínsecas del Hemisferio Sur: desde su carácter de productores de bienes primarios a las influencias del clima sobre las poblaciones (Montesquieu, 2001; Sachs, 2005); por otro, también se resaltan la dispar distribución de tecnologías y capitales concentrados en los países del Norte, la cual va acompañada por un mayor desarrollo de la educación y la ciencia en los países centrales. Esta última característica parece conducir a una más pareja distribución de oportunidades en el interior de los territorios, informan diversos estudios<sup>15</sup>. ¿Son éstas, entonces, las únicas explicaciones posibles? Si el crecimiento está atado a la distribución de capitales, tanto financieros como humanos y a la expansión de la tecnología como señalara Solow, ¿la desigualdad entre países es la consecuencia inevitable? Temas tan complejos requieren una revisión de conceptos relacionados tales como crecimiento y desarrollo, cuestión de la que nos ocuparemos oportunamente. Por otro lado, en el Capítulo Tercero exploraremos la Teoría de la Dependencia que, desde Latinoamérica, intentaba asignar razones a este fenómeno de crecimiento diferencial de

---

<sup>15</sup> Para mayor información sobre desarrollo tecnológico y educación ver Murdoch William (1984) *la pobreza de las Naciones México*, Fondo de cultura económica y De la dehesa, Guillermo (2003) *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid, Alianza Editorial, entre otros.

los países. Desde esa particularidad del crecimiento desigual a lo largo del tiempo (Maddison, 1997), podemos convenir en que los productos internos brutos (PIB) de cada Nación pueden considerarse como un indicativo de “desigualdad absoluta”<sup>16</sup> (Gradin y del Río, 2001) lo cual contribuye a las profundizaciones de las diferencias en la distribución de la renta “mundo”.

Por ahora, podríamos convenir en la existencia aparente de dos niveles mayores de análisis en lo que se refiere a la desigualdad: el primero corresponde a las disparidades entre naciones o regiones, y el segundo se refiere a las desigualdades verificables en el interior de los territorios.

Dado que Latinoamérica es la región que nos preocupa, la consideración de la desigualdad, su origen y persistencia, en el territorio denominado el más desigual del mundo, parece fundamental:

Si nos remitimos al coeficiente de Gini sobre la concentración de los ingresos entre los años setenta y noventa observamos que América Latina y el Caribe es 10 puntos más desigual que Asia; 17.5 puntos más desigual que los 30 países de la OCDE; y 20.4 puntos más desigual que Europa del Este. La inequidad en el país menos desigual de América Latina – Uruguay – es mayor que el país más desigual de Europa del Este (Jubany, 2005: 2).

Como subcontinente, Latinoamérica (aunque las generalizaciones pueden encerrar injusticias), parece experimentar una consuetudinaria escasez de capitales y un insuficiente desarrollo tecnológico, en medio de un sistema económico que fue pasando por varias fases, tales que no permitieron superar “un alto grado de ineficiencia en el aprovechamiento de los factores productivos acumulados” (Vuscokíc Bravo, 1996: 23). Por otro lado, Alain Touraine señala a la desocupación como un acompañante cercano a la desigualdad (Touraine, 2001: 35). Aunque Touraine no lo indica directamente, podríamos englobar como causante de la desigualdad otras formas de desocupación encubierta como el subempleo o la informalidad, fenómenos comunes a lo largo de todo el territorio.

Referido a este tema de las causas, señalan Gradin y del Río (2001) la desigualdad es un fenómeno complejo con causas diversas que pueden ir desde las económicas (cuestiones del mercado laboral o de capitales), demográficas (migraciones, nivel de nacimientos o defunciones, composición racial, trabajo femenino etc.), o estatales (provisión de servicios públicos, sistemas impositivos, sistemas de subsidios o transferencias, políticas de desarrollo). Como señalamos precedentemente, todas estos

---

<sup>16</sup> Como ya fue indicado en la nota 13, la desigualdad absoluta, en sentido amplio, supone aumentos no proporcionales del ingreso a lo largo de la escala de distribución.

factores de influencia descansan en una definición previa tácita, que tiene que ver con lo que se considera justo en una sociedad y tiempo dado, por lo menos dentro de un Estado-Nación. De ahí que a priori, y a pesar de que la desigualdad parece un fenómeno extendido en nuestra región, se requiere un análisis particularizado por país para detectar los factores que, en cada caso en particular, dificultan su reversión. Por lo pronto, nos dedicaremos a la desigualdad de Latinoamérica como fenómeno regional y a su efecto en el nivel de vida de la población:

En la situación presente de América Latina, la pobreza constituye mucho más que el recuento de graves insuficiencias de las condiciones materiales de vida, pues proyectó consecuencias sociales y políticas de alcance inusitado. Está conduciendo, a su vez, a grados extremos de desintegración social, creciente dualización de las sociedades latinoamericanas- un mundo de ricos y un mundo de pobres diferenciado tajantemente- aumento de la violencia institucionalizada para sostener esa segregación social, con las consiguientes respuestas de violencia de los segregados, como se manifiesta, entre otras expresiones, en los elevados índices de delincuencia de los países (Vuscokic Bravo, 1996: 22).

Pero todavía preocupados en la influencia internacional que podría llegar a tener el contexto internacional en un perfil social nacional ¿son las causas de la desigualdad y los verificables niveles de pobreza exógenos o endógenos? Esta pregunta parece fundamental ya que, de alguna forma, determina los caminos elegidos para atacar los problemas. Los organismos internacionales, mayormente preocupados por otras cuestiones económicas, parecen considerarla explícitamente endógena, suponen que la desigualdad es un subproducto de las instituciones débiles y de la corrupción (De Ferrantis et al., 2005). Pero existen opiniones de autores internacionales que los contradicen. Joseph Stiglitz (2003), por ejemplo, alzó su voz, preocupado ante el tratamiento y los consejos del Fondo Monetario Internacional, dándole bastante importancia a la influencia internacional a los problemas económicos y sociales de los países emergentes. De acuerdo a esta premisa, Stiglitz sostiene que si tenemos en cuenta que la misión del Fondo se concentra en trabajar para la estabilidad financiera mundial, podemos inferir la razón de recomendaciones tales como la de políticas de racionalización del gasto y aumentos de impuestos en los países endeudados, que en muchos casos, terminaron por profundizar los problemas y las diferencias. Ahora bien, nos señala Stiglitz, esas recomendaciones no se corresponden con las medidas más usuales utilizadas para terminar una recesión en los países centrales. Según el esquema tradicional, las políticas a emprender suelen ser anticíclicas y suponen bajas de impuestos y aumentos en los gastos con la intención primaria de reactivar las economías. Sin embargo, como ya señalamos, las recomendaciones de los organismos

internacionales a los países emergentes frente a crisis, engloban medidas que, razonablemente, aumentan la recesión en aras de un mejoramiento de la solvencia. Entonces, se pregunta Stiglitz: ¿cómo van, los países emergentes, a lograr el crecimiento necesario para poder pagar sus deudas, si las políticas recomendadas contribuyen a ahondar ciclos de crisis y recesiones? Indudablemente, la inclinación del mercado de capitales mundial a financiar países en problemas, puede resultar muy diferente si se trata de un país desarrollado o uno emergente. Las pruebas del hecho se han hecho patentes en la crisis 2008-2009 con el enorme déficit fiscal de Estados Unidos. Posiblemente, la solución a estas situaciones para los países emergentes, esté más cerca del fondo anticíclico de Chile proveniente de las ventas de cobre, un sistema criticado por el Fondo Monetario Internacional en su momento, y luego reconocido como una política pública saludable y un ejemplo... Pensar en la solución de Stiglitz para la crisis de forma de no contraer las economías y precipitar mayor recesión (con el probable efecto en la desigualdad y la pobreza), exigiría tanto un cambio en la mentalidad de los gobernantes latinoamericanos (ya que supone “ahorrar” en tiempos de bonanza) como una modificación en las pautas de conducta tradicionales en el mercado financiero internacional (Forum de Barcelona, 2004).

Pero ¿por qué traer a colación el tema de las crisis cuando estamos analizando la desigualdad mundial entre países? Indudablemente, el impacto de las crisis periódicas afecta al crecimiento y profundiza la desigualdad, como veremos en las estadísticas del Capítulo VIII. Según Simon Kuznets (1901-1985) el crecimiento y la distribución del ingreso estarían relacionados aunque inversamente inicialmente, por lo menos en los países desarrollados. Esta cuestión que sirvió de base a la teoría del derrame (implícita en el Consenso de Washington) no fue probada empíricamente, como veremos más adelante con mayor detalle.

De todas formas, Madison (1997) verificaba que mientras los países centrales lograban un crecimiento constante y ascendente, los países relegados exhibían un aumento de su producto bruto interno (PBI) bajo y errático además de crisis más frecuentes.

Extrapolando errores propios: ¿tendrán los consejos de los organismos internacionales relación con el pobre crecimiento de ciertos países emergentes, los latinoamericanos en particular? Para tener una idea del posible efecto, hagamos un poco de ciencia ficción. Supongamos que en medio de la crisis de 2009, los Estados Unidos aplican las recetas ideadas para los países emergentes. De acuerdo al esquema

usual, podríamos suponer que las recomendaciones se concentrarían en la exigencia de la disminución del enorme déficit norteamericano (que a fines del 2008 rondaba un inusitado 8%), la baja inmediata del gasto público y el aumento de los impuestos para mejorar la “solvencia” del Estado. Aunque la crisis parece todavía muy severa para dejarse atrás ¿contribuirían estas medidas a su rápido solución, o producirían una mayor contracción?

Dejando las recomendaciones de lado, Stiglitz, como muchos otros pensadores y políticos de los países emergentes, señala otro perjuicio importante en las relaciones Norte Sur. Distorsiones propiciadas por el status quo y dadas por los subsidios al campo del Primer Mundo. Ese premio a la “ineficiencia” para mantener el sector agrícola del Hemisferio Norte, es altamente perjudicial para las mucho más eficientes de los países emergentes (los sudamericanos, en particular), que suelen ser productores de bienes primarios de calidad. El resultado es el mantenimiento de un nivel de precios artificial, subsidiado por los contribuyentes de las grandes economías que suponen un recorte de precios de productos primarios, base de la exportación de los países más pobres. En un contexto de aplicación del Consenso de Washington (al que nos referiremos más adelante) con la exigencia de apertura de mercados para importaciones de bienes manufacturados en los países emergentes, sin reciprocidad por parte de las grandes economías, las distorsiones pueden provocar efectos nocivos en sectores vulnerables tales como, por ejemplo, en el caso del campo mexicano: ¿cómo competir si la baja de aranceles y cupos suponen abrir mercados a productos subsidiados?

Para completar este ciclo, los países emergentes solían endeudarse para adquirir bienes terminados, en un mundo donde los precios de intercambio les fueron tradicionalmente desfavorables, por lo menos a partir de 1930, contribuyendo al endeudamiento creciente.

Ya en el siglo XXI y a pesar del reciente aumento de los commodities que produjo cierto respiro en las economías del Sur de la región en el segundo lustro del 2000, la persistencia del perfil como productores primarios, con bajos niveles de valor agregado, convierte a la mayoría de los países en importadores de “trabajo” y mano de obra calificada incluida en los productos terminados, con el consiguiente efecto en los niveles de empleo y desempleo, que a su vez, influyen directamente en la desigualdad interna (Touraine, 2001).

De esta forma, con la concentración de tecnología y capitales principalmente en el Hemisferio Norte, la perspectiva de una Tierra global con “igualdad de

oportunidades”, se diluye, por lo menos para la generalidad de los países emergentes, los latinoamericanos en particular. Pueden excluirse del análisis, Australia (considerada desarrollada) o los países del Sudeste Asiático, que se concentraron en diagramar políticas alejadas de las recomendaciones de los organismos internacionales, y se abocaron a desarrollar industrias y tecnología con el ejemplo cercano de Japón. Gracias a gigantes en población como China e India es usual leer en reportes económicos que la desigualdad global y la pobreza se han reducido (Banco Mundial, 2011). No es el caso, repetimos, de nuestra región que conserva, en mayor o menor medida, el carácter de productora de bienes primarios con bajo contenido de trabajo en las exportaciones, a pesar del derrame que surgió como efecto del aumento de los precios de bienes primarios en este último lustro.

Partiendo de esta somera definición del marco global, y la desigualdad verificable entre ciertas naciones, nos dedicaremos al segundo nivel de análisis, o sea, a la desigual en el marco de un territorio nacional.

### 1.3.3. La desigualdad en un territorio nacional

Como hemos señalado, la desigualdad no puede desligarse de la definición de su antítesis, la igualdad. Este paso previo tiene que ver con una consideración ética, la cual ha preocupado a los más diversos autores de la teoría política: ¿cuál es la igualdad necesaria en una sociedad? ¿La igualdad en el punto de partida y el desarrollo de las capacidades individuales con premios al mérito tal como señalara Hayek? ¿Una garantía de bienes primarios en una sociedad en cooperación como señalara Rawls? ¿Una sociedad homogénea donde se excluyan a los desiguales como establecía Schmitt? ¿Una sociedad inclusiva como la de Arendt? ¿Una sociedad donde se hayan abolido las diferencias materiales, como señalara Marx? Las preguntas parecen no tener una respuesta definitiva, pero cualquiera sea la conclusión, su influencia en la definición de políticas públicas resulta innegable. En un contexto en que los hombres parecen desiguales por naturaleza, la concepción de la desigualdad tolerada o de la igualación necesaria tiene que ver con políticas de distribución basadas en la verificación de una realidad donde: “algunos tienen demasiado poco y otros demasiado” (Jouvenel, 1967:6) De esta forma, a partir de la definición previa de aquello que se estima debe “igualarse” es cuando la determinación de lo desigual en una sociedad adquiere relevancia, por lo menos desde su dimensión normativa.

Como concepto primario la idea de desigualdad se refiere a una dispersión en la distribución del ingreso con referencia a una curva donde cada percentil de la población recibe una porción similar del ingreso total<sup>17</sup>. Bajo este mecanismo, el ingreso constituye un flujo “medible en un determinado período de tiempo”<sup>18</sup> que puede evaluarse con la utilización de la Curva de Lorenz o diferentes coeficientes (Gini, Atkinson, Theil, entre otros). Otra posible base de medición estaría dado por la medición del stock de bienes o de consumo, tal cual se utiliza para algunas determinaciones de niveles de pobreza. Entre ambos, el método del ingreso parece más adecuado cuantitativamente, ya que neutraliza las decisiones individuales. De todas formas, limitar el análisis al ingreso resultaría en concentrarnos en una variable, sin considerar otras de influencia, como la de posibilidad de obtención de bienes públicos, tal como indicamos más arriba. Según de Ferrantis et al.:

Tomando en cuenta el creciente reconocimiento de que el bienestar tiene muchas dimensiones además del ingreso, la desigualdad se discute respecto a otras variables como la educación, salud, seguridad y acceso a servicios (de Ferrantis et. al, 2005: 18).

Es así como la desigualdad como concepto, trasciende la definición económica: se refiere también a la posibilidad de obtención de bienes públicos como la salud y la educación o a la calidad o diferencias de calidad en la obtención de los mismos. ¿Por qué? Porque esa igualación o diferenciación determinan, de alguna forma, la posible desigualdad en el punto de partida, tal como señalara Hayek. De esta forma, una consideración complementaria a la desigualdad en el ingreso, se concentra en la posibilidad de obtención de activos y oportunidades dentro de una sociedad, tratando de establecer el nivel de lo que Amartya Sen definió como “capabilities” que ya hemos mencionado. Para Sen “las oportunidades son determinantes cruciales de los resultados” (de Ferrantis et al., 2005: 18), tal como lo describe en su famoso ejemplo de la bicicleta: “Contar con una bicicleta permite a una persona tener la habilidad de una movilidad particular que no sería posible sin la bicicleta. Entonces, la movilidad *característica de la bicicleta* le permite a la persona *la capacidad* de moverse de cierta forma “(Sen citado por Atkinson, 1999:178). Y esa capacidad le imprime una habilidad particular que lo rescata de la inmovilidad. Con el recuerdo vivo de la hambruna en la

---

<sup>17</sup> Como desarrollaremos en el capítulo VIII, el primer dilema de las mediciones de desigualdad está dado por definir qué se va a medir: renta o consumo, individual o por hogar, desde encuestas o desde información fiscal.

<sup>18</sup> Sobre este tema, ver Budd Edward (1967), *Inequality and poverty*. New York, Norton & Company

India de su niñez, Sen identificó la necesidad de crear habilidades en los pobres para escapar de las carencias, produciendo una explicación alternativa a la idea de que la pobreza es un producto derivado únicamente de la escasez o de los recursos limitados (Yapa, 1996: 714) y de las dificultades en la distribución. Otra reflexión a la que volveremos más tarde a la luz de las experiencias empíricas.

Es en este punto específico donde la pobreza parece más íntimamente relacionada con el concepto de desigualdad, aunque parece presentarse como una variable dependiente. Si no existe la “igualdad de oportunidades” de Tocqueville o la “igualdad en el punto de partida” de Hayek en una sociedad dada a un tiempo determinado, las habilidades de los sectores más bajos en la escala social se ven menguadas. Esa “desigualdad inicial” (relacionada con la salud, la educación y la disponibilidad de bienes públicos) posiblemente afectará el desarrollo posterior y la movilidad social. ¿Cómo hacer, entonces, evidente en una medición este fenómeno social?

La desigualdad puede hacerse visible académicamente desde encuestas y observaciones de la realidad, sin embargo, es la desigualdad en la distribución del ingreso la que parece el resultado más acabado de todas las expresiones de desigualdad que operan creando diferencias en una sociedad. Utilicemos las medidas que utilicemos para medirla, sus resultados pueden exhibir señales de alarma sobre un contexto social donde la norma es el contraste, donde los cambios parezcan necesarios, sobre todo en políticas públicas (Krugman, 2009). De todas formas, aunque como señalara Jordi López Camps, se puede reducir la desigualdad aunque lo ideal sería revertir las causas, una cuestión que la realidad no siempre hace evidente en la superficie: “lo que urge en este momento es actuar sobre las causas no sobre los síntomas. El reto importante de nuestra época es planificar la igualdad, no intervenir sobre la desigualdad” (López Camps, 1993: 147). Si bien el propósito principal de esta tesis es ubicar posibles causas, por lo menos para los casos particulares de la Argentina y Chile, también tendríamos que establecer sus efectos probables, por lo menos, para dimensionar el problema, ¿en qué medida una distribución del ingreso desigual perjudica la estructura social? Trataremos de ocuparnos de esta cuestión seguidamente.

#### 1.3.4. Los efectos de la desigualdad

Hasta ahora nos hemos referido a la desigualdad y tangencialmente a la pobreza. Si la desigualdad analiza la distribución de ingresos para resaltar las inequidades entre lo que representa un sector de la población y lo que recibe, las medidas de pobreza tratan de identificar y clasificar a aquellos que se encuentran en las escalas más desfavorecidas. Dada la vaguedad de esta concepción, se requeriría, entonces, convenir en una definición del concepto de pobreza. Según la Unión Europea, la pobreza se constata entre:

Personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) se hayan tan limitados que los excluyen de un nivel de vida mínimo y aceptable en el Estado al cual pertenecen<sup>19</sup>

De esta forma, la pobreza supone carencias que excluyen de oportunidades de desarrollo y de un bienestar mínimo dentro de un determinado territorio de acuerdo a lo que se considera “aceptable” en ese lugar, en un momento dado. No es lo mismo, la pobreza pre-revolución industrial donde la gran mayoría de los territorios compartían el “privilegio” de una homogeneidad notable en las carencias, a la pobreza contemporánea distribuida en un mundo de grandes contrastes. En un pasado no tan lejano, la pobreza parecía ser un manto compacto que cubría sin discriminación a lo largo del globo terráqueo, salvo ciertos manchones privilegiados de “elegidos” que se consideraban no comparables al resto, como señalara Castel (2001). Con la Revolución Industrial, nace la clase media, pero también se produce el fenómeno de la diversificación de las necesidades y carencias (Simmel, 1977). A través de este mecanismo, la pobreza, de absoluta se tornó en relativa. Los pobres de las ciudades industriales se convirtieron en distintos a los del campo, diferenciándose de un país al otro, de un continente al otro. Tratando de homogeneizar lo que en principio es local y ciertamente de más difícil comparación, el Banco Mundial dispone la pobreza extrema para aquellos que viven con menos de un dólar diario, y la pobreza a menos de dos, medidos a poder adquisitivo de cada país. A pesar de los esfuerzos, el problema se muestra evidente, como ya señalamos. Aún en medio de un mismo tiempo histórico, no es lo mismo ser pobre en un país de Latinoamérica, en África, o en Estados Unidos. De ahí que, la pobreza mejor medida, parece ser la establecida desde el interior de un territorio nacional, aunque se preste a discrecionalidades en las consideraciones sobre las condiciones que convierten a un habitante en pobre y en los tipos de pobreza. Al establecerse como un

---

<sup>19</sup> definición citada por Amegashie Fcilt en *Road, Safety and poverty* en <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>

producto de una medición relativa, la pobreza parece haberse tornado en una construcción armada en los escritorios de académicos, gobiernos locales y organismos internacionales; de aquellos que tienen el poder de establecer los criterios de medición.

¿Cómo se relaciona, entonces, la pobreza y la desigualdad? Como primera aproximación deberíamos convenir de que se trata de dos fenómenos relacionados pero diferentes a pesar de que ambas se refieren a la distribución de ingresos, bienes y servicios en una sociedad. Para ejemplificarlos, podemos señalar que un país puede ser muy pobre y contar con un nivel muy bajo de desigualdad, como se verifica en algunas naciones de África, o muy rico y verificar altos niveles de disparidad en los ingresos, tal como en los Estados Unidos. Entonces, ¿cómo se relacionan los dos fenómenos? Según Nora Lustig (2005) existe una relación entre desigualdad y pobreza que se puede verificar en períodos de crecimiento, “a mayor desigualdad, menor es la elasticidad en la reducción de la pobreza que corresponde al crecimiento del ingreso per cápita” (Lustig, 2005: 233). En Latinoamérica, esa relación en período de crecimiento, mostró otro resultado interesante verificable empíricamente: “en los ochenta, como efecto de las políticas de ajuste que se instrumentaron en la región latinoamericana, la pobreza observó un incremento sustantivo. En los noventa, con la recuperación del crecimiento económico la pobreza tiende a disminuir, pero en el marco de una mayor desigualdad distributiva” (Olave Castillo, 2003:57). Podemos, entonces, inferir, que la desigualdad induce a una menor elasticidad de la pobreza frente al crecimiento de la economía pero, que una vez incrementada en una sociedad, la desigualdad puede, incluso, sufrir una evolución inversa a la pobreza: ante las disminuciones de esta última, la desigualdad puede aumentar (como constatamos en la Argentina de los noventa) o no variar significativamente (como ocurre en Chile desde 1990 y de Argentina en el último lustro).

Pero si lo más palpable y nocivo parece ser la pobreza ¿Por qué preocuparse de la desigualdad? Existen por lo menos diez razones que justifican esta preocupación, algunas inferidas de la reflexión anterior y que fueron expuestas por destacados estudiosos del tema:

- la primera: los “países con alta desigualdad encuentran muy difícil o imposible escapar a la pobreza absoluta” (Ravallion, 1997: 33);
- la segunda: la desigualdad se encuentra asociada: “con mayor persistencia, a los conflictos y la violencia” (de Ferrantis et al., 2005: 62). Como señala Carlos

Vilas: “en todos lados, el aumento de la desigualdad y la pobreza está asociado con crecientes niveles de inseguridad y violencia y Latinoamérica no es la excepción” (traducción propia, Vilas, 1997: 23). Baste revisar el porcentaje de gastos en seguridad de países de las tres principales economías de la región - Brasil, México, Argentina - y sus altos niveles de desigualdad para encontrar una relación posible entre esta variable y la inseguridad;

- la tercera: un importante nivel de desigualdad precipita fácilmente a la pobreza a grandes sectores de la población en caso de crisis (tal cual se puede verificar en la crisis argentina de 2001-2). Ese impacto de las crisis y sus recesiones se refleja socialmente, entre otros, en el aumento del desempleo, la disminución del salario real, los recortes en el gasto público o los precios o en la modificación del valor de los activos (de Ferrantis et al., 2005: 217);
- la cuarta: según el Banco Mundial, “existe evidencia que sugiere que una alta desigualdad de oportunidades y resultados reduce la misma tasa de crecimiento (ya que) la desigualdad inhabilita el desarrollo en sí mismo” (de Ferrantis et al., 2005: 62). En resumen, las deficiencias en la “igualdad de oportunidades”, más allá de los niveles de ingreso, termina por afectar el desarrollo a largo plazo;
- la quinta: una vez consolidada alta desigualdad en un país, la reducción de la pobreza se torna menos elástica a los aumentos del crecimiento tal como señalara Nora Lustig (2005) y Salinas y Teltenboin (2005);
- la sexta: correlativamente, la disminución de la pobreza parece altamente sensible a disminuciones de la desigualdad. Como lo informa Florencia Jubany, según estudios de organismos internacionales<sup>20</sup> “se calcula que sólo una pequeña mejoría en la equidad (una reducción de uno o dos puntos en el Coeficiente de Gini) lograría reducir la pobreza en la misma escala que lograrían muchos años de crecimiento económico”. De acuerdo a estos informes “casi la totalidad de los países de Latinoamérica podrían alcanzar los Objetivos del Milenio de reducir a la mitad la pobreza para el 2015, si la desigualdad se redujera en menos del 4% con un crecimiento anual del PIB per cápita del 3%”(Jubany, 2005: 3);

---

<sup>20</sup> La Comisión de Estudios económicos para América Latina (CEPAL), el PNUD y e IPEA en Brasil. Para más información ver la Presentación de Jubany, Florencia sobre “El estado del debate sobre la inequidad en América Latina” en la conferencia “Gobernanza y Justicia Social en Cuba: pasado, presente y futuro” llevada a cabo en FLACSO México, 21 y 22 de abril de 2005 en <http://www.focal.ca/pdf/inequidad>.

- la séptima: en los países emergentes, sobre todo en América Latina, la desigualdad social puede conducir a estructuras políticas clientelares: “estos procesos de incorporación [de movimientos sociales y sindicatos] simplemente transfirieron estructuras sociales desiguales a la arena política formal al reproducir relaciones verticales desiguales al nivel político nacional. Pese a que el corporativismo es crecientemente un fenómeno del pasado, su herencia persiste” (de Ferrantis et al., 2005: 118);
- La octava: Las relaciones sociales desiguales suelen ser reforzadas por diferencias étnicas o raciales como los casos de Brasil, el Caribe, Colombia o México (Ibídem: 119), por otro lado crea un “nosotros – ellos” que tiñe las relaciones sociales y que afecta el capital social: “aquellos que se encuentran en lo más bajo de la escala están convencidos que sus necesidades, sus inseguridades, la falta de un lugar definido bajo el sol resulta o, de alguna manera, está asociado con la prosperidad de aquellos que se encuentran en la cúspide de la pirámide. Estos últimos, por su parte, están igualmente convencidos de que el resentimiento de los primeros pone en peligro sus vidas y sus fortunas, y experimentan las demandas como un peligro para su propio bienestar” (traducción propia. Vilas, 1997: 22-23). De esta forma, se reproduce una sociedad de contrastes, donde las diferencias se exhiben no sólo en lo económico sino en las propias relaciones sociales que se reproducen no entre ciudadanos iguales, sino en una especie de pirámide de subordinación afectando al propio tejido social: “(las) desigualdades sociales profundas cuestionan la efectiva vigencia de códigos compartidos de referentes y significados que hacen posibles sentimientos de identidad y de solidaridad más allá de los grupos de pertenencia o de identificación inmediatos” (Vilas, 2005: 232);
- la novena: en los países desiguales, la provisión de bienes públicos suele ser más escasa o de menor calidad en los sectores de menores ingresos. El impacto en salud puede afectar la calidad y el extensión o de la vida: “aún en el caso de los países desarrollados, incluso en Estados Unidos, la esperanza de vida es de cinco, diez e incluso quince años menor en el caso de la población de los lugares más pobres con relación a las áreas más ricas” (traducción propia. Wilkinson, 2005: 1).

Teniendo esas razones en cuenta, podemos inferir que tanto la desigualdad como la pobreza son fenómenos sociales que exceden los límites de una medición estadística. Si la pobreza no es un fenómeno autónomo de las decisiones políticas y económicas en una sociedad (Salama, Valier, 1996), también la desigualdad puede resultar la consecuencia de una sociedad donde consideración de la equidad no parecería ser un valor primordial. La combinación de las dos, contribuye a un tercer fenómeno que ha encontrado hogar en una Latinoamérica afectada:

La pobreza y la distribución altamente asimétrica de los activos (incluido el capital humano) y del ingreso erigen un obstáculo para sociedades más justas en la región. La exclusión social, históricamente arraigada en diferentes formas de estigmatización de grupos tradicionalmente identificados por la raza, el origen étnico o el género (...) actualmente afecta a grupos mucho más diversos y numerosos de la población, particularmente a los que se ganan la vida en empleos precarios sin perspectiva alguna de mejorar. *Su exclusión no se debe a que se encuentren “afuera”, aislados, dejados de lado, sino a que están interactuando con sociedades más modernas y prósperas* (Resaltado propio. Márquez, 2007: 3).

Los excluidos son los ciudadanos en desventaja tanto en el intercambio con las instituciones, como en las diversas interrelaciones económicas y sociales. De esta forma, el fenómeno de exclusión se presenta como un “proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se niega a las personas y grupos el acceso a las oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza” (Ibídem: 5). El fenómeno de la exclusión, entonces, parece agravar las carencias de la pobreza y anida en esquemas sociales de desigualdad, donde las oportunidades no se distribuyen en forma pareja, y la igualdad de derechos parece una utopía: “la exclusión social está más estrechamente relacionada con el concepto de pobreza relativa que con el de pobreza absoluta y, por lo tanto, indisolublemente vinculada con la desigualdad. Se refiere no sólo a la distribución de ingresos y activos (...) sino también a las privaciones sociales y a la falta de voz y poder en la sociedad” (Buvinic, 2004: 5). Es, entonces, nuestro objetivo no dejar de mencionar los efectos de la pobreza y la exclusión, para abocarnos a la desigualdad, aunque sea difícil extrapolar los efectos de unos y otros en una porción importante de la población latinoamericana en desventaja.

A analizar la desigualdad, en el caso particular de Latinoamérica nos dedicaremos seguidamente.

### 1.3.5. La desigualdad latinoamericana

Tradicionalmente se señala como causa inicial de la desigualdad latinoamericana a la distribución de tierras coloniales en grandes extensiones hacendarias a cargo de pocos propietarios. Se resalta que este mecanismo inicial estableció claras diferencias de origen que contrastaron con el sistema de reparto a colonos en América del Norte. Tal como lo señalara Tocqueville (2001), en Estados Unidos el reparto condujo a una *igualdad de oportunidades* inicial (por lo menos, para los inmigrantes blancos de Europa del Norte). Agregado a lo inequitativo de la distribución de la tierra latinoamericana, se puede constatar una discriminación adicional contra los naturales de las regiones con una permanencia de ambos factores en el tiempo:

Lo que es singular en el caso latinoamericano es que posteriormente, a diferencia de lo que ha sucedido en otras experiencias históricas, en América Latina el desarrollo capitalista y la modernización no favorecieron cambios positivos en las pautas de distribución de los frutos del crecimiento económico, al contrario, generaron y apoyaron una suerte de dinámica de la desigualdad (Vusković Bravo, 1996: 42).

Si bien esta afirmación puede objetarse para algunas naciones latinoamericanas (como Argentina, Costa Rica o Uruguay) no deja de ser interesante verificar que la desigualdad se ha convertido en un problema estructural en la mayor parte de Latinoamérica: “en América Latina, la desigualdad económica es muy alta: el decil más rico recibe el 48% del ingreso y en las pobre 1.6%. En los países avanzados, en contraste, las cifras son de 29.1% y 2.5% respectivamente” (Lustig, 2005: 231). Siendo ésta una explicación bastante común en la región, la analizaremos con detalle cuando nos refiramos al caso particular de Argentina y Chile.

Por lo pronto, en la Latinoamérica contemporánea, concluye Lustig, “la desigualdad es ofensiva porque la riqueza coexiste con la miseria” (ibídem, 233). De acuerdo a Pierre Salama y Jacques Vallier, en la región: “la clase dominante copia el modo de vida occidental, mientras práctica modalidades de explotación de los hombres centradas a menudo en vestigios del pasado” (1996: 22). Aún ante los reparos que puede producir la extrema generalización de esta cita, se puede constatar que en la región donde conviven ricos “globalizados” (con patrones de consumo similares a los de los países avanzados) y pobres encadenados a un reducido espacio donde escasean las oportunidades. De esta forma, la desigualdad se torna tan evidente como la pobreza, de ahí la justificación para su estudio detallado en dos países de esta región, que en su conjunto resulta la más desigual del planeta.

#### **1.4. Conclusiones del capítulo**

El presente capítulo fue dedicado al análisis del primer eje conceptual definido en la Introducción, el de igualdad-desigualdad.

En ese recorrido, hemos podido descubrir que la desigualdad parece un fenómeno complejo y que su definición puede resultar en una simplificación si se produce la tradicional reducción a su medición estadística. Por el contrario, como problemática social, aparece vinculada a un resultado de dos tipos de factores. Por un lado, el referido a los valores involucrados dados por consideraciones iniciales sobre la igualdad necesaria en una sociedad y la libertad deseada, por otro, los producidos por la aplicación práctica de diversas medidas de política pública en un país dado (sistema impositivo, transferencias y subsidios, provisión de bienes públicos, políticas de desarrollo), de factores económicos (dimensión del mercado laboral, composición de la oferta, requerimientos de la demanda de empleos, inversiones físicas etc) y de cuestiones demográficas (migraciones, esperanza de vida, natalidad etc.). Para explorar el componente de “valores” (que, según Hitlin y Palaivin, 2004 resultan en construcciones mentales socialmente aceptadas, relativamente estables que estructuran los parámetros de pensamiento) se dedicó la primera parte del presente Capítulo. En un contexto donde los hombres son desiguales por naturaleza (Sartori, 2000), cualquier propósito de igualación parece requerir un esfuerzo deliberado cuya dimensión podría relacionarse con los criterios imperantes de justicia en una sociedad dada. De ahí que hemos dedicado un espacio especial para recorrer las distintas concepciones de igualdad y libertad a través de una apretada visión de la historia y de las grandes escuelas con influencia en la política, tales como la vertiente del liberalismo y del socialismo. Las preguntas de cuál es la igualdad necesaria y cuál la libertad protegida para desarrollar capacidades, tiene que ver con varios factores entre los que inciden profundamente las ideas detrás de las concepciones en la diagramación, en última instancia, de políticas públicas y en las acciones posteriores así como en las omisiones. Esto último puede ser importante porque las omisiones también hacen parte de las políticas.

En la segunda parte del presente capítulo, nos abocamos a la discusión del concepto de desigualdad en sí mismo, una vez considerados los distintos factores que pueden influir en su consideración. Este ejercicio se hizo con el objeto de identificar tipos de desigualdades, después de lo cual el capítulo propone dos tipos iniciales. La

mundial, que responde a un cierto orden y a la que se genera dentro de un territorio nacional. Como veremos más adelante, analizar desigualdades locales sin tener en cuenta el contexto internacional que le da marco podría resultar en una extrema simplificación. Teniendo en cuenta que la región latinoamericana se presenta como la más desigual del planeta, las consideraciones del fenómeno en el territorio desde los tiempos coloniales con una evolución que parece distintiva en cada país, supuso un acápite en particular que será desarrollado con más detalle en capítulos posteriores.

Otro de los temas aquí abordados fue la relación de la desigualdad y la pobreza. Si bien la pobreza se percibe como un fenómeno evidente y corrosivo en muchas sociedades, la desigualdad parece no contar con la misma atención de parte de los estudiosos de estos temas. Sin embargo, sus efectos parecen ser múltiples, siendo los más evidentes: las dificultades que proyecta en la reducción de la pobreza extrema, la indefensión de los sectores más bajos en la escala de ingresos ante las crisis, la correlación con la violencia o las dificultades de adaptación de su descenso al crecimiento sostenido de un país.

### **Referencias bibliográficas:**

Aristóteles “Política” en <http://www.filosofía.org/7cla/ari7azc03021.htm>

Aristóteles. *Ética a Nicómaco* en [www.analítica.com/aristoteles/nicomaco01.asp#1c5](http://www.analítica.com/aristoteles/nicomaco01.asp#1c5)  
[23 de marzo de 2009]

Amiel, Anne (2000), *Hannah Arendt- Política y acontecimiento*. Buenos Aires, Ediciones Amorrortu.

Anderson, Perry (2001), *El estado absolutista*. México, Siglo XXI editores.

Armesto, Alejandra, (2000), “Teorías de la justicia: ¿utilidad, igualdad o mérito?” en *Fractal* –No.16 de enero-marzo2000- Año IV vol. V en [www.fractal.com.mx/F16armes.html](http://www.fractal.com.mx/F16armes.html)

Atkinson, Anthony (1999), “The contribution of Amartya Sen to welfare economics” en *The Scandinavian journal of economics*. Vol.101, No.2 pp173-190.

Banco Mundial (2011) en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Bobbio, Norberto (2006), *Liberalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura económica.

Buvonic, Mayra (2004), “Introducción: la inclusión social en Latinoamérica” en Buvonic, Mayra et al. (Editores), *Inclusión social y desarrollo en América Latina*. Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo.

Budd, Edward (1967), *Inequality and Poverty*. United States of America, Norton & Company.

Castel, Robert (2001) en “*Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*”. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Chenery, Holly, Ahluwalia, Montek, Bell CLG, Duloy John, Jolly Richard, editors (1975), *Redistribution with growth*. Great Britain, Oxford University Press

Cortés Rodas, Francisco (1999), *De la política de la libertad a la política de la igualdad- un ensayo sobre los límites del liberalismo*. Colombia, Siglo del Hombre editores.

Cox, Robert (1987), *Production power and world order. Social Forces in the making of History*. New York, Columbia University Press.

Ciriza, Alejandra (2003), “Herencia y encrucijadas feministas: las relaciones entre teoría(s) y política(s) bajo el capitalismo global” en “*Filosofía política contemporánea- controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*” Bordón, Atilio (compilador) Buenos Aires, Clacso.

Dahl, Robert (2002), *La democracia económica- una aproximación*. Barcelona, Editorial Hacer.

De Jouvenel, Bertrand (1967), “Ethics of distribution” en Budd, Edward (editor), *Inequality and Poverty*. United States of America, Norton & Company.

De Ferrantis, David et al. (2005), *Desigualdad en América Latina, ¿rompiendo con la historia?* Colombia, Banco Mundial Alfaomega.

De la dehesa, Guillermo (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid, Alianza Editorial.

Díaz de Cossio, Roger (2005), “Desigualdad en la educación” en Fernando Solana (compilador) 2005, *Educación y desigualdad*. México, Siglo XXI editores.

Engels, Federico (2002), *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*. México, Guernika.

Forum Barcelona (2004), *La agenda de Barcelona para el desarrollo*. Forum efectuado del 24 al 25 de septiembre de 2004 en [http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/docs/agenda\\_esp.pdf](http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/agenda_esp.pdf)

Fraser, Nancy (1993), “Beyond the master/subjet model: reflexions on Carole Pateman’s Sexual contract” en *Social Text* No.37, A special section Edited by Anne Mc Clintock Expores the sex trade ( winter,1993) pp.173-181

Gradin, Carlos del Río, Coral (2001), *Desigualdad, pobreza y polarización en la distribución de la renta en Galicia. Epígrafes extraídos del Capítulo II. La Coruña en* <http://web.usal.es/~emmam/Docencia/Modelizacion/papers/coral.pdf>

Hayek, Friederik (1961), *Los fundamentos de la libertad*. Valencia, Fondo de Cultura económica.

- (2006), *Camino de servidumbre*. España, Alianza Editorial.

Hitlin, Steven y Paliavin, Jane Allyn (2004), “Values: reviving a dominant concept” en *Annual Review of Sociology*. Vol.30.Pp.354-394 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org).

Hobbes, Thomas (2001), *El Leviatán*. México, Fondo de cultura económica.

Hoffman,Kelly y Centeno, Miguel Angel (2003), “The lopsided continent: Inequality in Latin America” en *Annual Review of sociology*. Vol 29 (2003).Pp. 363-390 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

Jubany, Florencia (2005), “El Estado del debate sobre la inequidad en América Latina” presentado en la Conferencia *Gobernanza y Justicia social en Cuba: Pasado, presente y futuro*. FLACSO Mexico, 21-22 de abril de 2005 en <http://www.focal.ca/pdf/inequidad>

Locke, John (2003), *Ensayo sobre el gobierno civil*. México, Gernika.

López Camps, Jordi (1993), “Diálogos para un amigo neoliberal” en *El neoliberalismo en cuestión* . Rojo, E y varios ( comp..) Bilbao, Editorial Sal Térrae

Lustig, Nora (2005), “América Latina: la desigualdad y la disfuncionalidad”, documento elaborado para la reunión “Una nueva agenda para el desarrollo en América Latina” celebrada en Salamanca, los días 7 y 8 de octubre de 2005.

Madison, Angus (1997), *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*.Paris, Perspectivas OCDE

Mark, Karl y Engels, F (1999), *El manifiesto comunista. Antologías de textos del capital*. España,Limpergraf.

Montesquieu, (2002), *El espíritu de las leyes*. España, Ediciones Istmo.

Murdoch William (1984), *la pobreza de las Naciones*. México, Fondo de cultura económica.

Mill, John Stuart (2000), *Sobre la libertad*. México, Gernika

Olave Castillo, Patricia (2003), *Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social*. México, UNAM; Instituto de Investigaciones económicas.

Pérez Portilla, Karla (2005), *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Pozas Horcasitas, Ricardo, (2003), “Por primera vez, el presente moderno” en *Fractal* No.30 del año 2003 Volumen VII Año VII en [www.fractal.com.mx/F30pozas.html](http://www.fractal.com.mx/F30pozas.html)

Rawls, John, (2006), *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura económica

- (1971), *Teoría de la justicia*. Cambridge, Cambridge University press.

Reyes Escobar, Jorge Armando (2009), “Justicia, desigualdad y exclusión. La “no impertinencia de la filosofía”” en Elisabetta di Castro (coordinadora), *Justicia, desigualdad y exclusión. Debates contemporáneos*. México, Universidad autónoma de México.

Rivera López, Eduardo, (1997), *Presupuestos morales del liberalismo*. Madrid, Centro de Estudios políticos y Constitucionales.

Ritzer, George (2002), *Teoría sociológica clásica*. Madrid, McGraw Hill.

Rousseau, Jean Jacques (2000), *El contrato social*. México,Guernika.

Sachs, Jeffrey (2005) *El fin de la pobreza- como conseguirlo en nuestro tiempo*” México, Random House Mondadori Sa de CV.

Salama, Pierre Valier, Jacques (1996), *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*. Provincia de Buenos Aires, CIEPP.

Salinas Figueredo, Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005), “ Las condiciones de la política social en América Latina” en *Papeles de población* abril-junio, Número 044 Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México Pp.83-108 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sartori, Giovanni (2000), *¿qué es la democracia?*. México, Tribunal Federal Electoral.

Sánchez Vázquez (2003), *El joven Mark. Manuscritos de 1844*. México, Editorial Itaca.

Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica* en <http://hfg.com.ar/sumat/>

Sen, Amartya (1999), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.

Schmitt, Carl (1990), *Sobre el parlamentarismo*. Madrid, Alianza Editorial

- (2005), *Political Theology*. Estados Unidos, University of Chicago Press.

Schumpeter, Joseph, (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia- Tomo I y II*. Argentina, Hyspamoamérica Ediciones Argentinas

- Simmel, Georg (1977), *filosofía del dinero*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Smith, Adam (1983), *La riqueza de las naciones* (tomo I). Buenos Aires, Hyspamérica.
- Stiglitz, Joseph (2003), *Globalization and its discontents*. New York, Norton Company Ltd.
- Tocqueville (2001), *La democracia en América*. México, Siglo XXI editores.
- Touraine, Alain, (2001), *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Troitiño Cobas, A. (2001), “Incidencias de la ocultación de ingresos de la EPF sobre niveles regionales de desigualdad relativa y bienestar-renta” en *Estudios de economía aplicada*. Diciembre de 2001. Vol.19 No.3. Madrid. Pp.189-210 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- Vilas, Carlos (1997), “Introduction” en Chalmers et al. (editors) *The new politics of inequality in Latin America*. New York, Oxford University Press.
- (2005), “Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina” en *Revista Mexicana de sociología*. Vol 67 No.2 (abril-junio 2005). Pp.229-269 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)
- Vuskovic Bravo, Pedro (1996), *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México, Colección Alternativas-Universidad autónoma de México.
- Wallerstein, Immanuel, (2001) *Después del liberalismo*. México, siglo XXI editores.
- Wilkinson, Richard (2005), *The impact of inequality. How to make sick societies healthier*. New York, New York Press.
- Yapa, Lakshman. (1996), “GAT causes poverty: a postmodern view” en *Annals of the association of American geographers*” Vol.86 No.4 pp708-726

## Capítulo II

### **Marco conceptual. Democracia y desigualdad**

#### **2. El eje de la desigualdad y su conjunción con la democracia**

##### **2.1. Consideraciones previas**

Aunque las ideas de democracia se remontan a la Grecia Antigua en su vertiente occidental, o a la Mesopotamia y Egipto desde su vertiente oriental (Schemeil, 2000), no es nuestro propósito embarcarnos en las diferentes concepciones y definiciones de democracia a través del tiempo. Podemos convenir, como primera aproximación que la democracia, etimológicamente, supone el “gobierno del pueblo”<sup>21</sup>. Al referirse a esta tradicional conceptualización, Giovanni Sartori (2000) considera que el concepto de democracia se extiende más allá de los límites de la simple definición etimológica de poder (*kratos*) del pueblo (*demos*), o sea de un régimen político que implica, vagamente, el poder del pueblo. En la misma línea, Abraham Lincoln precisaba el concepto, diciendo que la democracia era “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, dándole a la definición propósito, titular y objetivo.

Pero, ¿cómo definir a la democracia en la actualidad? Según Jaúregui, “la democracia se estructura en la práctica a través de sistemas políticos democráticos” (1995: 19), lo cual puede ser entendido desde lo normativo (en su contenido de valores), o desde lo empírico (en sus mecanismos concretos de funcionamiento). Desde allí y desde la concepción implícita de pueblo, nos dice Jaúregui, es que podemos hablar de democracia ideal o real. En la primera el pueblo es “sujeto del poder” (gobierno del pueblo, por el pueblo) en la segunda es “objeto del poder” (conjunto de actos establecidos para el ordenamiento del Estado) (ibídem).

Desde el punto de vista de este análisis, lo que nos interesa de la democracia es esa complejidad implícita dada por la coexistencia de dos posibles niveles de análisis: el del

---

<sup>21</sup> La concepción de la democracia como régimen político está profundamente imbricada con la definición de pueblo, indica Sartori ¿Por qué? Porque como sustantivo genérico tiene un contenido diferente según el origen idiomático al que nos refiramos. Como señalara Sartori (2000), el pueblo para las lenguas de origen latino supone un sustantivo colectivo y es singular, da la idea de una “totalidad orgánica” (en un significado que acerca la palabra a la vertiente francesa). Para los países anglosajones, sin embargo, pueblo es *people* y es plural, define una suma de individualidades, un agregado, “un sistema de actos individuales” tal como lo define Kelsen (1932: 15). Esa característica implícita en el significado de la palabra en un idioma o en otro, está teñida de concepciones diferenciadas sobre el propio objeto de la democracia y la defensa de los valores implícitos, de esta forma, implicaría mayor defensa de la igualdad en un caso, de la libertad en el otro.

“ser” del régimen político (democracia instrumental) y el del “deber ser” con la consideración de los valores de igualdad y libertad (democracia normativa).

Dentro de ese contexto, podríamos preguntarnos, ¿cómo interaccionan esos dos niveles? o, en todo caso, ¿pueden de por sí los “sistemas políticos democráticos”, como los llama Jaúregui, asegurar el cumplimiento de los preceptos de la democracia ideal? Es en este punto cuando el concepto de democracia parece interceptarse con el de igualdad, o más bien con las posibles falencias de la igualdad en una sociedad democrática. Explorar esa posible relación se constituye en el objetivo del presente capítulo.

Ya señalamos que la desigualdad resulta en una “falta de” igualdad, un defecto que es la conclusión, entre otros factores, de una definición normativa particular de cada sociedad, de su estructura demográfica y de los resultados de las decisiones económicas de los particulares y del gobierno. ¿Cuál es la influencia directa del régimen político en esa definición? Mucho se ha escrito sobre los valores intrínsecos de la democracia como garante de un nivel de vida más equitativo en las sociedades, desde esta reflexión podríamos convenir que la democracia y sus preceptos participarían en la definición teórica de lo que se consideraría “igualdad deseable” en una sociedad. Dentro de esta perspectiva, “la democracia es un ideal cargado de valores como libertad e igualdad donde los gobernados son a su vez, objeto y sujeto de los procedimientos democráticos” (Dunhem, 2006: 58).

Con esta convicción en mente, parecieron desarrollarse las transiciones democráticas iniciadas en América Latina en la década del ochenta del siglo XX. En sociedades que conocieron las dictaduras, como muchas de las latinoamericanas, la tercer ola de democratización pareció renovar la esperanza hacia contextos más inclusivos. El caso argentino, sin embargo, parece contradecir, con los datos de la realidad empírica, esa esperanza inicial: fue justamente durante la transición democrática iniciada en 1983 cuando los guarismos de desigualdad comenzaron a alcanzar niveles desconocidos. En el caso de Chile, cuyo régimen democrático se reinstauró más tardíamente, en medio del crecimiento y en la finalización de la dura “década pérdida”, se produjo una reducción dramática de la pobreza y el mantenimiento en la senda del crecimiento, sin embargo, la distribución de la riqueza sigue manteniéndose en patrones similares de inequidad. ¿Podemos, entonces, asumir a priori que al no cumplir con sus objetivos básicos de igualdad estas dos democracias no son

buenas democracias? Ante esta situación existen tres posibles caminos de análisis: la primera supondría desestimar esa conclusión (considerando que pedirle a la democracia que garantice valores éticos es exceder sus posibilidades), la segunda estimaría que el cumplimiento de los valores puede evaluarse limitadamente (para algunos casos de la libertad y la igualdad fragmentada, de ahí que fuera necesario especificar qué valores y con qué alcance se evalúan), la tercera le daría la razón a la especie sosteniendo que las democracias no serían de calidad por no cumplir con sus objetivos últimos. Seguidamente, entonces, trataremos de transitar por las definiciones de democracia ideal, las características de la real y su posible evaluación en calidad para encontrar algún indicio que nos pueda orientar sobre este dilema de si el régimen democrático puede influir o garantizar la igualdad en el aspecto particular que nos interesa, referido a la distribución del ingreso (igualdad económica y social).

## **2.2. La democracia normativa**

Desde la tradicional definición etimológica como “gobierno del pueblo”, una buena cantidad de autores se han preocupado por definir qué se entiende por democracia; como ya señalamos, en el presente trabajo nos limitaremos a algunos de ellos, aquellos que se interesaron particularmente por la posibilidad de la coexistencia en el concepto de niveles diferenciados referidos a lo normativo y a lo instrumental o, como lo indica O’Donnell (2007), aquellas que se refieren a los elementos “realistas” de la democracia y su brecha con las definiciones prescriptivas que indican como el régimen debería ser. Esta es una preocupación relativamente moderna en la ciencia política, ya que bajo la tradición griega, la democracia de por sí incluía una carga valorativa que parecía teñir todos los mecanismos de la democracia real.

Para Aristóteles, la vida en la ciudad ideal estaba sustentada en la igualdad de derechos, política y económica de los ciudadanos libres que tenían la capacidad de elegir políticamente:

Aristóteles sostiene [...] que “aquellos que son iguales en algún aspecto son iguales en todos, dado que los hombres son igualmente libres, reclaman ser absolutamente iguales. Otra manera de expresarlo es que el principio rector de la democracia es el de derechos iguales para todos y privilegios para nadie” (Traducción propia. Burkhart, 1997: 149).

Como ya señalamos en el Capítulo Primero, en el esquema de Aristóteles los libres e iguales eran sólo una pequeña porción de la población total mientras aquellos excluidos de las decisiones políticas, los “desiguales” debían acatar las leyes establecidas bajo los

mecanismos democráticos. De todas formas, esas normas, votadas por ciudadanos “virtuosos” suponían ciertas garantías de imparcialidad en la búsqueda del bien común (igualdad de trato y riqueza, rotación frecuente<sup>22</sup> etc.). De esta manera la democracia ideal de Aristóteles reafirmaba su objetivo principal en las condiciones del mismo sistema, establecidas por los mecanismos propuestos de una democracia real que no perdían de vista el cumplimiento efectivo de los valores. En *La Política*, Aristóteles afirmaba que “las leyes se amoldan a los gobiernos siendo buenas o malas, justas o injustas (...) Está claro que los buenos gobiernos tienen leyes justas y los gobiernos corrompidos leyes injustas” (Libro II, Capítulo VI, artículo 13), de ahí la necesidad de crear las condiciones para el gobierno virtuoso.

Cuando las polis griegas entraron en decadencia, con ellas pareció apagarse la aplicación de la democracia que, de alguna forma, pasó a convertirse en un régimen considerado por los autores como “ideal” o “republicano” de escasa aplicación en la realidad<sup>23</sup>. Tal como señala Jaúregui, el régimen reaparece al final del siglo XVIII con la propagación de las ideas de la Revolución Francesa y su implementación en los Estados Unidos de Norteamérica (1995: 17). En esta aplicación moderna, el modelo griego del “gobierno del pueblo” se relacionó con el liberalismo, estructura ideológica preponderante en los países donde fue aplicada. De esta forma, la democracia se fue convirtiendo en “democracia liberal” una alianza que pareció complicar la jerarquización de los valores implícitos de igualdad y libertad. Refiriéndose a la difícil convivencia de dos valores que a veces se contraponen en el contexto económico y social, Chantal Mouffe señaló la siguiente paradoja:

Por un lado tenemos la tradición liberal construida sobre el imperio de la ley (rule of law), la defensa de los derechos humanos y el respeto a la libertad individual; por el otro, la tradición democrática cuya idea central es la igualdad, la identidad entre el gobernante, los gobernados y la soberanía popular. No hay una relación necesaria entre estas dos tradiciones distintivas, más bien una articulación histórica. A través de esta articulación, como A. B. Mc Pherson señalara, el liberalismo se democratizó, y la democracia se liberalizó. *Mientras en la actualidad tomamos la relación entre liberalismo y democracia como dada, no olvidemos que fue el producto de una amarga disputas, más que de un proceso armónico* (traducción propia. Mouffe, 2000: 2-3).

---

<sup>22</sup> Aristóteles, en *La Política* justifica las rotaciones frecuentes como mecanismo para asegurar la búsqueda constante de la virtud y la felicidad de toda la población “la perpetuidad en el poder es incompatible con la igualdad natural” (Aristoteles, Libro Segundo, Capítulo II) para asegurar que no primen los intereses particulares, dice, cada ciudadano debe permanecer en el poder sólo un año, en un esquema donde “unos mandan y otros obedecen” (ibidem).

<sup>23</sup> Entre otros, Maquiavelo describe a la República posible sólo en sociedades de pueblos virtuosos en el *Discurso sobre la primera década de Tito Livio* (2004). Jean Jacques Rousseau presenta a la democracia directa como ideal para pequeñas ciudades en *El contrato social* (2004).

Más allá de los conflictos en la protección de principios, algunos autores sostienen el contenido normativo de la democracia (Sen, 1999; Temkin y del Tronco, 2006) como contraposición a aquellos que la clasifican desde su perspectiva instrumental solamente, sin impacto cierto en el bienestar general (Schumpeter, 1983). Jaúregui reflexiona que, a pesar de las dificultades y subjetividades que pueden suponer definir objetivos éticos, el concepto democracia no puede aislarse de los valores involucrados: “no cabe una democracia sin postulados éticos políticos” que de alguna forma sirvan como guía última de su accionar (1995: 20). Amartya Sen, por su parte, intenta remarcar las garantías en el bienestar general que posibilita este régimen político sobre otros, al establecer que: “ninguna hambruna sustancial ha ocurrido en países independientes y democráticos con una prensa relativamente libre” (Sen, 1999b: 4). Si consideramos ésta como una relación causa efecto, parece inferir Sen, entonces, el valor de la igualdad parecería más garantizado bajo regímenes democráticos que en otros, ya que los primeros presentan una mayor preocupación en la justicia distributiva. Tal como señalan Bollen y Jackman:

El debate sobre la relación entre la democracia política y la equidad social cuenta con una historia venerable. Al menos desde Aristóteles se sostiene que reducir las inequidades en la distribución del poder político, ayuda a disminuir la desigualdades en estatus y riqueza (Traducción propia. Bollen, Jackman, 1985: 439).

En la misma línea, Carlos Vilas reconoce “en la democracia una virtualidad reformadora de la realidad social y económica, incluso de las relaciones internacionales” (Vilas, 2005: 230). Esta concepción desde la teoría se hizo carne en algunos políticos latinoamericanos de los ochenta, por ejemplo, Raúl Alfonsín quien, repetía en su campaña de 1982 en Argentina: “con la democracia se vive, se educa y se come”. Desde estas reflexiones, podríamos preguntarnos ¿puede la democracia hacer frente a todas estas expectativas en su aplicación en la realidad?

Podemos reconocer como Jaúregui que la democracia contiene una dimensión ética o normativa que incluye la valoración de la igualdad y la libertad, sin embargo, ¿puede la democracia instrumental, como régimen político garantizar el cumplimiento de esos objetivos? Si la respuesta es positiva, y de acuerdo a los fragmentaciones moderna de los valores que verificamos en el Capítulo I, en qué grado o qué tipos de igualdad y libertad ? Indudablemente, para establecer algún tipo de respuesta posible a estas preguntas deberíamos establecer algunas características del funcionamiento de la democracia instrumental.

### **2.3. La democracia instrumental**

En la búsqueda de definiciones para la democracia, Morlino (1985) explora en sus componentes básicos. Sostiene que el régimen político incluye valores, normas y estructuras de autoridad; refiriéndose implícitamente, a los comportamientos políticos, el marco de referencia y los objetivos que los mueven, su conceptualización de la democracia parece concentrarse más en el reconocimiento de los valores implícitos y los patrones de comportamiento que en la enunciación de los tradicionales mecanismos de competencia, control o transparencia. De esta forma, para Morlino, los valores “están articulados abiertamente en expresiones simbólicas o justificaciones latentes del régimen” (1985: 38), las normas “son reglas del juego que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político o resolver los conflictos” (ibídem) mientras las estructuras de poder se presentan como “un conjunto de los roles o modelos regulatorios de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos”(1985: 39).

Otros autores, sin embargo, extrapolan la cuestión de los valores involucrados y exploran los mecanismos propios de la democracia instrumental.

Por ejemplo, Jaúregui establece que el análisis de la democracia real “debe basarse en datos empíricos que vienen reflejados en el funcionamiento concreto de los sistemas políticos democráticos” (1995:22). Mónica Dunhem, por su parte, señala que la democracia se puede definir por sus elementos en sentido vertical, de esta forma “la definición mínima de democracia generalmente aceptada requiere de sufragio universal; elecciones regulares libres y competitivas; pluralismo político; constitución de Asambleas Legislativas y la existencia de más de una fuente de información” alternativa (2006:59). Si bien reconoce que “la democracia puede ser definida de varias maneras de acuerdo al énfasis que se da a los distintos componentes”, los elementos constitutivos de la democracia real tienen que ver “con quién accede al poder, cómo accede al poder y cómo lo ejerce” (ibídem).

De alguna forma, detenerse en los procedimientos de la democracia real nos remite a ciertos mecanismos de control y garantías de competencia, imparcialidad y transparencia, con el objetivo de asegurar con Przeworski que “que todos los grupos

deben someter sus intereses a la incertidumbre” (1994:96). Y es desde las condiciones de transparencia e imparcialidad que podemos asegurar un régimen donde los partidos pierdan elecciones, y el poder no se asegure en las manos de nadie en particular (Przeworski, 1991:10). Estas reglas implícitas, permite que los distintos intereses, valores e ideologías se enfrenten en una contienda cuyas reglas se encuentran preestablecidas, no sólo para las condiciones de elección sino para el control posterior de las acciones de gobierno (ibídem). Tal como sostienen Levine y Molina, de esta forma la democracia es “vista como un sistema de representación con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales” (2007:19).

Continuando con los elementos de la democracia instrumental, O’Donnell, por su parte, señala que la democracia acumula cuatro características distintivas que la diferencian de otros regímenes políticos, no sólo respecto a su forma sino también a la influencia del Estado en el que se desarrolla. Estas son:

- 1) Elecciones limpias e institucionalizadas.
- 2) Una apuesta inclusiva y (limitadamente) universal.
- 3) Un sistema legal que establece y respalda – por lo menos- los derechos y libertades implicados en un régimen democrático.
- 3) Un sistema legal que prohíbe que cualquiera sea de *legibus solutus*” (es decir, por encima de las leyes). Las dos primeras características corresponden al régimen; las dos últimas al Estado. Por lo tanto, las teorías sobre la democracia que se limitan al régimen sub-especifican el tema (O’Donnell, 2003:73).

¿Qué quiere decir esto en el contexto democrático? Volviendo a la vieja definición de derechos negativos (donde se verifique la ausencia de coacción externa en el ejercicio de la libertad de acción, base de los derechos protegidos por el liberalismo), O’Donnell especifica que es el sistema legal provisto por el Estado donde la democracia se lleva a cabo, el encargado de indicar y proteger los derechos positivos, en este caso, el derecho a votar y ser votado, a presentarse en un Tribunal y que se aplique equitativamente la justicia (Ibídem: 70). De esta forma, el politólogo argentino establece otra interesante distinción, no sólo la democracia cuenta con elementos instrumentales a considerarse (según el autor de la definición y el alcance que se le dé al término), sino también a nivel de la implementación, existen diferencias referidas a las condiciones de igualdad ante la ley e igualdad en la libertad de votar y ser votado que tienen que ver con las normas del Estado que le da cabida al régimen (O’Donnell, 2007), más que con el propio régimen en sí. De esta forma, O’Donnell extiende el análisis de la democracia, separando el régimen de las condiciones del Estado y de la sociedad en cuestión, una separación que no aparece, como vimos, en Morlino que, de alguna forma, considera

incluidas en el propio régimen, normas, patrones de conducta y estructuras de poder (1985).

Para que se trate de una *real* democracia, nos dice O'Donnell, deberían existir las condiciones *democráticas* necesarias, por ejemplo el imperio de la ley, la separación entre público y privado, la universalidad en la aplicación de la ley etc., es decir, garantías de imparcialidad y equidad. En suma, condiciones de funcionamiento dadas por el entorno.

Sea cual fuera la consideración de los elementos necesarios para el buen funcionamiento de la democracia, o para el cumplimiento de sus objetivos, nos encontramos, entonces, en instancias de la evaluación de la calidad de la democracia, una cuestión que se ha convertido en un tema de interés para muchos académicos de la talla de Morlino (2005) y O'Donnell (2004) y que trataremos de explorar seguidamente a la luz de nuestro propósito inicial que es el de establecer cuál es el alcance de la relación de la democracia con el valor de la igualdad y la relación de la democracia con la igualdad en la realidad empírica.

## **2.4. Calidad de la democracia**

### 2.4.1. Consideraciones previas

La relación posible entre la democracia ideal y la real se plasman en los análisis de calidad democrática (Dunhem, 2006: 59). De alguna forma, cualquier análisis de calidad supone la existencia de una instancia empírica (democracia real) y de un estándar o ideal con el cual comparar. Dentro de esta perspectiva, existen dos tipos de cuestiones a considerar como ya enunciamos precedentemente: primero que se admita esa comparación, en caso afirmativo, una segunda instancia que especifique el alcance de la comparación (mecanismos internos de funcionamiento, o estos más el cumplimiento de los valores últimos).

¿Se puede hablar de calidad en democracia comparando con un ideal? Algunos autores se refieren a la democracia como un régimen político de características instrumentales, solamente, quitándole toda dimensión normativa. Por ejemplo, en la

tradicional definición de Schumpeter<sup>24</sup> la democracia no se presenta como gestora de “decisiones políticas que realizan el bien común” ya el autor considera que “no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional” (Schumpeter, 1983: 321-322). Desde esta perspectiva, la democracia “no tendría que ver con ideales o con fines tales como la consecución de la justicia o el desarrollo del pueblo” ya que no otorga garantías sobre un posible mejoramiento en el nivel de vida de una población (Saward, 2004: 39). En este caso, la democracia se considera un método, un tipo de régimen político, desligada de valores últimos contra los cuales evaluar su performance.

Esta perspectiva, sin embargo, ha recibido muchas críticas. Por ejemplo, O'Donnell, entre otros autores, sostiene que la reducción de la democracia a esa “definición minimalista o procesalista” se contradice en sí misma, ya que supone “una mínima competencia por los votos libres” (ibídem: 26) un mínimo de *igual libertad*, que implica ciertos componentes normativos, por lo menos, en lo que se refiere a las pautas electorales, sin tomar en consideración otras condiciones sociales referidas a valores últimos.

Tomando como ejemplo la definición de Schumpeter, O'Donnell señala la deficiencia descriptiva de muchas definiciones de democracia que la enmarcan como un régimen político. De esta manera, O'Donnell, sostiene “que el régimen democrático es un componente fundamental de la democracia, pero que es insuficiente para conceptualizar lo que la democracia es” (Traducción propia. 2004: 9). Y desde esta reflexión podríamos remitirnos a la categorización de Morlino de la democracia como compuesta de valores, normas y estructuras de poder. Según O'Donnell, el cumplimiento o no de los objetivos establecidos en la dimensión normativa de la democracia, no tiene que ver tanto con su concepción, sino con su aplicación en la práctica. De ahí que haya que explorar en sus elementos constitutivos para encontrar las razones o no de su mal funcionamiento o de su ineficacia.

También preocupado por el funcionamiento democrático, Robert Dahl (1991), quiso extender la definición del régimen a ciertas condiciones de libertad en la sociedad,

---

<sup>24</sup> Según Joseph Schumpeter el “método democrático es el arreglo institucional para llegar a la adopción de las decisiones políticas en donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de la lucha competitiva por el voto popular” (Schumpeter, 1983: 269).

a través de su conocido concepto de *poliarquía*. De esta forma, trataba de asegurar el valor implícito de la *igual libertad* estableciendo pautas claras como las condiciones para poder elegir y ser elegido, para la libertad de asociación, de expresión, de discusión etc. ¿Cómo afectarían esas condiciones de la poliarquía a la igualdad como principio? Podríamos convenir que las condiciones de la poliarquía parecieran referirse al funcionamiento transparente del sistema político, sin embargo, parecen no poder de por sí garantizar la desaparición de que injusticias o desigualdades económicas ¿Por qué? Porque la recolección de condiciones democráticas básicas de Dahl nada dice sobre la distribución de justicia fuera de las referidas al sistema electoral, la libertad de pensamiento o la posibilidad de libre asociación. Tampoco establece condiciones generales para específicamente, asegurar una mejor distribución. De ahí que O'Donnell señale que, desde un enfoque sistémico, esa democracia no se equipararía a una democracia efectiva (O'Donnell, 2002). Pero, ¿qué es la democracia efectiva? De alguna forma, la efectividad señalaría el cumplimiento de los fines últimos.

Hemos llegado, entonces, a la instancia en que se haría necesario establecer alguna reflexión sobre la posibilidad de evaluar la calidad democrática y en qué conceptos.

#### 2.4.2. La evaluación de la calidad de la democracia

Al referirse a la evaluación del desempeño de las democracias, sobre todo en América Latina, Levine y Molina señalan “el interés (creciente) por la calidad de las democracias nuevas o reestablecidas” con una atención especial “por las reformas y el funcionamiento de las instituciones tales como el sistema electoral y el poder judicial” (2007: 18): Pero ¿en qué se fundamenta ese interés? Tal como señalan los autores, probablemente, en que en la región no han proliferado “gobiernos efectivos, ni han sido capaces de mejorar el nivel de vida de la mayoría” (2007: 19).

Desde estas falencias, es que los teóricos comienzan a preguntarse por las razones del mal funcionamiento, o sea por la calidad de los sistemas democráticos implementados y, desde esta preocupación, se genera otro dilema, ¿cómo evaluar la calidad?

Para evaluarla, nos dice Morlino, es preciso realizar un análisis empírico del funcionamiento de los mecanismos mínimos democráticos (sufragio universal, elecciones libres, regulares y transparentes, la presencia de más de un partido político,

de varias fuentes de información alternativas<sup>25</sup>) (Morlino, 2005: 257). Pero desde estos indicadores, ¿cómo determinar cuando una democracia es de buena calidad? Morlino define “una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones o mecanismos que funcionen correctamente realiza la igualdad y la libertad de los ciudadanos” (ibídem). Con la finalidad de determinar parámetros de medición, Morlino establece como indicadores de “buena calidad” : a) una estructura institucional estable, legitimada por la aprobación de la población (“calidad con respecto a los resultados”); b) un sistema “con libertad e igualdad por encima de los mínimos (calidad con respecto a los contenidos)”;

c) con mecanismos transparentes de control ciudadano (“rule of law”), y d) la posibilidad de la evaluación del desempeño en “relación con las demandas del sector civil” (calidad con respecto al procedimiento”) (ibídem). En suma, Morlino nos está indicando que la calidad de una buena democracia parece centrada en la *eficiencia* de sus procedimientos y acciones (es decir, realizar las tareas con el mínimo costo o/y el máximo resultado) y en la *eficacia* (que tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos). Según Morlino, la evaluación de la calidad entraña “procedimientos, contenido y resultados” (Morlino, 2005: 259). Recordemos que en la definición del sistema democrático de Morlino se integraban los valores, las normas y las estructuras de poder. El sistema democrático de calidad, entonces, conjugaría normas (tanto formales como informales), estructuras de poder (cuestión que incluye comportamientos tanto del que manda como del que obedece) de forma de que en la forma más eficiente, alcanzaran los objetivos o sea los valores de igualdad y libertad, en una evaluación que Durhem señalaría como “horizontal”, o sea, donde los valores se consideran el objetivo y la desigualdad se constituiría en una responsabilidad de la democracia (2006:60). “En el centro del análisis empírico”, continua Morlino deben ubicarse “cinco dimensiones de variación”: dos procedimentales (respeto a la ley y rendición de cuentas), una respecto a la eficacia en el alcance de los objetivos (respuesta a las demandas de la sociedad civil en general), dos sustantivas (respeto a la libertad y ampliación de la igualdad *política, social y económica*) (Morlino, 2005: 261). Por otro lado, Morlino especifica que considera las evaluaciones de Altman y Pèrez-Linan (2001) o de Liphart (1999)

---

<sup>25</sup> Esas condiciones mínimas para evaluar la democracia, dice Morlino se pueden considerar en la denominada “democracia delegativa” de O’Donnell donde se produce un control vertical dado por las elecciones libres, transparentes y competitivas de forma periódicas. Sin embargo, Morlino hace la salvedad de que este tipo de democracias no cuentan con un sistema de rendición de cuentas (accountability horizontal) lo cual es una de las condiciones de la “buena” democracia.

insuficientes para evaluar calidad porque no incluyen esa evaluación sustantiva final “ambas se basan en elementos muy relevantes que están comprendidos en las dimensiones arriba indicadas, pero no las agotan, terminando por empobrecer el análisis del tema” (Morlino, 2005: 261). Veamos con más detalle, esta última reflexión sobre el alcance de la evaluación.

Como ya señalamos, la idea de Morlino de calidad incluye el cumplimiento de los objetivos últimos de igualdad englobando a la política (la que de alguna forma consideraba Dahl y en la evaluación Liphart, Altman y Pérez Linan), social y económica. Dentro de esta perspectiva, una democracia no sería de calidad si no cumple con los objetivos últimos. De esta forma, en un contexto de crecimiento sostenido, de reducción de la pobreza, o de instituciones estables, la democracia, siguiendo a Morlino, no tendría la calidad suficiente si no alcanzara a modificar de forma sustantiva la distribución del ingreso o sea, si no garantiza la igualdad económica y social. Lo que en apariencia parece muy razonable puede llenarnos de interrogantes en la realidad, ¿podemos garantizar que, en el caso de que se creen las condiciones para competir y elegir democráticamente, para discutir las alternativas decidiendo la que le parece mejor a la mayoría, para controlar que las acciones de gobierno sean transparentes etc., se lleguen **siempre** a las mejores decisiones para el bien común? ¿son las demandas de la sociedad civil **siempre** las que suponen el mejoramiento del **bienestar de todos** los ciudadanos?, ¿cómo juzga Morlino la ampliación de la libertad o la mejora en la igualdad en general, bajo qué parámetros?

Extrapolando las dificultades para la instrumentación de las dimensiones sustantivas de Morlino en la práctica, el problema en su evaluación de calidad en lo que se refiere a resultados, no sólo tiene que ver con la dificultad para establecer criterios de efectividad en las políticas (que pueden ser subjetivos) sino también con que no se atiene a la complejidad de valores hoy fragmentados. Como ya señalamos, la democracia convive con otras ideologías, como la liberal, que predeterminan ciertos alcances de la libertad, y el papel reservado a la iniciativa privada. Por otro lado, en sociedades como las escandinavas, puede resultar que se priorice la igualdad. Como ya señalamos, en la realidad, los principios de igualdad y libertad pueden confrontarse en algunas zonas grises, por otro lado, se han fragmentado y multiplicado en diversas libertades e igualdades. Tal cual recuerda Rosario Green, la dimensión de estos valores requiere una definición precisa: “el concepto de libertad en el que el capitalismo se

apoya abarca tanto a aquella de carácter económico: mercado, como a la política: democracia, pero carece de sentido a menos que se vea acompañado de un importante ejercicio de reconstrucción social que permita tender el puente entre la fantasía que sostiene que en democracia todos somos iguales” ( Green, 2006: 66). Aún en medio de las objeciones que presentamos al inicio de este apartado sobre el alcance que pueda tener el régimen en sí para garantizar la equidad en la sociedad en que se inserta, deberíamos preguntarnos: ¿libres hasta dónde, iguales en qué?

Pero, como ya señalamos, las definiciones se complican en un concepto complejo, con múltiples aristas: “la democracia es una casa con muchas puertas” (Aguilar Rivera, 1998: 9) y “como demuestra la historia de los conceptos de libertad e igualdad, los componentes del moderno ideal democrático-liberal se encuentran en incómoda convivencia” (ibídem, 10). De lo que se desprende que para poder establecer algún tipo de cumplimiento de las dimensiones substantivas, deberíamos precisar cuáles son las libertades e igualdades cuyo cumplimiento se quiere evaluar. Nuestro autor no especifica la dimensión de la libertad, pero indica que se refiere a las igualdades políticas, las sociales y las económicas. Podríamos convenir que en el intersección de la libertad con la igualdad política, nos encontramos con la *igual libertad política*, cuya evaluación parece la más natural donde los elementos mínimos enunciados por Molino (sufragio universal, condiciones de las elecciones etc.). Por otro lado, Ya establecimos la posibilidad de evaluar el cumplimiento de la igualdad política a través de los diversos mecanismos de la democracia real, siguiendo a Dahl, a Liphart y a Pérez Linan.

Sin embargo, ¿cómo establecer el parámetro para medir la igualdad social y económica? Como ya mencionamos, cualquier comparación supone la determinación de un estándar para verificar el cumplimiento. Pero, ¿cómo definirlo?, ¿tendrá que ver con igualar en el punto de partida (Hayek) o igualar los logros (socialismo), tendrá que ver con la provisión de bienes públicos o con establecer medidas redistributivas? Como puede inferirse, el tema puede convertirse en muy complejo y no queda muy claro cuál es el parámetro de medición.

Teniendo en cuenta estos problemas, e interesados en la evaluación de la democrática, Levine y Molina señalan que la calidad “ depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla a sus gobernantes, no de *la eficacia del gobierno en solucionar los problemas del país* (Levine y Molina, 2007: 19).

Más bien, dicen estos autores, la calidad puede evaluarse desde medidas de evaluación del desempeño del funcionamiento real democrático y de sus reglas del juego, sus instituciones formales o informales y de los derechos asociados (Ibídem).

De acuerdo a lo señalado anteriormente, y a los dilemas planteados sobre la posibilidad de comparación entre lo ideal y real, podríamos considerar posible la comparación de los mecanismos democráticos, el funcionamiento de las instituciones, la vigencia de los controles (verticales y horizontales), el mantenimiento de canales de representación y disenso (información abundante y alternada, libertad de asociación, múltiples canales de participación). Desde ya esas pautas de funcionamiento podrían garantizar la vigencia de la *igual libertad política* (cuestión garantizada con las condiciones de la poliarquía de Dahl), *igualdad ante la ley y de derechos* (con la universalidad de la ley, e igualdad de trato). Implícitamente, esto nos llevaría nuevamente a la posibilidad de evaluar la *igual libertad política* desde los mecanismos de funcionamiento electorales y de las condiciones establecidas para la competencia y la discusión, a la *igualdad ante la ley*, si se analizan las normas y la universalidad implícita, y aún a la *igualdad de trato* en los derechos si puede verificarse el comportamiento de la justicia y su imparcialidad. Incluso, y considerando nuevamente la definición precisa de igualdad social, podrían analizarse algunas igualdades sociales, como la de género o la racial al verificar normas vigentes y su aplicación consistente. Sin embargo, no podemos asegurar que en las mejores condiciones democráticas “ las normas que aprueba la mayoría puedan llevar a un buen resultado” (Ibídem, 19), y que se alcance la “igualdad económica” se defina cómo se defina. Por otro lado, si bien todas estas fragmentaciones de la igualdad y sus defensas pueden establecer una sociedad más inclusiva, la *igualdad económica*, (definida como fuera) parece una instancia compleja y multicausal que tendería a exceder las determinaciones de los mecanismos democráticos, como veremos en la segunda parte de esta investigación.

## **2.5. Algunas reflexiones sobre la relación entre democracia y desigualdad**

En el mundo subdesarrollado, la distancia entre el rico y el pobre, el chacarero y el hacendado, del trabajador no calificado y su jefe, es tan grande que se refleja en todos los detalles de la vida en sociedad. (Traducción propia. Hølvik, 1971: 320).

A pesar de que la democracia como régimen no tenga de por sí garantías para avanzar hacia una sociedad más igualitaria en esferas diferentes a la política o a la jurídica, lo que no puede ignorarse es el tipo de sociedad en la que se inserta (más equitativas o más desiguales) puede influir en la calidad de la democracia (O'Donnell, 2003), estableciendo, entonces, una relación inversa a la planteada originalmente. Los perjuicios que una sociedad desigual puede imprimir en la democracia, pueden concentrarse en cuatro aspectos según distintos autores:

1- en cómo una sociedad desigual económica y socialmente puede afectar el propio desempeño de la democracia:

Toda sociedad presenta diferencias distributivas en éstos y otros aspectos de su constitución y desenvolvimiento. En principio, ello no es obstáculo para el desarrollo de sistemas políticos democráticos. Las diferencias sociales se tornan desigualdad y ésta en problema político y en desafío a la democracia y a su sustentabilidad (Vilas, 2005: 231);

2- en cómo esa sociedad de contrastes afecta la vida diaria y al capital social:

Las enormes distancias en oportunidades y estilos de vida entre los muy ricos y los muy pobres conspiran contra el desarrollo de sentimientos firmes de solidaridad y de común pertenencia a la *res pública*. Desigualdades sociales profundas cuestionan la efectiva vigencia de códigos compartidos de referentes y significados que hacen posible los sentimientos de identidad y de solidaridad más allá de los grupos de pertenencia (Vilas, 2005: 232);

3- en cómo la desigualdad modifica la relación con los otros:

La manera en que la experiencia de la desigualdad penetra en nuestra vida cotidiana moldeando tanto el modo de relacionarnos con los otros como la comprensión que forjamos de nosotros mismos, a tal grado que, incluso en ámbitos de discusión distintos al coloquial, difícilmente se puede evitar la introducción de juicios morales; en especial aquellos que traen a colación los conceptos de justicia e injusticia (Reyes Escobar, 2009: 20) y,

4. en cómo la desigualdad produce descontento que puede llegar a afectar a la estabilidad misma de la democracia:

Se puede ver fácilmente que la relación entre democracia y desigualdad se presenta como recíproca. Bajos niveles de democracia no solamente llevan a desigualdad en el ingreso sino que ésta exacerba las desigualdades políticas entre clases sociales, creando niveles aún más bajos de democracia (Traducción propia. Burkhart, 1997: 148).

Adicionalmente, cuanto más extrema sea esa desigualdad en el ingreso, más descontentas van a estar las masas y se van a tornar menos respetuosas con el régimen (Traducción propia, ibídem: 150).

A pesar de lo interesante de esta tesis que podría explicar los reclamos de los ciudadanos latinoamericanos a la falta de respuesta de las democracias vigentes (expresados en encuestas de gran difusión como el Latinobarómetro), no parece explicar la permanencia de las democracias latinoamericanas aún en caso de crisis graves ¿Tiene que ver este dato de la realidad empírica con un nuevo valor simbólico de la democracia?, o, ¿con la memoria colectiva de una opción identificada con el “colapso del gobierno burocrático autoritario” como afirmaba O'Donnell? La contestación de

esta pregunta podría ser el tema de una investigación diferente a la presente, por lo pronto, podríamos convenir que en el contexto actual, las desigualdades económicas agravadas en democracia no concluyeron en la debacle del sistema (en los casos de la Argentina o Brasil, particularmente), como infiere Burkhart. Pero volvamos a la desigualdad en su relación con la democracia.

Ya hemos señalado que no es posible establecer a la democracia como un régimen que de por sí pueda asegurar una sociedad más equitativa, en lo que a distribución del ingreso se refiere. Sin embargo, el recorrido teórico permite inferir que existen relaciones entre la democracia y la desigualdad, tal como señalamos más arriba.

Desde esta perspectiva, el Banco Mundial propone reducir la inequidad y fortalecer las instituciones para lograr el mejoramiento del nivel de vida de la población, una cuestión que podría relacionarse con la calidad de la democracia si nos centramos en la teoría de Morlino (2005). Esta posición del organismo internacional, supone todo un cambio de la vieja teoría de la modernidad, que, entre la década del cincuenta y el setenta del siglo pasado, proponía el desarrollo primero y la reducción de la desigualdad y la democracia después. Cualquiera sea la idea propuesta para la solución, lo cierto es que en Latinoamérica vivimos contextos de profundas desigualdades, lo cual puede tener no sólo efecto en la calidad de la democracia sino en el crecimiento económico, como veremos más adelante.

Si, como expresamos más arriba, los fines de la "democracia son fundamentalmente la libertad y la igualdad" (Cerroni, 1989: 193) y esos fines o valores son construcciones o principios universales a aplicar en la situación concreta, los resultados pueden no corresponder al valor normativo original. La libertad en "el plano técnico es un conjunto de libertades" (1989: 194). Libertades que se corresponden a las consagradas por Dahl en su poliarquía: "de palabra, de asociación, de reunión, de prensa, de movimiento de trabajo" (ibídem). Y ¿la igualdad? Según Humberto Cerroni la igualdad, aunque en menor medida, también se fragmenta en una igualdad formal (de todos ante la ley conjugada con la existencia de leyes iguales para todos) y la igualdad económica que tiene que ver con la distribución de la riqueza y que puede establecerse a costa de libertades (asimilándola a la idea de igualdad socialista).

La democracia, entonces, es un régimen político insertado en una sociedad con sus propias características. Su vigencia parece no garantizar completamente la conversión

de esa sociedad, en una sociedad que garantice la libertad y la igualdad en todas sus acepciones, en todos los ámbitos. Desde estas prevenciones es difícil concebir a la democracia como un sistema que de por sí otorga todas las garantías de una vida ideal, tal como indica, Basave:

Una forma política de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana. Y antes que una forma de convivencia humana, es una vocación del hombre. Vocación que culmina, en lo político con la realización práctica de los postulados éticos de la co-participación, de la corresponsabilidad y de la ayuda recíproca. Supone el reconocimiento y la protección de los derechos de la persona humana, Lleva a su plenitud el ser dialógico del hombre. Sirve como instrumento para la cabal realización personal. Hace del ser humano- y no del Estado- la base y el fin de la estructura política (Basave, 1963: 5)

Teniendo en cuenta que se trata de un régimen político que garantiza ciertas libertades e igualdades, políticas o formales, podríamos concluir que tiende ciertos puentes para propiciar comportamientos pluralistas. De alguna forma, el marco de una democracia estable y legitimada por los ciudadanos, puede crear mejores condiciones para la vida de sus ciudadanos. Desde ya, si nos encontramos con regímenes que presentan complicaciones en su funcionamiento, donde la transparencia y los controles no son los adecuados, donde las normas informales contradicen a las formales, nos encontraremos, probablemente, más propensos a gobiernos que no cumplan con las expectativas puestos en ellos. En nuestro subcontinente, parecen subsistir ambos problemas, sociedades desiguales donde las democracias pueden ser objetadas en calidad.

## **2.6. La democracia en América Latina**

Mirando la historia de la democracia holandesa, Charles Tilly establece lo siguiente: "aún en el caso de la historia reciente, la democracia ha sido un reversible y precario sistema de normas" (Tilly, 2007: 33). Si bien las democracias consolidadas del mundo parecen contradecir esta afirmación, a lo largo y a lo ancho del territorio latinoamericano (salvo contadas excepciones), esa precariedad pareció casi una constante por lo menos hasta bien avanzado el siglo XX. Con el advenimiento de la "tercera ola de democratización" (Huntington, 1994) que empezó en los años setenta en Grecia, Portugal y España y se extendió en los ochenta hacia Latinoamérica, pareció interrumpirse el largo ciclo de inestabilidades, totalitarismos, seudodemocracias, democracias restringidas, gobiernos burocráticos autoritarios que se reproducía en la mayor parte de la región. Latinoamérica pareció ingresar en su propio punto de

inflexión en lo que a régimen político se refiere e inició el camino hacia la democracia con las transiciones de Bolivia (1982) y Argentina (1983), seguidas por Uruguay (1985), Brasil (1988), Paraguay (1989), Chile (1990) y Perú (2000), países de América Central y en México (2000). Procesos que, a pesar de las reservas que se pueden esgrimir en algunos casos, continúan hasta nuestros días. Según Manuel Antonio Garretón (1997), estas transiciones se dieron bajo tres tipos de mecanismos que no siempre se manifestaron en forma pura, formando híbridos entre unos y otros:

- 1) el tipo de “fundación democrática” que se produce como consecuencia de una revolución o guerra civil, característica de los países de América Central;
- 2) desde “transiciones” o sea de pasos “regímenes autoritarios modernos especialmente militares a fórmulas democráticas”, típicas del Cono Sur y
- 3) desde procesos de transformación institucional o sea a partir de democracia restringidas, como en México y Colombia (Garretón, 1997: 3).

De acuerdo a Garretón, las transiciones democráticas son “fenómenos que se dan a nivel puramente político y desde allí influyen otros ámbitos (socioeconómicos, cultural e institucional)” (Ibídem, 3). Sin embargo, el proceso entraña numerosas dificultades con respecto a la transformación de otras esferas de la vida en sociedad y ese factor puede complicar el propio funcionamiento de las democracias latinoamericanas, tal como lo señalara Carlos Vilas (2005):

El principio de la igualdad jurídica típico de la ciudadanía coexiste – y a menudo va neutralizada por – una distribución desigual de las condiciones de su ejercicio efectivo: una desigual distribución de las oportunidades por una desigual distribución de los recursos del poder (Vilas, 2005: 231).

Por otro lado, existen otros factores que pudieron contribuir a la escasez de las transformaciones iniciales en términos de mejoramiento del nivel de vida, que tienen que ver con que esta nueva moda democrática se produjo en tiempos particularmente difíciles, con los problemas de la deuda externa en América Latina en la década del ochenta, luego con la implantación del Consenso de Washington en los noventa, además de las crisis sucesivas de las tres principales economías – México (1994-1995), Brasil (1998-1999) y Argentina (2001-2002) -.

A pesar de todos los avatares y las desgracias de esos años, las democracias de la tercera ola ingresaron y se mantuvieron vigentes aún en medio de esas crisis, lo cual supone una enorme novedad en la trayectoria política de muchos países de América Latina. ¿Cuál fue la razón de este cambio? Si bien como señala Garretón muchas

transiciones fueron producto de las negociaciones y movilizaciones (como por ejemplo, Chile o Brasil), otras se habían constituido sobre el desastre, el “colapso” como los llamó Guillermo O’Donnell (Argentina). En general, se mantuvieron, incluso, en medio de la adversidad, contradiciendo la idea de la teoría de la modernidad sobre la necesidad de un nivel de vida mejorado para consolidar un sólido régimen democrático. Como posible excepción podría señalarse Chile que ya estaba económicamente estabilizado cuando se inició el proceso electoral.

Sin embargo, a pesar de no haber atentado contra el régimen, las crisis, la pobreza y la desigualdad han tenido otras consecuencias, que tienen que ver con el desánimo que el propio régimen genera al no haber respondido a las expectativas iniciales de las poblaciones en el mejoramiento del nivel de vida (Garretón, 1997); tal como se puede verificar en encuestas medidoras de percepciones como el Latinobarómetro: “se le han asignado a las vías democráticas grandes responsabilidades en materia de recuperación de nivel de vida y desarrollo social” (Ibidem, 1997: 5) que no fueron respaldadas con resultados en la realidad. Ante la verificación empírica de las crisis, y de las expectativas de mejoramiento de nivel de vida no cumplidas para mucha de la población latinoamericana, se preguntan los autores ¿por qué se mantuvieron los latinoamericanos en democracia, teniendo en cuenta la historia pasada de inestabilidades? Huntington (1994) señaló que los regímenes democráticos no se mantienen por medio de las tendencias” (o modas) “sino por la gente. Las democracias no fueron creadas por las causas, sino por los causantes” (Huntington, 1994,104-105). Indudablemente, a pesar del maltrato que algunos gobiernos le dieron a la democracia y su régimen, a pesar de que las expectativas iniciales de una igualdad ideal no fueron satisfechas en muchos casos, la democracia latinoamericana se mantiene, posiblemente, bajo el convencimiento general de que, no existe otro régimen mejor (Churchill). De esta forma, han transcurrido más de veinticinco años desde el inicio de las democratizaciones en América Latina. La mezcla entre lo normativo y lo instrumental del presidente Alfonsín o de Basave desde la academia en México, estaban impresas en las expectativas de las poblaciones, lo cual generó una larga lista de reclamos y desilusiones. Esas mismas sociedades pudieron, en algunos casos, permitir y alentar modificaciones a los instrumentos con la finalidad, por ejemplo, de subsanar “la lentitud del Congreso”, lo cual fue redundando en gobiernos personalistas que trataron y tratan de limitar el pluralismo y el disenso, en aras de una supuesta “eficiencia” (como en Venezuela, Ecuador, Bolivia, y en menor grado, en la Argentina) en un claro perjuicio a

la calidad democrática de esos países. Ya hemos señalado sin embargo, la dificultad para establecer una relación causal entre la democracia y la desigualdad por lo menos en términos de la posibilidad del sistema político para que, a través, de sus propios mecanismos pudiera garantizar cierto nivel de igualdad económico o social. Si no podemos asegurar una relación causal directa ¿qué otros factores podrían influir?

Y es aquí cuando sería necesario considerar el peso del modelo de desarrollo vigente. De esta forma, las reformas propiciadas por el Consenso de Washington en América Latina tuvieron efecto en los procesos de democratización, y produjeron un punto de inflexión económico que no podemos soslayar. Como señalara Przeworski, este cambio del modelo económico vigente en la región supuso “una ruptura radical con el pasado” (Przeworski, 1991: IX) a la que se suele imputar mucha de la creciente desigualdad. Sin embargo, como ya hemos señalado, la desigualdad no es producto exclusivo de las reformas, sino que también tiene que ver con una estructura social particular generada desde la Colonia y consolidada en el propio período de sustitución de importaciones, tal como podemos verificar en México, Brasil y el propio Chile. En el caso de Argentina, las reformas acentuaron un proceso hacia el incremento de la desigualdad iniciado en 1976, cuestión que analizaremos en la segunda parte de la presente tesis.

## **2.7. Conclusiones del capítulo**

En el presente capítulo hemos transitado por diferentes concepciones de la democracia y hemos podido verificar la coexistencia de distintos niveles en el régimen político, el normativo y el instrumental, cuyos alcances parecen determinados en la propia contextualización del término. ¿Es la democracia un proceso electoral que garantiza la igual libertad en el campo político? ¿Alcanza a otras esferas de la vida y se convierte en una democracia social? De alguna forma, la extensión de la democracia como concepto se relaciona con estos niveles involucrados en su concepción: un nivel normativo que supone a la libertad y la igualdad como bienes protegidos; un nivel instrumental que se refiere al procedimiento de elecciones periódicas, la manera como se eligen los candidatos y a ciertas condiciones de igual libertad en la sociedad, a los mecanismos de competencia control y transparencia. Llegado a este punto, el dilema parece centrarse en

cómo verificar el cumplimiento de los dictados de la democracia normativa y sus valores de libertad e igualdad en la democracia real, con lo cual, implícitamente nos estaríamos sumergiendo en análisis de calidad. A lo largo del capítulo, hemos verificado la dificultad de establecer estándares de cumplimiento en términos tan vagos como “igualdad social y económica” (Morlino, 2005). A pesar de ello, hemos convenido que la evaluación de calidad se podría realizar en algunos aspectos referidos a igual libertad política, igualdad ante la ley, o en cuestiones como la igualdad de género. Sin embargo, en ámbitos referidos a la distribución del ingreso (igualdad económica), la situación se complica. Por un lado se trata de un valor cuya definición no corresponde puramente al sistema democrático, por otro es el resultado de múltiples causas que exceden al sistema político.

En Latinoamérica, las expectativas iniciales estaban centradas en el poder global de transformación de la democracia dados los implícitos criterios normativos. La realidad de la región exhibió la proliferación de democracias que no siempre respondieron a las expectativas de la población, ya sea por fallas de los propios gobiernos o por sociedades con rasgos autoritarios, ya sea por situaciones adversas donde lo exógeno que tuvieron una influencia considerable.

A esa relación de la democracia y la vida diaria, nos dedicaremos en la segunda parte del trabajo en lo relacionado a Chile y Argentina. Por lo pronto, en el próximo capítulo nos abocaremos a analizar cómo afecta el tipo de desarrollo a la estructura de la sociedad o sea, a la relación desarrollo- desigualdad.

### **Referencias del capítulo:**

Aristóteles, *La política en* <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/766/10.pdf>

Basave Fernández del Valle (1963), *Teoría de la democracia. Fundamentos de la filosofía democrática*. México, Centro de Estudios Humanísticos de la Universidad de Nuevo León.

Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*. México, CFE.

Bollen, Kenneth, Jackman, Robert (1985), "Political democracy and the size of distribution of income" en *American Sociological Review*. Vol 50 (August 1985). Pp.438-457.

Burkhart, Ross (1997), "Comparative democracy and income distribution: shape and direction of a causal arrow" en *The journal of politics*. Vol. 59 No.1 (Feb.1997).Pp.148-164.

Cerroni, Humberto (1989), *Reglas y valores de la democracia. Estado de derecho, Estado social y Estado de la Cultura*. México, Alianza Editorial.

Dahl, Robert (1991), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.

Dunhem, Mónica (2006), "La importancia de definir el concepto de calidad de democracia" en *El cotidiano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Nov, dic. Vol 21 No.140 Pp.58-66 en [www. Redalyc.org](http://www.Redalyc.org)

Green, Rosario (2006), *Visiones desde el Sur de América*. México, Editorial Porrúa.

Hölvik, Tord (1971), "Social inequality. The main Issues" en *Journal of Peace Research*. Vol.8 No.2 Pp.119-142

Jaúregui, Gurutz (1995), *La democracia en la encrucijada*. Barcelona, Anagrama

Kelsen, Hans (1932), *La démocratie. Sa nature. Sa valeur*. Paris, Librairie du Recueil Sirey.

Levine, Daniel Molina, José Enrique (2007), "La calidad de la democracia en América Latina" en *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca. Abril, No.45 Pp.17-46 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regimenes políticos, instrumentos de análisis*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- (2005), *Democracias y democratizaciones*. México, Ediciones Cepcom.

-

Mouffe, Chantal (2000), *The democratic paradox*. London, Verso.

O'Donnell, Guillermo (2002), "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo (compiladores) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

- (2003), "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos" en O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo Vargas Cullell, Jorge (comp..) *Democracia, Desarrollo Humano, ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

- (2004), *Contrapuntos*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

- (2007), *Disonancia. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Prometeo libros.

Pérez Portilla, Karla (2005), *Principios de igualdad: alcances y perspectivas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Post, Robert (2006), "Democracy and equality" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol.603 (Jan, 2006) Pp.24-36.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam et al (2002), *Democracia Sustentable*. Buenos Aires, Piados.

Shapiro, Ian (2003), *The state of democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press.

Sartori, Giovanni (2000), *¿qué es la democracia?*. México, Tribunal Federal Electoral.

Saward, Michael (2003), *Democracy*. Cambridge, Polity Press.

Sen, Amartya (1999a), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.

- (1999b), "Democracy as a universal value" en *Journal of democracy*. Vol. 10 No.3. Pp. 3-17.  
<http://terpconnect.umd.edu/~dcrocker/Courses/Docs/SenTwo%20Pieces%20on%20Democracy.pdf>

Schemel, Yves (2000), "Democracy before democracy?" en *International Political Science Review*, Vol. 21 No.2. London, Sage Publication. Pp.99-120.

Schumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia. Tomo I*. Buenos Aires, Editorial Hyspamerica.

Temkin, Benjamin y del Tronco, José (2006), "Desarrollo humanom bienestar subjetivo y democracia. Confirmaciones, sorpresas e interrogantes" en *Revista Mexicana de sociología*. Vol.68, No.4 (Oct-dec 2006) PP.731-760

Touraine, Alain (2001) en *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Vilas, Carlos (1997), "Introducción" en Chalmers et al. (editors) *The new politics of inequality in Latin America*. New York, Oxford University Press.

- (2005), "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina" en *Revista Mexicana de sociología*. Vol 67 No.2 (abril-junio 2005). Universidad autónoma de México. Pp 229-269 en [www.Jstor.org](http://www.Jstor.org)

Yturbe, Corina (2001), *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

## Capítulo III

### Marco conceptual. Desarrollo y democracia

#### 3. El desarrollo en el contexto latinoamericano y sus efectos en la desigualdad

##### 3.1. Consideraciones previas

Mientras el continente africano exhibe los mayores bolsones de pobreza del mundo, la región latinoamericana se construye en el territorio más desigual. Desde ya la pobreza extrema se percibe como el problema más acuciante, dado los millones de hombres, mujeres y niños que no pueden cubrir sus necesidades diarias de alimento. Probablemente sea necesaria la salvedad de que la región latinoamericana también registra amplios guarismos de pobreza que requieren una respuesta. Sin embargo, como analizamos en el Capítulo Primero, la desigualdad genera graves problemas en la estructura de la sociedad, produciendo un terreno propicio para que la pobreza anide o sea menos responsiva a los guarismos de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). También señalamos que detrás de lo estadístico de una medición de desigualdad o de un Coeficiente de Gini<sup>26</sup> alto, se puede describir una sociedad con problemas estructurales de tan difícil solución que ni siquiera el crecimiento sostenido, de por sí, parece poder revertir. Tal como señalara Paul Krugman, hacen falta acciones deliberadas de política pública para reducir la desigualdad, como lo verifica en la historia del propio Estados Unidos:

En principio, cuando los economistas, extrañados por la desigualdad creciente, empezaron a explorar los orígenes de la clase media norteamericana, se sorprendieron con el descubrimiento de que la transición desde la desigualdad previa a la relativa equidad de la posguerra, no había sido gradual. Por el contrario, la clase media de posguerra había sido *creada* en el espacio de pocos años, por las políticas de la administración de Roosevelt a través de los controles de salarios de la guerra. (...) Entonces, se hubiera esperado el retorno a los niveles anteriores, una vez concluida la contienda. Por el contrario, la relativamente equitativa distribución del ingreso permaneció por más de treinta años, lo cual sugiere que las instituciones, normas, y el entorno político importan mucho más que la distribución del ingreso y las fuerzas del mercado (Resaltado del autor. Traducción propia, Krugman, 2009: 7-8).

Si bien la capacidad de los Estados Unidos para fijar políticas y mantenerlas parece ser mucho más amplia que las de los países latinoamericanos, la reflexión de Krugman

---

<sup>26</sup> El coeficiente de Gini es un indicador muy popular para medir la distribución del ingreso. En una distribución ideal cada decil recibiría el 10% del ingreso y el coeficiente de Gini (medida de la dispersión) resultaría en 0. En el caso extremo en que los sectores más favorecidos de la sociedad reciban todo y el resto nada, el coeficiente arrojaría 1, correspondiendo a la perfecta desigualdad. Un país con un coeficiente de Gini superior a 0.5 muestra alta desigualdad. Para más información, ver capítulo VIII.

podría llevarnos a una conclusión: la desigualdad parece un subproducto de acciones u omisiones de política pública, de instituciones formales e informales, además del resultado de interacciones particulares del entorno político y económico. retomaremos a esa idea en el análisis específico de Argentina y Chile en la segunda parte de esta investigación.

Por lo pronto, parece hacerse necesario establecer cuáles son las ideas y los principios detrás de las políticas y las instituciones<sup>27</sup>. Tal como indicaran Salinas y Tetelboin: “la política social se relaciona, generalmente, con los objetivos del sistema económico prevaleciente; por otro, se vincula con la situación de la población, especialmente en aquellos aspectos sociales más sensibles, observables en los indicadores de bienestar y calidad de vida” (Salinas y Tetelboin, 2005: 84). Como ya señalamos en el Capítulo Primero, ese camino nos llevara, probablemente, a las definiciones de los valores protegidos -igualdad y libertad- en un tiempo y bajo una ideología determinada. A pesar de las diferencias particulares de país a país, la Latinoamérica del inicio del siglo XX hasta nuestros días, parece exhibir ciertos patrones de “conducta” generales que podremos analizar. Esos patrones tienen que ver con la concepción particular del desarrollo y de sus valores protegidos. Desde la idea del progreso constante del siglo XIX se sucedieron años de historia y reflexión académica latinoamericana. Por otro lado, desde el Hemisferio Norte se fueron escalonando algunas teorías con influjo desigual sobre el pensamiento de la zona. Seguidamente nos dedicaremos a analizar el “desarrollo” como concepto y la evolución del término en la región.

### **3.2. El desarrollo como concepto**

El desarrollo, entendido como progreso, ha sido objeto de preocupación y análisis sistemático desde la Ilustración. En efecto, la creencia en –y compromiso con- el desarrollo ha influido en la creación de instituciones, estructuras y organizaciones destinadas a impulsarlo, en el diseño y aplicación de políticas económicas y sociales (Valverde Viesca y Salas-Porras, 2005: 7).

---

<sup>27</sup> Definimos instituciones tal como lo estableció Douglas North desde el Nuevo Institucionalismo, o sea como “cualquier forma de limitación que los seres humanos establecen como medidas para diagramar las interacciones humanas “ ( Traducción propia, North,1990: 4). Pueden ser formales ( reglas y normas escritas) como informales ( tales como convenciones o códigos de comportamiento)

Como paso previo a la definición del concepto de desarrollo, sería preciso dilucidar términos relacionados como “riqueza” o “crecimiento”; concepto que precedieron en la preocupación de los autores.

En 1776, fue publicada *La riqueza de las Naciones* de Adam Smith en el que el autor escocés anunciaba que la riqueza estaba representada por “el trabajo y el trabajo calificado” (Smith, Tomo I, 1983: 13). Teniendo en cuenta que la posesión de oro y tierras había sido un distintivo de los reinos poderosos, o de que en ese momento, desde Francia, los fisiócratas proclamaban que la riqueza se encontraba en la producción de bienes agrícolas, la idea de Smith emergía casi como revolucionaria. De la mano del economista escocés apareció, entonces, esa concepción donde el rol central en la idea de riqueza era una cierta potencialidad productiva y realizable, irremediamente, en la realidad; potencialidad dada por “el conjunto máximo de bienes que el país puede obtener” (Sunkel, 1978: 86). En un esquema donde la división del trabajo y la especialización se presentaban como signos del “camino a la perfección” propio de la “naturaleza de las cosas” (Smith, Tomo II: 117-118), el mundo se ordenaba para el intercambio de acuerdo a las “ventajas comparativas” (luego desarrolladas por David Ricardo) de cada ciudad o región:

El gran comercio de toda ciudad civilizada es el que gira entre los habitantes de las ciudades y el campo... Pero no por eso habremos de imaginar que la ganancia de la ciudad es pérdida precisamente para el campo. Porque la ganancia de ambas partes es recíproca y la división del trabajo también lo es, en este caso como en los demás ventajosa para todos los que la emplean (Ibidem: 113).

Esta idea de las ventajas comparativas ha tenido una larga influencia a través de la historia. La aplicó Inglaterra hasta bien entrado el siglo XX, para adquirir bienes primarios y entregar manufacturados. Como veremos más adelante, ese esquema fue muy redituable para algunos países de América Latina, Argentina en particular, por lo menos hasta la crisis del 30 y la caída de los términos de intercambio, cuando la “ganancia de la ciudad” pasó a superar con creces a la “del campo”, para decirlo con las palabras de Adam Smith. En la Segunda Parte de este trabajo, específicamente en los capítulos VI y VII nos dedicaremos con más detalle a este interesante período de la historia latinoamericana, la de Argentina y Chile en particular. Por lo pronto, intentaremos mantenernos en el análisis del desarrollo y su posible efecto en la desigualdad a nivel teórico con algunos apuntes prácticos de los resultados más evidentes de la aplicación de la teoría en la realidad de la región.

Es justamente la constatación de que el escenario óptimo no siempre se cumplía en la realidad, cuando la idea de la riqueza como “potencialidad” es revisada. De esta forma, abandona su lugar en la consideración de los economistas que comienzan a hablar de “desarrollo” y “crecimiento”. El desarrollo deja de parecer una conclusión del orden de las cosas, para convertirse en el producto de “un proceso acumulativo de cambio referido a la realidad empírica con transformaciones de la estructura tanto económica como social, en lugar de referirse a las condiciones que requiere el funcionamiento óptimo de un determinado sistema o mecanismo económico” (Sunkel, 1978: 83). Derivado de las teorías evolucionistas del siglo XIX, la idea subyacente en el proceso de cambio era la “evolución”, una modificación ascendente que permitiría el “progreso” y sería base de los pensadores de la teoría neoclásica. La idea de evolución, a su vez, tiene que ver con la de “crecimiento” como proceso de mutación gradual (ibídem: 85), cimentado en los escritos de Herbert Spencer y la teoría de Darwin publicada en 1859 que se refería a la continuación de la especie más apta en un proceso de mutación ascendente. Cuando las dificultades y las crisis de las primeras décadas del siglo XX comenzaron a poner en tela de juicio la idea de evolución ascendente, apareció la teoría del crecimiento bajo el supuesto de que hacían falta acciones deliberadas para producir un incremento en el producto bruto de un país. De ahí, el punto de inflexión para la concepción moderna del desarrollo como concepto. Un concepto que iba a ir ajustándose de acuerdo a la academia y la realidad empírica, generando preguntas que en cada período buscaron ser contestadas: ¿Por qué el crecimiento no es constante? ¿Por qué algunas naciones crecen más que otras? ¿Cuáles son los factores que detonan el crecimiento? ¿Por qué algunas naciones son dependientes de las economías de otras? Preguntas que los autores de la región latinoamericana intentaron contestar, ante lo errático del desarrollo local en el tiempo y la constatación del subdesarrollo en la comparación. Revisemos, seguidamente, algunos lineamientos del pensamiento latinoamericano en la materia.

### **3.3. El concepto de desarrollo en Latinoamérica**

En la región latinoamericana aparecen autores preocupados con la idea del desarrollo y la verificación de la desventaja en relación con los países del Hemisferio Norte

(industrializados, desarrollados, centrales, según la teoría que los denominase). Desde concebir al subdesarrollo como una situación de atraso en el proceso de industrialización, hasta considerarlo el resultado de una determinada relación de fuerzas entre los países centrales y periféricos, los teóricos latinoamericanos ensayaron explicaciones sobre un fenómeno que no es otro que el de la desigualdad evidente entre los países de la región y los más avanzados distribuidos, mayoritariamente, en el Hemisferio Norte:

El análisis de conceptos históricamente equivalentes al de desarrollo económico permitió observar cómo cada uno de ellos refleja, en realidad, una corriente de pensamiento. Muestra al mismo tiempo cómo se asocian tanto a la problemática concreta que cada corriente trata de expresar, como al trasfondo filosófico y cultural dentro del cual se desarrolló la misma(...) Toda corriente de pensamiento tiene una visión del deber ser, una aspiración, un elemento prospectivo, en suma, una ideología (Sunkel, 1978: 89).

De acuerdo a esta reflexión, y partiendo de que “la problemática del subdesarrollo económico consiste en ese conjunto complejo e interrelacionados de fenómenos” (Sunkel y Paz, 1985: 123), los mencionados autores realizan la siguiente categorización de las ideas latinoamericanas sobre el desarrollo, que no incluye el período inicial desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la crisis del 1930, cuando la idea predominante era la del progreso. Para nosotros, esta etapa se corresponde al período liberal en América Latina (con algunas diferencias de décadas de país a país) cuando al decir de Sunkel las economías se dedicaban a la exportación de productos primarios, a la importación de bienes terminados en sociedad comercial con Inglaterra (en una buena parte de los países de América del Sur) o con Estados Unidos (en el caso de México y América Central) mientras el Estado tenía una dimensión pequeña, resultando en “unas economías desequilibradas donde no estaba el sector industrial” (Sunkel y Diaz, 2005: 156). A partir de la consciencia de la propia necesidad de la industrialización para lograr el desarrollo que emulara el que se verificaba en los países más adelantados, comenzó a perfeccionarse una teoría sistematizada en Latinoamérica. Pasemos entonces a la categorización del desarrollo según la han realizado Sunkel y Diaz (1985):

- a) el desarrollo como crecimiento: Se basa en su consideración en términos de ingreso por habitante con el objetivo de identificar el nivel y el ritmo de desarrollo. Emparentados con John M. Keynes, el Estado cuenta con un papel preponderante en el impulso del empleo a corto plazo y la inversión creciente. Dada la insuficiencia de capitales en los países subdesarrollados, la falta de inversión podría utilizarse como explicación del subdesarrollo. De ahí que para

superarlo se concluya en la necesidad de ahorro e inversión que debe cubrir el Estado, dada la insuficiencia de la capacidad privada. ¿Cómo se explica la falta de crecimiento desde esta teoría? Se buscan desviaciones con respecto al sistema que suelen ser políticas, ajenas al ámbito del economista. El subdesarrollo se enfoca como un proceso de perfeccionamiento desde formas primitivas. El objetivo ideológico es alcanzar a los países desarrollados, en un proceso de avance hacia el capitalismo maduro;

- b) el subdesarrollo como etapa: En contraste con el enfoque deductivo del desarrollo como crecimiento, esta teoría es inductiva y se basa en el análisis empírico de los países para establecer las causas del subdesarrollo y definir “el problema del desarrollo”. Desde allí se elaboran teorías que explican estados o etapas del subdesarrollo (Rostow, Germani) y la resultante conclusión de necesidad de modernización. Se trata de un análisis descriptivo parcial pero que cuenta con la ventaja que considera a las economías latinoamericanas y a las circunstancias políticas y sociales como variables importantes en el análisis;
- c) el desarrollo como proceso de cambio estructural global: esta teoría parte de la verificación empírica de que, a pesar de los esfuerzos sostenidos de algunos países de América Latina para el mejoramiento económico y social, no se ha logrado un crecimiento sostenido, manteniendo la dependencia externa, la desigualdad, la inseguridad etc.; de ahí el acento en los aspectos estructurales dados por el legado de instituciones económicas, sociales y culturales, con consideración del entorno internacional. Desde esta perspectiva, se asume que en las sociedades latinoamericanas prevalecen ciertos sectores de la economía, que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad, la utilización eficiente de los recursos, mientras los sistemas educacionales no están orientados a la formación de mano de obra y los sistemas fiscales no permiten una mejor distribución del ingreso. De ahí la insistencia sobre la necesidad de cambios estructurales. La corriente estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por ejemplo, pone el acento sobre un conjunto de reformas en la función del Estado como orientador, planificador, promotor y en la ampliación de las modalidades del financiamiento y comercio externos;
- d) el desarrollo como resultado centro periferia: Esta es la explicación propuesta por Sunkel y Díaz. Ante las limitaciones de las teorías anteriores, proponen

definir un método satisfactorio para examinar la realidad del desarrollo latinoamericano enfocado desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, más preocupado por el análisis y la explicación que por la descripción: considerando los procesos de cambio con la incorporación de todas las variables socioeconómicas internas y externas, en un esquema analítico explícito. Indican que un esquema analítico adecuado debe reposar en las nociones de proceso, estructura y sistema. No se admite que el subdesarrollo sea un momento en la evolución continua o discontinua (etapas) de una sociedad política, económica y culturalmente aislada, por el contrario, postulan que, basándose en la observación histórica sistemática, tanto el desarrollo como el subdesarrollo se presentan como dos caras de un mismo proceso universal, vinculados funcionalmente. Mismo que en su expresión geográfica concreta presenta dos dualismos: por un lado, en la división del mundo entre estados nacionales industriales desarrollados, y estados nacionales pobres, atrasados, periféricos y por otro, en la división dentro de los estados nacionales en áreas, grupos sociales, y actividades avanzadas y áreas atrasadas. De esta forma, el desarrollo y subdesarrollo pueden entenderse como estructuras parciales pero interdependientes, que conforman un sistema único. Para superar el estado de dependencia, se vuelve necesario que los países subdesarrollados transformen su estructura, para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento. Esta forma de concebir el desarrollo pone el acento en la acción, en los instrumentos de poder político, en las propias estructuras de poder, en incrementar la investigación e incentivar la cultura local. Supone una concepción del desarrollo como cambio de la estructura global. Se trata de un proceso deliberado que persigue la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas teniendo en cuenta las realidades latinoamericanas (Sunkel y Díaz, 1985).

La teoría de la dependencia, como se llama a esta última posición defendida por Sunkel y Díaz, supone un cambio desde la tradicional teoría de la estructuración en la consideración del papel preponderante de las interacciones con el exterior, por lo menos en lo que se refiere a la tradicional teoría de la CEPAL definida en el punto c). La idea de que la situación de la región era imputable a un determinado equilibrio de fuerzas de las que Latinoamérica solo era dependiente, fue evolucionando en la consideración de la izquierda latinoamericana que la hizo propia, al punto de que ordinariamente se piense

en ella como correspondiente a una ideología socialista. En Argentina, por ejemplo, la asociación es clara:

Esencialmente de inspiración marxista-leninista, la teoría de la dependencia sostiene que hay sólo una economía capitalista en el mundo hecha de una complicada tela de araña de relaciones de explotación. Cada país y cada región dentro del país, tiene su propia jerarquía de élites políticas y económicas que explotan las clases que dependen de ellas. Las elites nacionales están conectadas con la economía mundial capitalista en una forma jerárquica, con los líderes mundiales en el tope de la escala y los líderes periféricos o semiperiféricos dependiendo de ellos como subordinados y aliados (Traducción propia, Lewis, 1990: 3).

Dentro de esta teoría, seguía Lewis, Argentina cubría el papel de una Nación intermedia que ejercía su influencia sobre los países pequeños de la región mientras era explotado por el capital inglés y norteamericano, de forma que las inversiones, la tecnología y la ayuda económica recibida no fuera más que una perpetuación de esa dependencia en forma de deuda, déficit y empobrecimiento (Ibidem, 3).

Veamos, entonces, la aplicación de estas ideas de desarrollo en el llamado período de sustitución de importaciones latinoamericano.

### 3.3.1. Período de sustitución de Importaciones

Según Joseph Spengler, el mundo de lo teórico establece las ideologías de la sociedad, dividiendo el estudio en subesferas hipotéticas que no siempre consideran todos los aspectos de la realidad:

El hombre, tal como se lo representa el teórico social, habita dos esferas o mundos del ser: una esfera real y una esfera analítica o hipotética. La esfera de lo real está constituida por un mundo de hechos, terrenal, discordante y, al parecer, confuso (aunque no del todo desordenado), que podría ser captado por un observador omniperceptivo, omnicomprendivo y libre de prejuicios, procedente de otro planeta. La esfera de lo hipotético está formada por las construcciones mentales edificadas más o menos ingeniosamente por el teórico social (...) basándose en su percepción y concepto del mundo real, con el fin de reflejar los elementos básicos que lo integran y llegar a comprenderlo y (si es posible) controlarlo. Por otra parte, la esfera de lo hipotético, aunque se diferencia perfectamente de la esfera de lo real, es una parte integrante de esta última en la medida en que el comportamiento humano en el transcurso del tiempo esté condicionado por sus percepciones, conceptos e hipótesis sobre los elementos que componen el medio ambiente (Spengler, 1971: 21-22).

Sin embargo, señaló este autor contradiciendo a Talcott Parsons, la economía “en sus diversas relaciones con los hechos concretos de la acción” es interdependiente de otras acciones que tiene que ver con la subesfera de la política y la sociología. Spengler señaló tres factores, a veces incompatibles, que se combinan para crear lo que él llamaba “el problema del orden económico” dados por: la *autonomía* de los agentes

económicos, la necesidad de que estos agentes actúen *cooperativamente en forma coordinada* y la exigencia de que la actividad económica se lleve a cabo de forma *continua* (Ibídem: 24). Si cada agente actúa con autonomía, de acuerdo a sus propias expectativas, no siempre el resultado es la cooperación.

Las distintas concepciones de desarrollo en Latinoamérica (salvo quizás la teoría de la dependencia), de la fuente ideológica que fueran, suponían esa cooperación de una sociedad económica coordinada. Cuestión esta que supone una armonía que, empíricamente, no parece muy verificable. La teoría del desarrollo-subdesarrollo se correspondió con el llamado período de “sustitución de importaciones” que se extendió en forma uniforme por la región, por lo menos desde inicios de los cuarenta hasta bien avanzados los setenta, desde la idea dominante estructuralista hasta la teoría de la dependencia que, como ya señalamos, tenía mayor inclinación ideológica hacia la izquierda: “en efecto, en los años setenta la metamorfosis de la economía estructuralista en la teoría de la dependencia parecía haber reflejado una decidida desconfianza hacia la reflexión teórica formal de la economía, lo que favoreció interpretaciones de los “sistemas mundiales” que son en esencia sociológicas” (Fitzgerald, 2003: 87). Los objetivos teóricos del período de industrializar y aumentar el nivel de vida de la población, no siempre se cumplieron en la realidad de los países de la región como tampoco los actores económicos actuaron con la coordinación necesaria para, por ejemplo, no depender de las importaciones en las cadenas de producción de forma de lograr autonomía industrial del exterior. Por otro lado, tampoco dejaron de reclamar el mantenimiento de los subsidios con el objetivo de la implementación de industrias eficientes y competitivas, como veremos más adelante.

Según Osvaldo Sunkel (2005), la denominación de sustitución de importaciones sólo resalta un aspecto particular del período que se produjo en medio de un mundo donde el Estado había adquirido un papel preponderante:

En la literatura se ha caracterizado mucho a este pensamiento y las políticas correspondientes como de sustitución de importaciones. Yo creo que esto es definir un proceso histórico multifacético y complejo por una sola de sus características, como tratar de caracterizar a una persona por simplemente su color de cabello. La sustitución de importaciones es un elemento dinámico importante del proceso, pero no era el único ni el objetivo principal del mismo, y en todo caso no era un objetivo sino un medio. Lo que se advertía es que nuestras economías se caracterizaban por tener un “hoyo negro” en materia de desarrollo industrial, teníamos en esa materia un gran vacío. El desarrollo exportador de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX nos dejó unas economías desequilibradas en las cuales no estaba el sector industrial, y se tomó conciencia de que se necesitaba llenar ese vacío mediante la industrialización (Sunkel, 2005: 156).

Fernando H. Cardoso, por su parte, considera a la sustitución de importaciones sólo una etapa de un período mayor, al que se avanza por las propias condiciones del proceso caracterizado por la evolución hacia un “desarrollo autosustentado” en países como Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia:

En efecto, después de reorganizar la producción y los mercados, alterados como consecuencia de la crisis de 1929, ciertas economías latinoamericanas que habían acumulado divisas en forma apreciable, y que se habrían beneficiado de las defensas automáticas del mercado interno en condiciones de completar el ciclo denominado de “sustitución de importaciones” y empezar, sobre una base firme, la etapa de producción de bienes de capital, llamada a producir una diferenciación en los sistemas productivos. En estos países el mercado interno parecía lo bastante amplio para estimular el sistema económico y se contaba, además, con que la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad – principalmente en el campo- hacia los sectores de alta productividad sería un factor de ampliación del mercado (Cardoso y Faletto, 1977: 3).

Las condiciones para que esta evolución fuera posible<sup>28</sup>, eran la introducción de tecnología “capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad” y el establecimiento de una política de inversiones “que, a través del Estado, crease la infraestructura requerida para la diversificación” (Ibídem, 5). Al recorrer las palabras de estos importantes autores, podríamos preguntarnos, ¿cuál es la diferencia entre su teoría y los mecanismos aplicados en el sudeste asiático? ¿Por qué en esa región del mundo la sustitución de importaciones puede considerarse exitosa y no tanto en Latinoamérica? Pensamos que una de las razones fundamentales es la falta de consideración de la competencia a nivel internacional en nuestra región, de esa forma la “productividad” tendría una dimensión diferente, interna, regional, sin perspectiva internacional. Si la productividad latinoamericana no alcanzaba los estándares de los países desarrollados (sobre todo en los años setenta), pero seguía aumentando, podría haberse considerado suficiente, a pesar de las deficiencias implícitas en producir para mercados limitados, con precios controlados en muchos casos, y protegidos de la importación. Las consecuencias no tardarían en sentirse, dadas las falencias en la consideración de todas las variables en la teoría y las propias deficiencias de los gobiernos en la aplicación del sistema.

Hasta ahora al reseñar el período de sustitución de importaciones, hemos mencionado “etapas”. Durante el largo espacio de tiempo que caracterizó a este período económico de la historia latinoamericana, se han realizado esfuerzos de clasificación en

---

<sup>28</sup> Para estos autores, Brasil, Chile, Argentina, México y Colombia, ya habían cumplido con los pasos previos: mercado interno suficiente, base industrial que incluía bienes de consumo, algunos productos terminados destinados a la exportación, abundante fuente de divisas, estímulos para el crecimiento económico y una tasa de inversiones suficiente autogenerada (Cardoso y Faletto, 1977: 4-5).

etapas o estadios desde una industrialización “fácil” y evidente que suponía los bienes de consumo no durables y otra más “compleja” que abarcaría otros estadios de la industrialización (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003: 21). De acuerdo a esta premisa, los mencionados autores identifican cuatro tiempos, siguiendo la tradicional clasificación de Holly Chenery:

- primera etapa: es una etapa que podemos denominar “natural” inducida por la misma inercia del crecimiento de las exportaciones, los sistemas monetarios y los transportes. Los mercados internos se expandieron creando “enlaces internos”;
- segunda etapa: inducida por el Estado, se la puede denominar una etapa “empírica de industrialización”, donde el objetivo estatal era crear “una estructura de precios relativos adecuada para estimular la demanda interna en vez de la externa” (Ibídem) caracterizada por el proteccionismo, el control de cambios y los acuerdos bilaterales. Esta etapa corresponde a los años que transcurrieron entre la Gran Depresión del 30 y la Segunda Guerra Mundial;
- tercera etapa: con el fin de la Guerra, los mercados de productos terminados se abrieron y “se produjo una nueva avalancha de importaciones” que contribuyó a esfumar los créditos de la guerra y a complicar las balanzas de pagos. Durante este período se protegieron las industrias, se crearon bancos de desarrollo, como el propio Banco Interamericano de desarrollo (BID), se invirtió en infraestructura, se estatizaron servicios públicos y se establecieron sistemas de subsidios para proteger empresas nuevas (Ibídem: 22-23);
- cuarta etapa: se la llama la etapa madura, caracterizada por dos tipos de políticas. Con la primera se genera “un modelo mixto” de promoción de exportaciones sobre capas de protección a la industria interna (casos más notables, Argentina, Chile y Colombia). Con la segunda se profundiza la producción de bienes intermedios y de capital como el caso de México; Brasil se presenta como una mezcla de los dos (Ibidem: 23-24).

La historia económica de América Latina nos muestra como, en la práctica, se llevó a cabo el ataque de la deficiencia de la industria local que la teoría detectaba. Con el convencimiento de la necesidad de ubicar al Estado en un papel preponderante, idea

que, como ya señalamos, se había convertido en un paradigma en el mundo bajo el influjo de la idea dominante de Keynes, los países latinoamericanos se embarcaron en un proceso de industrialización que, primariamente, se refirió a aquellos bienes que se percibían como un problema de suministro, los bienes terminados que se habían encarecido después de la crisis del treinta o cuyo intercambio se había interrumpido durante la Segunda Guerra: “aprovechando la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, que generaron situaciones de escasez de productos importados que determinaron la necesidad de producir internamente lo que ya no se podía importar (...) Se racionalizó en una política de industrialización y se crearon las instituciones correspondientes: las corporaciones de fomento industrial” (Ibídem). En medio de una economía cerrada, casi por obligación y luego por elección, las aperturas al exterior eran limitadas por posibilidades, barreras e impuestos; se permitían las importaciones de bienes intermedios y de capital mientras se mantenían las exportaciones de productos primarios devaluados por términos de intercambio desfavorables y los ingresos de dinero para inversiones que cubrieran las deficiencias de los inversores locales. El aumento de la deuda pública era una consecuencia posible en un modelo que mantenía un tipo de cambio favorable a las importaciones de las que era dependiente y que, por lo tanto, castigaba las ya de por sí devaluadas exportaciones de productos primarios (dada la reducción de los términos de intercambio posterior a la crisis de 1930), mientras el Estado mantenía un papel preponderante en la economía produciendo bienes y servicios y ocultando el desempleo (que el propio modelo generaba) en la administración estatal o en las empresas del Estado trabajo intensivas. Como ya señalamos, países como Brasil o México crecieron notablemente en esos años, una desaceleración que se produjo en los setenta podía suponerse como una señal preliminar de agotamiento. De todas formas, la crisis de la deuda externa iba a suponer un nuevo cambio de paradigma de lo cerrado a lo abierto, aunque la apertura también presentara graves falencias como veremos en el capítulo siguiente y en la Segunda Parte del trabajo. La idea de crecer mirando al mercado interno, sin prestar atención al aumento de las importaciones, o mantener cerrada la Aduana para evitar la competencia, tuvo amplias consecuencias que se extienden hasta el día de hoy, aún después del aumento de los términos de intercambio en el mundo. Griffin señalaba la industrialización deficiente del período de sustitución de Importaciones en los siguientes términos: “está extensamente probado que el crecimiento alcanzado por el sector industrial del Tercer Mundo se debió a su amplia protección, por lo que no puede competir en el mundo” (Griffin, 1999: 104). Sin

embargo, mucha historia económica corrió desde estas afirmaciones que Keith Griffin hizo por primera vez en 1989. El modelo de sustitución de importaciones de Asia contradujo sus premisas, porque se preocupó por ser competitivo a nivel internacional, sin concentrarse sólo en el mercado interno. Dentro de Latinoamérica, Brasil ha procurado diversificar exportaciones por lo que hoy comercia desde cereales a aeronaves, mientras distintos modelos se extienden por la región postconsenso de Washington:

En América Latina se han producido dos fenómenos en cuanto a la inserción internacional. Una forma es la que se ha producido en América Central, México y el Caribe que es el aprovechamiento del bajo costo de la mano de obra para realizar algunas etapas de la cadena de producción para algún producto en México, Centroamérica o el Caribe que pueden ser automóviles, textiles, zapatos, software u otros, incluyendo productos de alta tecnología. Las cadenas productivas instalan cada etapa en aquellas partes donde tienen ventajas comparativas. Entonces México- sobre todo su zona de la maquila- Centroamérica y el Caribe se han especializado en aprovechar ventajas comparativas de mano de obra barata, pero esto ya está siendo amenazado por la competencia asiática (...). En Sudamérica en general, con la relativa excepción de Brasil, lo que ha ocurrido es otra cosa. En efecto, se han reprimarizado las exportaciones, se ha vuelto fuertemente a las exportaciones de productos primarios. Sin embargo, conviene hacer algunas distinciones en esta materia (...). Lo que importa es el grado de transformación. La harina de pescado, el cobre, la soya, el petróleo, etc., son commodities, con escaso valor agregado y donde no hay capacidad de diferenciación del producto y, por consiguiente, son tomadores de precio (Sunkel, 2005: 161-162).

Salvo en el caso de Brasil, que puede ser determinante en precios para algunos de sus productos transformados, las demás economías se mantienen con la misma condición de “tomadores de precios”, con lo cual, veinte años después siguen siendo “dependientes” de los formadores de precios del Primer Mundo, tal como señala Sunkel. En la segunda parte del trabajo analizaremos los casos particulares de Chile y Argentina. Por lo pronto, veremos seguidamente los efectos de este modelo en la vida de los pobladores de América Latina.

### **3.4. El desarrollo y su relación con la desigualdad en América Latina**

Es preciso recordar que el periodo liberal se relacionaba con una idea subyacente de riqueza y se caracterizó por el impulso a la limitada iniciativa privada. Si bien Sunkel (2005) sostiene la idea de la persistencia de un estado mínimo durante el periodo liberal, no todos los países se corresponden con esta realidad. La presencia de Porfirio Díaz en México bajo su lema “orden y progreso” supusieron un Estado presente en la mayoría de las decisiones económicas; el Estado planificador ideado por la élite gobernante de

Argentina en sociedad con Inglaterra tampoco exhibe un ejemplo de Estado mínimo, para dar dos ejemplos entre las tres mayores economías de la región. Sin embargo, podemos convenir con Sunkel que la dimensión del Estado latinoamericano se agigantó con la necesidad de establecer alguna política de industrialización. La constatación de una insuficiente iniciativa privada dedicada casi exclusivamente a las diversas actividades agrícolas, pudo llevar a considerar la poca relevancia de una autóctona clase industrial y la consiguiente necesidad de inversión extranjera, como también pudo haber contribuido a la presencia omnisciente del Estado en la actividad económica latinoamericana. La teoría keynesiana iba a influir en muchos aspectos de esta nueva concepción ideológica, en la necesidad de buscar el pleno empleo (aunque fuera en el Estado o en como trabajo intensivo en las empresas nacionalizadas, una forma autóctona de seguro de desempleo), en la de participar activamente en la economía, aunque sea con dinero de empréstitos, en la necesidad de establecer un cierto estado de bienestar en mayor o menor medida. El modelo a seguir parecía constituirse en los verificables en los principales Estados Europeos que, una vez terminada la guerra, se dedicaron a la reconstrucción, a la salud y la educación, en medio de los incentivos del Plan Marshall: “Algunos países europeos han logrado combinar altos niveles de desarrollo económico con estándares elevados de equidad social” (Ocampo, 2007:37). En Latinoamérica, la formación de fuertes sindicatos también contribuyó al concepto de protección e igualdad por lo menos entre aquellos incluidos, como se verificaba en Argentina, Chile o México:

Desde el inicio, el fuertemente centralista período del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), fue caracterizado, en materia de política social, por acciones que se centraron en la salud y la educación de los sectores poblacionales que se incorporaban a las actividades manufactureras. Mientras, los beneficios se negociaron a través de conquistas corporativistas de los recientemente formados sectores obreros y populares fomentando la creación de empleos formales a través de la industria, y beneficios sociales dirigidos a quienes se incorporaban al proceso de incipiente industrialización (...). Se puede decir que la idea central del desarrollo, concebida por el gobierno federal, fue dar una nueva fisonomía económica y social al país a través de la transformación industrial, como respuesta a la percepción del sector rural como sinónimo de atraso, en contraste con la benevolencia de las sociedades industrializadas y urbanizadas. (Cogco Calderón y Rodríguez Vargas, 2009: 8).

La idea de que el empleo formal daba protección en salud y del desempleo se extendió en muchos de las ciudades latinoamericanas, así como también la asimilación del atraso al campo, supuso un aumento importante de migración interna hacia las ciudades, lo cual provocó un importante problema de vivienda y ubicación laboral de las nuevas poblaciones. En medio de estos fenómenos sociales, la desigualdad mantuvo guarismos

considerables a lo largo de la mayoría del territorio latinoamericano, salvo casos muy puntuales como los de Argentina, Uruguay y Costa Rica. Los fuertes sindicatos argentinos fraguados en medio de la época liberal bajo el influjo de los inmigrantes españoles e italianos y luego elevados a un papel preponderante bajo las dos primeras presidencias de Perón (1945-1955), pueden ser una explicación en el caso argentino; país que, paradójicamente, se mantiene como el más urbano de Latinoamérica a pesar del peso económico específico de su campo de explotación extensiva (CEPAL, 2008). Fuera de las cada vez más populosas ciudades latinoamericanas, el campo se convertía en franco expulsor de población en medio de una situación que, en general, se mantenía muy precaria. De esta forma, de acuerdo a las características particulares de cada país, a la importancia de su población rural, al peso mayor o menor de los sindicatos, etc., se construyeron las contribuciones directas a la estructura de una sociedad sujeta a mayores o menores niveles de desigualdad. Por lo que es preciso establecer que para la mayoría del territorio, este fenómeno particular de inequidad no es un producto de los últimos años de aplicación del consenso de Washington, aunque en algunos casos, se haya agravado en el último período: “la gran desigualdad social no es una característica del modelo actual de desarrollo. Por el contrario, es un elemento estructural asociado a graves problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de modelo en modelo, de generación en generación” (Ocampo, 2007: 39). Interesante observación de José Antonio Ocampo que no debería ser soslayada en los análisis latinoamericanos de desigualdad contemporáneos. Como ya señalamos, Chile parece formar parte de las generales de la ley, mientras Argentina mostraba altos niveles de equidad y movilidad social, por lo menos hasta mediados de los setenta. Los efectos del Consenso de Washington y las políticas de apertura parecieron profundizar la tendencia de Argentina hacia el aumento notable de la desigualdad, tendencia que había iniciado con la apertura comercial de la primer ola neoliberal latinoamericana, en 1976 junto con la dictadura militar. En ese momento, las medidas se habían limitado a la apertura comercial sin afectar el Estado interventor argentino y su protagonismo en muchas de las más importantes áreas de la economía (servicios públicos, transportes, petróleo, petroquímicos, siderurgias etc.).

De todas formas, y por lo menos para las poblaciones urbanas, podemos señalar que en el período iniciado a fines de la década de los treinta y hasta bien avanzados los setenta, la igualdad era el bien protegido, según los discursos político de los líderes populistas de la época (Vargas en Brasil, Lázaro Cárdenas en México, Juan Domingo

Perón en Argentina) por lo menos en el acceso de los bienes públicos, igualdad que estaba relacionada con la posesión de empleo. Y una libertad que consagraba cierta iniciativa privada (sobre todo de las élites) en medio de sociedades predominantemente autoritarias. Durante este período, los países latinoamericanos se caracterizaron, salvo honrosas excepciones, por ciertas inestabilidades, democracias restringidas o autoritarismos como regímenes políticos. Las ideas de desarrollo que enunciaban Sunkel y Díaz (2005), entonces, se codearon con esas características particulares de la política, donde las decisiones eran tomadas por unos pocos, muy pocos, salvo en los casos mayor permanencia de la democracia como eran Costa Rica, Venezuela o Chile. Mientras tanto México y Brasil crecían a un ritmo interesante y Argentina iba iniciando la decadencia que hizo posible que cayera del lugar octavo en el mundo en ingreso per cápita en la década del veinte, al 27 en el 2000 (según guarismos del Banco Mundial). Interesante paradoja, los dos países más desiguales crecieron a ritmo sostenido (por lo menos desde los cuarenta a los setenta) y el más equitativo en el ingreso y la obtención de bienes públicos era el que más deterioraba su ingreso promedio, dado su crecimiento menos pronunciado, estancamiento y profusión de crisis periódicas. Tal como señalara Simon Kuznets, en su interesante análisis transversal sobre el crecimiento en los países, las naciones del mundo avanzado crecieron en forma estable, con pocos altibajos en cambio, mientras las emergentes crecieron menos y sufrieron amplios retrocesos en las crisis:

Medimos el crecimiento económico por el aumento sostenido y a largo plazo del total del producto, o mejor aún, del aumento del producto per cápita. Una característica saliente del crecimiento económico durante los últimos doscientos años, cuando se mide grosso modo, ha sido el amplio aumento de la población, del producto y del producto per cápita, al menos en los que consideramos países desarrollados ( Europa del Oeste, Norteamérica y otros países selectos como Rusia, Japón, Australia, Sud Africa y algunos países latinoamericanos) Todos fueron testigos de un amplio aumento en la población y en el producto per cápita en porcentajes mucho más amplios que en el pasado (Traducción propia. Kuznets, 1968: 83).

La explicación, para el autor, se refería al stock del conocimiento que llevaba a aumentar la esperanza de vida, aumento de productividad, mejoramiento en las instituciones. Desde sus descubrimientos en el Hemisferio Norte se estableció la “teoría de la modernidad” es decir, la necesidad del mejoramiento económico como paso previo a la democratización. Esa teoría estuvo impresa en la relación Estados Unidos-Latinoamérica, por lo menos hasta fines de los setenta. Dado el interés desde el Norte por mantener a las Naciones de la región lejos del comunismo, la inducción al desarrollo parecía la idea más adecuada, sobre todo después de que los neomarxistas

señalaran que la Revolución era posible en sociedades primitivas, como lo había sido la Rusa en 1917:

La confrontación Este-Oeste, otorga a la proposición una inmensa asertividad. La inminente caída de los regímenes socialistas de Europa del Este es considerada por muchos como la mejor prueba (...) Capitalismo y democracia van juntos, mano en mano, porque la democracia mientras proclama la regla de la mayoría, protege, en la realidad, los derechos de los capitalistas. Cualquiera sea la diferencia en la concepción y valoración de la democracia, las dos visiones comparten un reclamo importante: la operación sin barreras del mercado, el capital y el trabajo constituyen la base material de la democracia. La democracia es la forma política característica del capitalismo (Traducción propia. Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992: 1)

Una vez más la díscola región contradeciría los dictados del Hemisferio Norte ya que la ola de democratización latinoamericana no se produciría con la prosperidad sino en la más deprimida de las situaciones, en medio de la crisis de la deuda externa de los ochenta, en medio del colapso, como señalara Guillermo O'Donnell en 1997: "En América Latina, la pobreza se incrementó rápidamente durante la década perdida" (Ocampo, 2007: 39).

#### 3.4.1. El desarrollo del nivel de vida la desigualdad y el crecimiento

Extrapolando esta contradicción latinoamericana a la teoría de la modernización, parece necesario regresar a la consideración del desarrollo de un país y su relación con el crecimiento. Hemos observado que las notables etapas de crecimiento de México y Brasil no se correspondieron con un mejoramiento pronunciado en la distribución del ingreso de esas sociedades, más bien beneficiaron a un sector, el cual con las medidas de apertura de los noventa, acrecentaría su posición ventajosa. Cabría entonces preguntarse ante esta renovada consideración sobre el crecimiento que subyace en la teoría del derrame, ¿es el crecimiento suficiente para desarrollar el nivel de vida de una población? Parece evidente que no es suficiente, que se requieren medidas explícitas desde el poder político para que el "derrame" se expanda equitativamente, sobre todo en sociedades estructuralmente desiguales. Pero también se requiere recordar que el crecimiento es una condición necesaria para ahondar políticas redistributivas, por lo que debería convertirse en una prioridad para los países latinoamericanos, aunque esta cuestión no aparezca como un objetivo claro en algunas de sus administraciones. Como señala Benjamín Friedman:

La raíz del problema, creo, es que nuestro pensamiento convencional sobre crecimiento económico falla al reflejar lo importante que para una sociedad es el crecimiento o la falta del mismo. Por

supuesto, reconocemos las ventajas de un mejor nivel de vida y lo apreciamos. Pero el pensamiento moral, en prácticamente todas las culturas, nos conmina a no resaltar cuestiones materiales. Estamos también crecientemente convencidos de que el desarrollo – industrial en particular, más recientemente la globalización- produce efectos colaterales indeseados, tales como el daño al medio ambiente o la homogeneización de las culturas, y miramos esos temas en términos morales, también.(...) Creo que esa forma de pensar se muestra no sólo como seriamente incompleta sino a veces como peligrosa. El valor del aumento en el nivel de vida tiene que ver no sólo con la forma en que los individuos mejoran su vida sino en como diagrama lo social, lo político y hasta el carácter moral (Traducción propia. Friedman, 2005: 4).

De alguna forma, la historia latinoamericana del siglo XX contradice dos teorías a la vez, la del efecto derrame del Hemisferio Norte y las del desarrollo latinoamericano. Las del derrame señalan que la desigualdad inicial se revierte en el tiempo cuando los grupos más favorecidos invierten y crean trabajo produciendo un efecto multiplicador en la sociedad. En el caso latinoamericano, los excesos de ingresos suelen dedicarse al consumo, cuyo efecto multiplicador es más limitado. Por otro lado, la historia económica del continente también contradujo las teorías del desarrollo que, preocupadas por otras cuestiones, parecieron olvidar lo primordial del crecimiento (por lo menos en países como Argentina o de Chile en los setenta), de ahí la necesidad de no perder de vista el exterior y las exportaciones competitivas con alto valor agregado, como generadoras de aumento genuino del PIB: “Bajo desempleo no es igual a crecimiento económico. Pueden abundar los empleos en medio de una situación donde al mismo tiempo los salarios reales y el nivel de vida disminuyan. Crecimiento económico significa crecientes ingresos y mejoramiento del nivel de vida por encima de los producidos en un ciclo económico. Esto es posible únicamente cuando aumenta la productividad” (Ibídem: 80). Tal como señalan Salinas y Tetelboin, a pesar de los vaivenes ideológicos latinoamericanos: “es casi redundante afirmar que el crecimiento es un requisito indispensable para que las naciones se sitúen en una senda de viabilidad que tenga por objeto encarar los requerimientos del desarrollo” (Salinas y Tetelboin, 2005: 90-91). Más adelante retomaremos esta afirmación que sufre un giro singular en el caso argentino. Pero volviendo al período de sustitución de importaciones y a la teoría de desarrollo, podemos señalar que acompañando la pobre productividad de Latinoamérica, se producía un aumento pronunciado en el Primer Mundo en la misma década de los ochenta. Con las aperturas comerciales que se fueron experimentando en la región para esa época, esa diferencia se hizo clara a los consumidores latinoamericanos. La década pérdida del ochenta hizo más notorias esas diferencias.

### **3.5. Conclusiones del capítulo**

En el presente capítulo hemos intentado definir desarrollo a partir de una perspectiva latinoamericana, transitando por distintas concepciones desde el “desarrollo como crecimiento” hasta la teoría de la dependencia. Por otra parte, hemos recreado las teorías sobre el tema originadas en los países avanzados, a través de la teoría de la modernización y la del derrame que subyace, como veremos más adelante, en los lineamientos del propio Consenso de Washington. La posible conclusión de este recorrido teórico puede llevarnos a afirmar que no se consideraron plenamente las realidades latinoamericanas en las teorías del Hemisferio Norte y que, en el caso de las ideas locales, no se tomó en cuenta suficientemente el mercado internacional; por otro lado, en algunos casos como el argentino, se produjo una posible desvaloración de la prioridad del crecimiento en detrimento de la redistribución, cuestiones que terminó por afectar el propio nivel de ingreso per cápita, a pesar de que en los discursos el bien protegido parecía ser la igualdad. De alguna forma, podemos afirmar que los efectos de las políticas de desarrollo llevadas a cabo en la región tuvieron efectos dispares; mientras Argentina, Uruguay y Costa Rica mantuvieron estructuras sociales equitativas, con amplia movilidad social en el caso argentino, los países más exitosos en la aplicación de la sustitución de importaciones, Brasil y México se mantuvieron como los más desiguales de la región y del mundo.

¿Cuál fue la causa mientras se proclamaba la igualdad como objetivo? Probablemente, el modelo no fue capaz de absorber la enorme cantidad de personas que dejaban el “atrasado” campo (tal como se consideraba desde el período de sustitución de importaciones), por la vida urbana en medio de una industrialización que podría no haber creado el nivel de empleo suficiente para atenderlos. Como señalamos, el trabajo en “el Estado” iba a proveer de una especie de seguro de desempleo que contribuyó, de alguna forma, al alza del endeudamiento nacional.

Siguiendo en nuestro derrotero en el análisis del eje conceptual de desarrollo- desigualdad, en el próximo capítulo analizaremos la crisis del modelo de sustitución de importaciones que llevó a la aceptación del Consenso de Washington.

### **Referencias del capítulo:**

Cárdenas, Enrique Ocampo, José Antonio Thorp, Rosemary (2003), “Introducción” en Cárdenas, Enrique Ocampo, José Antonio Thorp, Rosemary (compiladores)

*Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda Negra de la posguerra.* México, FCE. Pp. 11-57.

Cardoso, Fernando H y Faletto, Enzo (1977), *Dependencia y desarrollo en América Latina.* México, Siglo XXI editores.

Cogco Calderón, Adolfo Rodríguez Vargas, Miriam(2009), “ Las transferencias condicionadas en México y su operación desde lo local: estudio de caso del programa oportunidades en el municipio de Tampico, Tamaulipas” en *Iberofórum*. [www.uia.mx/iberoforum](http://www.uia.mx/iberoforum)

Fitzgerald, E.V.K.(2003), “LA CEPAL y la Teoría de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones” en Cárdenas, Enrique Ocampo, José Antonio Thorp, Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda Negra de la posguerra.* México, FCE.

Friedman, Benjamín (2005), *The moral consequences of economic growth.* Unites States, Alfred Knopf.

Furtado, Celso (1989), *Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario.* México, Fondo de Cultura Económico.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto.* Buenos Aires, Ariel.

Griffin, Keith (1999), *Alternative strategies for economic development.* Great Britain, OECD development center.

Krugman, Paul (2009), *The conscience of a liberal.* New York, W.W. Norton & Company.

Kutnets, Simon (1964) “Desarrollo económico y desigualdad de las rentas” en *Estudio sobre el desarrollo económico.* Okun, Bernard y Richarson, Richard (comp.). Bilbao, Ediciones Deusto.

- (1968), *Toward a theory of economic growth.* New York, Norton Library.

Lewis Paul (1990), *The crisis of Argentine Capitalism.* United States, The University of North Carolina Press.

Ocampo, José Antonio (2007), “Desarrollo económico e inclusión social” en Buvinic, Mayra et al. (editores) *Inclusión social y desarrollo económico.* Colombia, Banco Interamericano de desarrollo.

O'Donnell, Guillermo (1997), *Contrapuntos.* Buenos Aires, Editorial Piados.

Papanek, Gustav (1972), *Teoría y práctica de la política de desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económico.

Rostow, W. (1964), “Las etapas del desarrollo económico” en *Estudio sobre el desarrollo económico*. Okun, Bernard y Richardson, Richard (comp.). Bilbao, Ediciones Deusto.

Rueschemeyer, Dietrich, Huber Stephens, Evelyne y Stephens, John (1992), *Capitalist development and democracy*. Chicago, University of Chicago.

Salinas Figueredo, Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005), “Las condiciones de la política social en América Latina” en *Papeles de población* abril-junio, Número 044 Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México Pp.83-108 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Smith, Adam (1983), *La riqueza de las Naciones. Tomo I*. Buenos Aires, Ed Hyspamérica.

Spengler, Joseph (1971), *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*. Madrid, Ed. Tecnos.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1985), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Buenos Aires, Editorial siglo XXI

Sunkel, Osvaldo (1978), *Concepto de desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

- (2005), “conversaciones con Osvaldo Sunkel. Conversaciones de ayer y hoy” en *Cuadernos del Cendes*. Año 22 N0.60. Tercera época. Septiembre a diciembre de 2005 en <http://www.cendes-ucv.edu.ve>.

Valverde Viesca, Karla y Salas Porras, Alejandra (coordinadoras) (2005), *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México: Guernika.

## **Capítulo IV:**

### **Marco conceptual. Desarrollo y desigualdad**

#### **4. El Consenso de Washington**

##### **4.1. Antecedentes**

Para concluir el eje desarrollo-desigualdad en la región, no podemos soslayar la importancia de las medidas de apertura, austeridad fiscal, privatizaciones y desregulaciones que aparecieron en los noventa de la mano del Consenso de Washington y se expandieron con rapidez a lo largo y a lo ancho del territorio.

Latinoamérica, como vimos, ingresó a las ochenta en medio del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Iba ser una década difícil con restricciones en los créditos y el aumento exponencial de las tasas de interés de las deudas pendientes. Pero las dificultades no terminaban en el tema de la financiación externa. Con un nivel de gasto público casi inelástico y demasiado elevado para los ingresos genuinos sumado a la ya mencionada dificultad de obtención de fondos externos, los compromisos internos se cubrían con emisión de dinero disparando la inflación en guarismos sin precedentes en muchos de los países. Esta situación se agregaba al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, cuestión que se empezaba a hacer evidente hacia mediados de la década del setenta. Sobre el particular señala Carlos Blanco (2006): “el modelo populista de sustitución de importaciones no fue implementado de forma compatible con el crecimiento económico” (Traducción propia. Blanco, 2006: 233). Una afirmación algo discutible al corto plazo ya que el modelo supuso crecimiento con un tope dado por la limitación a la largo plazo en su propia formulación: al no haberse asumido la posibilidad de competir en el mercado mundial, no se consideraron las ventajas de la economía de escala, y la eficiencia implícita de ingresar al mundo con productos terminados.

En el resto del globo, la larga competencia de la Guerra Fría parecía haber terminado, con el derrumbe del Muro de Berlín en 1989, y la consolidación de las nuevas medidas de apertura en los principales países del mundo.

Pero la década perdida latinoamericana llegó a su fin y 1990 se presentaba como indicativo de grandes cambios. Internacionalmente, la globalización parecía convertirse en una realidad evidente mientras John Williamson ideaba el término *Consenso de Washington*, que iba a homogeneizar políticas a lo largo y a lo ancho de los países emergentes, particularmente en América Latina. Detrás del término, el catedrático,

consultor y miembro del Instituto de Economía Internacional, (con sede en Washington), proponía diez medidas de política pública ideadas bajo la concepción neoliberal, puesta en boga por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra: “Williamson acuñó la expresión *Consenso de Washington* para describir la serie de reformas que las economías estatizadas de América Latina podrán aplicar para atraer nuevamente a los capitales privados después de la debilitante crisis de la deuda de la década pérdida los años ochenta” (Traducción propia. Crift, 2003: 9).

Para su aplicación en los países emergentes, Latinoamérica en particular, las propuestas del Consenso fueron simplificadas por el Tesoro Americano y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en algunos lineamientos fundamentales que incluían la reducción de déficits fiscales, desregulación, privatizaciones y liberalización de mercados de bienes y capitales. A pesar de que Chile y México se habían anticipado a la aplicación de medidas de apertura, los noventa marcan un punto de inflexión en la región latinoamericana, donde las recomendaciones son aceptadas con una convicción inédita. Luego de un modelo de sustitución de importaciones que, como vimos, se percibía agotado en medio de los enormes problemas de la década de los ochenta, Latinoamérica pretendía insertarse en el “mundo”, en la globalización y, por consiguiente, en el esquema neoliberal, tal cual lo señalara el influyente Fernando H. Cardoso desde Brasil, “fuera de la globalización no hay salvación, dentro de la globalización no hay alternativa” (Cardoso citado por Borón, 1998: 219). Este cambio de mentalidad parece particularmente interesante porque alcanzó a las ideologías y a la forma en que Latinoamérica veía al Estado. Tras décadas de desconfianza de las medidas económicas “recetadas” desde el Norte, el viraje hacia el neoliberalismo marca un punto de inflexión.

¿Por qué los países latinoamericanos aplicaron estas propuestas? Como veremos seguidamente, la respuesta se centra en una multiplicidad de razones que incluyen el agotamiento aparente de un modelo, el estrangulamiento financiero, la visión del éxito del neoliberalismo en el Hemisferio Norte y el quiebre del socialismo.

A fin de poner sobre la mesa la complicada realidad latinoamericana, realizaremos un recorrido histórico de las condiciones que propiciaron el Consenso de Washington.

#### **4.2. Condiciones generales de Latinoamérica hacia fines de los ochenta. La crisis de la deuda externa**

Probablemente no sea posible analizar el Consenso de Washington y su aplicación en América Latina, sin detenernos en la realidad histórica que le dio forma. Por un lado, una Latinoamérica en busca de nuevas soluciones a sus problemas de siempre, agravados por la crisis de la deuda de los ochenta. Por otro, el contexto internacional después de la caída del Muro de Berlín, un momento particular en que el mundo ingresaba en el “fin de la historia”, según anunciaba Fukuyama (1992). Sin embargo, ese camino a la hegemonía no había sido fácil, tampoco en los países avanzados. Los años setenta del Primer Mundo, por ejemplo, habían sido marcados por la superproducción de bienes terminados, la crisis del petróleo y la *estanflación* (estancamiento más inflación) lo que indicó el agotamiento de las teorías keynesianas para muchos:

El modelo de desarrollo elaborado después de la segunda guerra mundial fue profundamente sacudido: una fuerte recesión económica sacudía (sic) a los países del Primer Mundo, un crecimiento bajo se alternaba con inflación alta (Mutsaku Kamilamba, 2002: 10).

Dentro de ese contexto, emergía el pensamiento de los neoliberales, seguidores de Friedrich von Hayek, quienes se habían mantenido en el campo de la teoría económica, hasta el momento:

Según este autor, el Estado y sus intervenciones tanto en lo económico como en lo social, es un obstáculo al desarrollo y la libertad, por lo que a este respecto deben limitarse las prerrogativas y promover, al contrario, la libertad de mercado (...) sus principales blancos fueron no sólo el Estado sino las organizaciones sindicales. Con el propósito de darle mayor consistencia, más desarrollo teórico y promoción del pensamiento, se convocó al llamado encuentro de Mont Pélerin (Suecia) en 1947; en el que participaron brillantes pensadores del neoliberalismo entre ellos: Milton Friedman, Walter Lippman, Ludwig von Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, Wilhem Röpke etc. Críticos de los esfuerzos de la “justicia social”, los participantes del encuentro de Mont-Pélerin **consideraban la desigualdad como un valor positivo, ineludible para el desarrollo de la sociedad** (Resaltado propio. Houtart y Polet citados por Mutsaku Kamilamba, 2002: 9).

Las crisis suelen suponer cambios, y la necesidad de modificar la realidad adversa en el Hemisferio Norte, hizo posible que los actores transnacionales (técnicos, empresas, instituciones) presionaran con éxito a los responsables de las políticas para que adoptaran *medidas concretas relativas a las restricciones del presupuesto*, toleraran desempleos e hicieran “las pertinentes reformas fiscales a favor de las empresas” (Mutsaku Kamilamba: 2002, 10). Según Peter Haas:

Los cambios a lo largo del tiempo en las aspiraciones e instituciones humanas son producto de la forma en que el conocimiento sobre la naturaleza y la sociedad está ligado a objetivos e intereses políticos (...) Cuando el conocimiento científico se vuelve conocimiento consensuado y las innovaciones tecnológicas se institucionalizan, la forma de pensar política es afectada. En resumen, la ciencia afecta la manera de hacer política (Traducción propia. Haas, 1990:11).

El conocimiento consensuado, sigue diciendo Haas, provee una relación causa-efecto “sobre cualquier fenómeno que afecte a la sociedad” (Ibídem: 21) por supuesto, esa cadena causal puede ser probada en el futuro, tal cual parece estar pasando con la crisis de los países desarrollados en la actualidad (2010): sin embargo, en los ochenta, el camino parecía único tras el ocaso del socialismo. De esta forma, el pensamiento neoliberal marcó los gobiernos de los países más ricos del mundo: Margaret Thatcher (1979) en Inglaterra (cuya frase “No hay alternativa” se haría famosa), de Ronald Reagan (1980) en Estados Unidos y de Helmut Kohl (1982) en Alemania. Las políticas generales no diferían demasiado, con limitaciones a la masa monetaria para reducir la inflación, suba de las tasas de interés con la idea de atraer capitales, baja de impuestos a las empresas y a los niveles altos de ingresos para fomentar la inversión, apertura internacional del mercado de capitales ¿El resultado? Como veremos más adelante, las altas tasas de interés, la reducción de controles para el ingreso de capitales y la baja de impuestos captaron importantes masas de dinero hacia los países centrales de forma de eliminar la recesión de los setenta. En el caso latinoamericano, la presión fue muy perjudicial ya que resultó en una importante fuga de ahorros hacia Estados Unidos, mientras el aumento casi exponencial de las tasas de interés de la deuda externa contribuyó a la enorme falta de liquidez y crisis de solvencia.

#### 4.2.1. Algunos datos adicionales sobre la situación latinoamericana y la aparición del Consenso

Durante los setenta, América Latina no pareció sentir con igual fuerza la crisis de los países desarrollados, mientras su deuda externa aumentaba ostensiblemente. Los países avanzados habían facilitado el endeudamiento latinoamericano, probablemente, como una forma de morigerar las dificultades originadas por la superproducción de bienes terminados, en un escenario de notable incremento de la productividad en medio de una importante desaceleración económica, tal como ya fue señalado. Mientras tanto, en el subcontinente, el Estado de bienestar se volvía inefinanciable y el modelo de sustitución de importaciones se agotaba. Como ya señalamos en el capítulo anterior, el sistema suponía un desarrollo inducido por el Estado en las más diversas industrias con la finalidad de abastecer al mercado interno, sin consideraciones por las ventajas comparativas o la eficiencia internacional. En ese contexto, con gastos públicos que, en

muchos casos, resultaban excesivos frente a los ingresos de las economías y un nivel de exportaciones afectado por los términos de intercambio, los países latinoamericanos optaron por la contratación de deuda externa, mientras los déficits en las balanzas de pagos se disparaban:

La crisis latinoamericana se percibió como consecuencia de las distorsiones en la asignación de recursos, causadas por las políticas proteccionistas y la persistente intervención del Estado en la esfera económica. En la misma línea de interpretación se consideró que el sector público era ineficiente y provocaba inflación (Moreno Brid et al, 2004: 153).

Aunque, señala Naim (2000), hoy es obvio que importantes déficit fiscales y emisión desmedida conducen a la inflación, en Latinoamérica era común considerarla como el resultado de condiciones estructurales dadas por la distribución desigual de la riqueza, por lo menos hasta fines de la década del ochenta. De ahí que los países latinoamericanos mantuvieran sus políticas expansivas desde el Estado, en medio del sistema de sustitución de importaciones:

A partir de la crisis del petróleo y la aparición de fuertes superávits en cuenta corriente de los países exportadores del combustible, los excedentes financieros se dirigieron a los grandes bancos del mundo industrial y crearon una capacidad de crédito inédita hasta ese momento. Los bancos, interesados en aprovechar la oferta de fondos disponibles iniciaron una campaña para la colocación de créditos, dando origen a una doble irresponsabilidad: la de los tomadores que se endeudaban más allá de su capacidad de pago, y la de los prestadores, que no tomaban en cuenta la capacidad de pago de los prestatarios y el riesgo que asumían. **Los grandes bancos estadounidenses llegaron a obtener la tercera parte de sus ingresos de sus préstamos a Latinoamérica** (Resaltado propio. Kuttner citado por Sevares, 1998: 51).

Pero la situación cambiaría. Como ya recordamos, los ochenta suelen ser denominados la década perdida en América Latina. Época altamente desfavorable caracterizada por recesiones, por la baja de los precios de los commodities, los deterioros de los términos de intercambio, el encarecimiento de los créditos y la multiplicación del endeudamiento externo. Esta situación iba a hacer eclosión con el alza de las tasas de interés en Estados Unidos primero, seguida por la reticencia de los bancos internacionales a prestar a los países de la región ante el riesgo de default. La falta de solvencia se agregaba a los problemas de inflación internos, a la degradación del nivel de vida producido por lo que se dio en llamar “el impuesto a los más pobres”, los sectores de la población con menores defensas ante el alza de los precios: “debido al acuciante problema de deuda externa en numerosos países, la tendencia natural fue analizar la crisis en términos financieros por lo que se puso especial énfasis en la reforma económica” (Blanco, 2006:235).

Mientras tanto, la quiebra económica iba acompañada por el quiebre de los regímenes “burocráticos autoritarios” del continente (O’Donnell, 1997) con el ingreso a

la tercera ola democratización, alentada por las democracias occidentales, claras vencedoras ante la caída del Muro de Berlín:

Durante su dominio, las naciones occidentales se han justificado afirmando la *universalidad* de sus principios. Entre estos, la universalidad de la búsqueda del progreso mediante la ciencia y la técnica han permanecido como constantes. Este alegato de universalidad para el conocimiento científico es una posición típicamente dogmática del occidente (...) El cristianismo, la democracia, el libre mercado o la ciencia son banderas que en un momento u otro, que occidente ha esgrimido como justificación de su imposición (Mihailovic y Nikolajevic, 2002: 151).

El discurso de aliento y apoyo de los expertos, los organismos internacionales y los países desarrollados, originó una situación paradójica: palabras de entusiasmo político en medio de un ahorcamiento financiero dado por el aumento exponencial de las tasas de interés y el endurecimiento de los deudores.

Mientras tanto, a lo largo del territorio latinoamericano se multiplicaban los problemas. Las complicaciones originadas por servicios de deuda casi imposibles de pagar eran acompañadas por la falta de crecimiento, una altísima inflación interna (que había desembocado en inversiones especulativas en los propios países), por un lado, y por otro, en la fuga de ahorros locales hacia el exterior, particularmente hacia Estados Unidos; país que vio, de esta forma, facilitada su recuperación luego de la crisis del petróleo años atrás. Tradicionalmente se asegura que uno de los grandes problemas latinoamericanos se concentra en la escasez del ahorro interno necesario para propiciar inversiones productivas. Sin embargo, la realidad parece exhibir otro dato adicional: mucho del ahorro acumulado se transfirió hacia los países desarrollados. ¿Cuáles son las razones? Probablemente dos, la ventaja de tasas de interés positivas y la seguridad frente a las inestabilidades e incertidumbres de los gobiernos latinoamericanos. Para verificarlo, podemos ilustrar el flujo de ahorros latinoamericanos hacia el exterior en comparación con la deuda externa estimada en 1985, a través del siguiente cuadro en el que se detallan los principales países deudores:

#### CUADRO 4-A

##### Ahorros en el exterior privados comparados con Deuda Externa Estimados a 1985

Países	Ahorros en el exterior	Deuda Externa
Argentina	49000	50000
Brasil	105910	106000
México	96900	97000
Venezuela	43000	31000

Fuente: González Molina (2000),  
*Balance de dos décadas en*  
[www.redem.buap.mx/semgonzalez.htm](http://www.redem.buap.mx/semgonzalez.htm)

Ante la sequía de los fondos externos, y la obligación de cumplir importantes servicios de deuda, en medio un gasto público casi inelástico, exportaciones limitadas a devaluadas commodities sin valor agregado incluido, las economías locales parecían estrangularse. La emisión podía convertirse en el único remedio a mano para, por lo menos, hacer para frente a las obligaciones internas. ¿El efecto? Como ya señalamos, para la población, el más erosivo fue el del impuesto inflacionario y su deterioro implícito del nivel de vida ya que el mismo suponía una disminución constante de los ingresos en términos reales.

Aunque algunos países podían exhibir empresas públicas con superávit, podríamos señalar que, en general, la proliferación de empresas en poder del Estado se convertía en otro foco de requerimientos de fondos, por el momento, notablemente escasos. La utilización de las compañías del Estado como mecanismo para neutralizar el desempleo, el atraso en la inversión en bienes de capital y la característica de la producción como trabajo intensivas, las solían sumergir en pérdidas económicas, déficit financiero, pobre productividad y poca competitividad internacional. Esas características bastante masificadas a lo largo de Latinoamérica, sumada a la práctica habitual de evitar las quiebras nacionalizando, con el resultado de un Estado tenedor de empresas del más variado tipo, se convirtió en el flanco más débil a las críticas externas. Las fuentes de

déficits debían ser drásticamente reducidas, decían los organismos internacionales, mientras internamente crecía la convicción de que la situación se había vuelto insostenible, de ahí la necesidad de soluciones drásticas:

La privatización de empresas públicas constituye una parte de las fórmulas impuestas en Latinoamérica por el conocido Consenso de Washington redactado por las instituciones financieras internacionales (IFI) a fines de los ochenta. Entre otros elementos que formaban parte del paquete de medidas políticas, las IFI estaban ciertamente convencidas que la reducción del estado desalentaría la inflación y disminuiría las restricciones a los créditos locales al limitar la función de prestamista del estado y que el sector privado proveería de servicios de manera más eficientes que el sector público. Consecuentemente, los préstamos de los IFI estaban generalmente condicionados a la privatización de empresas paraestatales (Coleman, 2007: 263).

Este requisito para reducir las necesidades de endeudamiento de los países latinoamericanos, tal como señala Eric Toussaint (2004), se proponían como imprescindibles para restaurar la salud económica a pesar de que la deuda externa de la región podía asumirse como marginal en el contexto internacional. De todas formas, se presentaba como una enorme carga originada en la irresponsabilidad de los gobiernos de la región, aunque el nivel de lo debido hubiera aumentado ostensiblemente con las renegociaciones resultantes en intereses cada vez más onerosos debidos a las nuevas políticas de tasas del gobierno de Reagan:

Para los países del Tercer Mundo, esto implicó, en stock de deuda constante, una triplicación de las cargas del reembolso (...) Los préstamos contraídos en los años setenta contenían una cláusula que preveía la indexación de las tasas en función de la LIBOR o la Prime Rate(...) En América Latina, la tasa de interés real pasó de un promedio de - 3.4% entre 1970 y 1980 a una tasa de 19.9% en 1981, 27.5% en 1982 y 17.4% en 1983 (Toussaint, 2004: 173-175).

Ante esta situación, once países latinoamericanos fuertemente endeudados<sup>29</sup>, se reunieron en 1984 para firmar el Consenso de Cartagena con la finalidad de hacerse más fuertes desde la negociación regional:

Los países participantes protestaron en particular por el alto y creciente nivel de las tasas de interés, contra las barreras comerciales impuestas desde las naciones industrializadas y la brusca desaparición de los créditos (Mc. Adam, Sukup y Katiz, 1999: 35)

Pero el pacto estaba destinado a tener una vida muy corta, bastó que el Tesoro Americano y el FMI se sentaran a renegociar la deuda externa de México en particular. El frente común había perdido una de sus mayores cartas, de forma que cada país optó por la búsqueda de la solución de emergencia a través de la negociación individual.

Mientras tanto, todo parecía confabularse para el desastre: términos de intercambio deteriorados que resultaban en menores ingresos por la exportación de productos primarios, una industria local que, como ya señalamos, había crecido

---

<sup>29</sup> Los países eran Argentina, Brasil, México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Uruguay, República Dominicana, Perú, Bolivia y Chile.

protegida y trabajo intensiva, con baja productividad y poco competitiva, un Estado sobredimensionado, por lo menos, en relación a sus ingresos; la imposibilidad de fondos frescos, el ahorcamiento de los servicios de deuda creciente, la transferencia masiva de ahorros al exterior, la baja de precios del petróleo. Todos factores que contribuían a alimentar la inflación que, en algunos casos, derivaría en hiperinflación (Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil y México, como casos más significativos). Las medidas de coyuntura que habían servido de paliativo en el pasado, ya no lograban resultados para frenar la inflación o el deterioro en el nivel de vida. Ante el agotamiento de soluciones, parecía evidenciarse la necesidad de cambios. Por otro lado, los ministerios de economías de los países latinoamericanos empezaron a colmarse de profesionales formados en Harvard (como Domingo Cavallo en Argentina) o en Chicago (los Chicago Boys chilenos, con Hernan Büchi, formado en realidad en Columbia, a la cabeza<sup>30</sup> o los tecnócratas del presidente Salinas de Gortari en México). Profesionales respetados por su formación e inteligencia, conformaron la élite que se presentaba en los medios explicando la “única alternativa” al decir de Margaret Thatcher, de acuerdo a los criterios económicos aceptados mundialmente. Según Centeno: “el sistema mundial de estados ayuda a determinar cuáles son los objetivos legítimos, las prioridades correctas y los costos y beneficios aceptables (...) Más aún, el medio internacional provee los *lentes legítimos* a través de los cuales los hacedores de políticas perciben las situaciones” (Traducción propia. Centeno: 1990: 23). De esta forma, con la anuencia de los organismos internacionales y la academia externamente, con la aprobación de la élite del pensamiento económico interno, y la desesperación de la crisis, el Consenso de Washington tenía el camino libre como un intento hacia lo diferente.

De ahí, probablemente, la aceptación inicial en una Latinoamérica, donde “las prioridades de la región durante la crisis de la deuda se concentraron en lograr estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo” (Burki y Perry: 1998, 1). Según Centeno, esta descripción desesperada, llena de problemas de origen propio y externo provocados por la asimetría de un mundo con fuerzas desiguales, se justificaba, dado que:

El énfasis en el ahorcamiento externo es posible en una economía integrada globalmente donde la distribución asimétrica del poder hace que la supervivencia de algunos estados se condicione a la

---

<sup>30</sup> Para más datos sobre el “estado tecnocrático” ver la experiencia mexicana en Centeno, M.A (1990) *Democracy within a reason. Technocratic Revolution in México*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

aceptación de otros, mientras la aprobación de instituciones multilaterales suponga legitimidad y viabilidad para sus economías (Traducción propia. Centeno, 1990: 22).

Veamos, entonces, con más detalle las propuestas del Consenso de Washington.

### 4.3. El Consenso de Washington

En 1989 el economista John Williamson acuñó el término *Consenso de Washington* para designar a una lista de diez recomendaciones de lo que consideraba, medidas sanas de política pública destinadas a los países emergentes, particularmente a los latinoamericanos. Seguidamente transcribiremos el resumen de esas recomendaciones:

1. Disciplina Fiscal: dado que amplios y persistentes déficits fiscales contribuían a la inflación y a la fuga de capitales, la recomendación se centraba en mantenerlos a un nivel mínimo.
2. Prioridades en el gasto público: el gasto de los gobiernos, decía Williamson, se debía abocarse a lo fundamental, o sea, salud, educación e infraestructura. Aconsejaba eliminar subsidios y gastos superfluos.
3. Reforma impositiva: estimaba saludable un universo imponible extenso, sin exenciones, así como la moderación en la utilización de impuestos especiales.
4. Tasas de interés: los mercados domésticos debían determinar la tasa de interés. Agregaba que las tasas positivas reales fomentaban el ahorro y evitaban la fuga de capitales hacia mercados más atractivos.
5. Tipos de cambio: Williamson aseguraba que los países en desarrollo debían adoptar tipos de cambio que permitieran hacer **competitivas a sus exportaciones**.
6. Liberalización de mercados: aconsejaba **minimizar** las tarifas de importación y exentar los bienes intermedios necesarios para las exportaciones.
7. Inversión directa interna: dado que la inversión directa puede proveer del capital faltante en los países en desarrollo, la idea era fomentarla.
8. Privatizaciones: la industria privada, señalaba el autor, opera más eficientemente que la estatalmente dirigida.

9. Desregulación: la reglamentación excesiva promueve la corrupción y discrimina a las empresas pequeñas con mínimo acceso a los niveles altos de la burocracia. Para facilitar negocios y asegurar la imparcialidad, los gobiernos debían desregular.
10. Derechos de propiedad: los derechos de propiedad debían ser protegidos, ya que leyes pobres y malos sistemas judiciales reducen el incentivo al ahorro y a la acumulación de riqueza. (Traducción y resaltado propia.)<sup>31</sup>

En la aplicación propiciada por el Tesoro Americano, el Banco Mundial y el Fondo Monetario, los diez puntos de Williamson se redujeron a desregulación, austeridad fiscal, privatizaciones y apertura de mercados de bienes y capitales (cuestión no incluida en el Consenso original)<sup>32</sup>.

Uno de los primeros en quejarse fue el mismo Williamson, porque en el camino se perdieron muchos de los posibles contrapesos: la tasa de cambio que permitiera las exportaciones competitivas, la apertura de mercado gradual con baja de tasas en productos terminados y eliminación selectiva para las importaciones contenidas en las exportaciones, la desregulación como medio de desarrollo a las industrias locales y no como mecanismo de negociación con empresas multinacionales para las privatizaciones, el establecimiento de prioridades en el gasto público. Por otro lado, Williamson criticó que se hubiera adicionado la apertura del mercado de capitales a sus consejos, cuestión que juzgó culpable de la quiebra de los mercados emergentes como los del Sudeste Asiático y México (Williamson y Kuczynski, 2003).

Mucho se le ha objetado a Williamson, sin embargo, que en sus diez recomendaciones no hubiera ninguna consideración a la desigualdad o la pobreza. El mismo Williamson señala que no fue un olvido, sino que su consideración explícita corresponde a una segunda etapa de cambios estructurales que supondrían el fortalecimiento de las débiles instituciones latinoamericanas para “crecer con equidad”, como recomienda actualmente el Banco Mundial. Sin embargo, esa reflexión pareciera una excusa, ya que los diez puntos contenían en su diagramación un claro supuesto: la viabilidad de la teoría del “derrame” que, como ya señalamos, supone que el

---

<sup>31</sup> Para más información sobre Williamson y el Consenso de Washington ver Moisés Naim. (2002) “Washington consensus or Washington confusion?” en *Foreign Policy*. Spring 2000 No.118 p86-103 en <http://jstor.org/view/0094582x/di013113701p0022b71?searchUrl=http%3a//www.jst...>

<sup>32</sup> Aunque el mismo Williamson sostuvo que los puntos originales nunca indicaron la apertura de mercados de capitales que señaló como perjudicial posteriormente (Williamson y Kuczynski, 2003)

crecimiento económico se ve acompañado por una desigualdad inicial para fomentar el ahorro de los sectores más pudientes y la posterior inversión productiva. De esta forma, teóricamente, la desigualdad se neutraliza con el “derrame” del crecimiento que debería terminar por aumentar el ingreso per cápita de toda la población. Sin embargo, las recomendaciones de Williamson no parecieron agotarse en esta consideración implícita, los mismo puntos incluyen algunas recomendaciones tendientes a afectar positivamente el nivel de vida, de acuerdo a la teoría imperante de mejorar las capacidades de las poblaciones (Sen, 1999<sup>a</sup>), de esta forma, el autor se detuvo en la provisión de bienes públicos (salud y educación), además de inversión en infraestructura, probablemente, como medida secundaria para morigerar la desigualdad y reducir la pobreza. De alguna manera, y contradiciendo al mismo Williamson, las consideraciones por lo social estaban incluidas en los diez puntos, el problema es que por un lado, la teoría del derrame no tiene una verificación empírica de éxito en ninguna parte, y por otra los puntos sobre los bienes públicos se diluyeron en el acuerdo, de ahí el resultado deficiente.

Esta reflexión nos lleva nuevamente a la definición de desigualdad, que ya identificamos como un concepto complejo que abarca una distribución dispar del ingreso como resultado de una serie de factores políticos, económicos y sociales, pero que también tiene que ver con la mayor o menor disponibilidad de bienes públicos. Como ya señalamos, Williamson parece haberse preocupado por considerarlos en sus puntos, de forma que la desigualdad inicial no afectara la “igualdad en el punto de partida” del liberalismo, o sea, la igualdad de condiciones para que los individuos se desarrollen dentro de una sociedad. Para ser justos con Williamson, estos puntos fueron olvidados en las recomendaciones finales de los organismos internacionales y el Tesoro Americano, probablemente, porque hubiera significado un drenaje de fondos de los Estados que se pretendía reducir. Si bien no nos es posible evaluar el efecto de haberlas considerado, podemos en cambio, sopesar la tensión entre la recomendación de un organismo transnacional como el que pertenece Williamson (el Instituto de Economía Internacional) frente a las decisiones de los organismos internacionales como el FMI, cuyos intereses parecen tener que ver con los países- fuente de financiamiento y con las presiones por garantizar la solvencia a corto plazo; garantías que llevan al organismo a recomendar normas que, como ya señalamos, terminan poniendo en peligro la solvencia a largo plazo. Como señalara Miguel Ángel Centeno: “el poder no está en producir

soluciones, sino en determinar que preguntas se consideran y cómo se verifican las respuestas” (Traducción propia. Centeno, 1999: IX).

Pero continuemos con la aplicación efectiva de la serie de políticas propuestas por los organismos internacionales. Tal como señalara, Stiglitz en su análisis comparativo con el desarrollo de los países avanzados, las reglas recomendadas por el Consenso de los organismos internacionales, tampoco coincidían con las etapas de desarrollo de los países del Primer Mundo, que crecieron protegiendo su industria, inicialmente. En el caso de la región latinoamericana, el tema era cómo abandonar los años de protección para una industria que había crecido poco competitiva internacionalmente. En la negociación reducida, lamentablemente, se abandonó el consejo de gradualidad propuesto por Williamson., lo cual afectó rápidamente a la industria local, aumentando el desempleo (Argentina, Chile).

En el camino de evaluar los resultados en la aplicación del Consenso en Latinoamérica, Moreno Brid, Pérez Caldentey y Ruiz Nápoles (2004), señalan cuáles son los principales rubros alcanzados clasificándolos en:

- 1) estabilidad de precios y control de presupuesto público;
- 2) crecimiento económico;
- 3) comercio exterior e inversión externa y,
- 4) acumulación interna de capital fijo e inversión interna directa (Moreno Brid et al, 2004:154-156).

Los autores reconocen el éxito relativo en la estabilidad de precios y control de presupuesto latinoamericano (cuestión que se hizo evidente tras la crisis mundial del 2008, eclosión que los países latinoamericanos, salvo México, pasaron con relativa tranquilidad), por otro lado, señalan un tibio crecimiento económico global a una tasa promedio del 3.3% para el período 1990-2000, superior al de la complicada década del 80 con 1.1% pero inferior a la del período de sustitución de importaciones 5.5% (1950-1980) (ibídem: 154). Sin embargo, también ponen en evidencia los problemas tras las cifras: unas exportaciones que aumentaron pero se concentraron en maquila en México y América Central, en productos primarios en América del Sur, una “presión masiva de las importaciones” que se concentraron en bienes y servicios pero no supusieron grandes inversiones en capital fijo, escaso acceso al crédito que se refleja en los bajos guarismos de inversión directa (ibídem: 156). Cuestiones que reflejan decisiones

directas endógenas pero que también tienen que ver con el contexto internacional a la aplicación del Consenso de Washington, como veremos seguidamente.

#### **4.4. El contexto internacional a Latinoamérica y las críticas al Consenso de Washington**

Solía indicarse que los países asiáticos fueron los alumnos díscolos de los organismos internacionales. Preocupados en planificar a largo plazo, con el ejemplo de Japón muy cercano, eligieron establecer una estrategia industrial acorde con un perfil exportador de productos terminados. Con la crisis de julio de 1997 a lo largo de los círculos financieros, se proclamó la derrota de las estrategias asiáticas:

La crisis se inició con el ataque especulativo contra el Baht, moneda de Tailandia. Se propagó luego a los vecinos del Sudeste de Asia, que estaban experimentando desde hacia varias décadas rápidas tasas de desarrollo, y constituían un destino preferencial de las aplicaciones de los operadores financieros de los países centrales. En todos estos casos, la desregulación financiera promovió la ampliación del crédito para operar en los mercados de acciones e inmobiliarios, y criterios poco rigurosos para los préstamos a empresas.(...) Supuestamente, los préstamos a tasa de interés variable denominados en divisas cubrían el riesgo de los bancos de tomar fondos externos a corto plazo para otorgar créditos a plazos largos a deudores que operaban en moneda local. Los gobiernos y los evaluadores internacionales de riesgo no advirtieron que se estaba generando una situación explosiva (Ferrer, 1998: 97-98).

A partir de la devaluación de Tailandia, el contagio asoló como una plaga a una buena porción del sudeste asiático:

Indonesia, Corea del Sur, Filipinas y Tailandia han sido los más acosados, mientras que otros países hacían frente a la tormenta en un contexto geopolítico demasiado sensible(...) **más allá de las fuerzas económicas puras y estrictas, la expansión de la crisis se vio fuertemente afectada por un diagnóstico equivocado(..)** La influencia predominante de terapias de choque para solucionar rápidamente problemas emergentes dejó de lado un sinnúmero de detalles claves (Resaltado propio. Lascano, 1998: 152).

Tal como lo señalara Joseph Stiglitz (2004), la intervención del Fondo (FMI) pareció ayudar a la propagación en lugar de neutralizar la crisis:

De todos los errores cometidos por el FMI a medida que la crisis del Este Asiático se iba extendiendo de un país al otro en 1997 y 1998, uno de los más difíciles de escudriñar fue que el FMI no reconociera las importantes interacciones entre las políticas acometidas en los distintos países. Las políticas contractivas de un país no sólo deprimían la economía de ese país sino que ejercían efectos adversos en sus vecinos. Al insistir en recomendar políticas contractivas exacerbó el contagio, la extensión de la recesión de un país al siguiente (Stiglitz: 2004, 142).

En sus consejos sobre terapias de choque, el Fondo seguía empeñado en que la causa probable de la crisis se centraba en una deficiente aplicación de las políticas

recomendadas. Sin embargo, una vez superada la eclosión, las explicaciones parecen ser otras. Las causas parecen centrarse en la aplicación concreta de la apertura del mercado de capitales aconsejada por el Fondo, sistema que permitió la incorporación de capitales “golondrina” o de especulación cuya utilización (con liviandad por parte de los países receptores) en préstamos a largo plazo, produjo insolvencia al corto plazo, sobre todo, en el momento que los capitales especulativos comenzaron a retirarse masivamente. Como también había comprobado México en 1994 o experimentaría Argentina en el 2001, la apertura indiscriminada a todo tipo de capitales, acompañada por su utilización interna irresponsable, se convierte en una base engañosa para el desarrollo y en un agente precipitante de crisis. Por el contrario, Chile, enfrentándose a los dictados del Fondo, cuidó las condiciones para el ingreso de capitales de especulación, estableciendo mecanismos que los limitasen; los efectos positivos de esas restricciones parecen evidentes:

Chile utilizó el **encaje** para prevenir que el peso chileno se sobrevaluase ante el flujo de fondos desde el exterior, este mecanismo evitó utilizar la tasa de cambio como ancla nominal reduciendo la inflación gradualmente (...) el resultado fue una política fiscal anticíclica. Estas elecciones de política explican porqué Chile, a diferencia de la mayoría de sus vecinos, evitó una crisis en los noventa (Traducción propia. Williamson y Kuczynski, 2003: 5).

Efectuada esta salvedad, nos gustaría concentrarnos en las ideas económicas implícitas al Consenso de Washington.

Las ideas propuestas por el Consenso y aprobadas por los organismos internacionales proponen la apertura de mercados y capitales a países que los habían mantenido fuertemente regulados por años, sobre todo bajo el período de sustitución de importaciones. Ante el agotamiento de un modelo que concentraba su mirada en el mercado interno con el consiguiente resultado de problemas en la productividad y competitividad, la propuesta suponía abrirse a la competencia, a la inversión externa. De esa forma, se esgrimía, se entraría en el selecto grupo de las economías avanzadas:

Uno de las propuestas más antiguas en economía es que el comercio internacional irrestricto resulta beneficioso para todos los países participantes (...) Bajo ciertas restricciones, el factor precio (salarios y la tasa de ganancia) se equipararan entre los países que operen bajo comercio libre. En esas condiciones el comercio internacional actúa como un propulsor del crecimiento, aumentando los ingresos reales en todas partes y reduciendo las diferencias entre países ricos y pobres (Traducción propia. Griffin, 1989: 88).

Estas ideas parecen sustentadas por un lado, en la teoría en el liberalismo tradicional, (Adam Smith y David Ricardo, entre otros), por otro, en las experiencias de países como Inglaterra y Estados Unidos. Un análisis más profundo, sin embargo, nos haría preguntarnos: ¿existen las condiciones generales enunciadas por Smith y Ricardo en el

mundo contemporáneo?, ¿es verdad que las experiencias exitosas del capitalismo incluían mercados sin restricciones?

La teoría liberal tradicional se basa en un mercado perfecto que tiende al equilibrio donde la oferta y la demanda se hallan suficientemente fragmentadas para no influir en los precios, mientras la información es completa para ambas partes de la transacción. No vamos a detenernos en las innumerables refutaciones que esa teoría ha recibido, sobre lo imperfecto de los mercados, su tendencia a la concentración o a la información asimétrica. Lo que, por el momento, nos ocupa es la posibilidad, detrás de la teoría, de que la idea sobre los mercados de Smith se haya considerado posible en el Consenso original, aconsejando apertura, sin tomar en cuenta el efecto de la falta de competitividad inicial y de la insuficiente reciprocidad.

Por otro lado, existen otros referentes clásicos que aconsejaban la apertura en un mundo que podía diversificar su producción para lograr un mejor intercambio basado en las propias potencialidades. David Ricardo estableció su famosa “ley de ventajas comparativas” en 1812:

En un sistema de comercio perfectamente libre, cada país, naturalmente, dedica su capital y su trabajo a los empleos que le son más beneficiosos. Esta tendencia a la ventaja individual está admirablemente relacionada con el bien universal del mundo. Estimulando la industria, recompensando la laboriosidad y utilizando más eficazmente las facultades peculiares conferidas por la naturaleza, distribuye el trabajo más eficazmente y más económicamente; y a la vez, aumentando la masa general de producciones, difunde el beneficio general y une, por medio de los lazos de interés y el intercambio, la sociedad universal de naciones de todo el mundo civilizado (Ricardo, 1985: 81).

Estas ideas de Ricardo sobre “una sociedad universal del mundo civilizado” o de un “sistema de comercio perfectamente libre” entrañan la misma asunción de Adam Smith sobre un mundo que compite para obtener el mejor servicio y que opera en colaboración ¿Es éste el mundo el que le abría los mercados a Latinoamérica?

Como ya señalamos, los fines de los ochenta encuentran a los países desarrollados con una superproducción de bienes terminados dados por el aumento de productividad. Por otro lado, los términos de intercambio se mantuvieron en declive por años, por lo menos, hasta que el ingreso reciente de China como importante consumidor mundial:

El deterioro de la participación en el comercio mundial o en los precios de estos productos se debe a que el avance de la industrialización aumenta la participación relativa de los bienes industriales y de mayor componente tecnológico, así como los servicios financieros (...) Por otra parte, el progreso técnico tiende a mejorar la utilización de insumos basados en recursos naturales y a sustituirlos por bienes sintéticos de origen industrial (Hopenhayn y Rojo citados por Sevares, 1998: 48).

Si se tienen en cuenta estos datos, es difícil predecir que la apertura de mercados latinoamericanos podría producir una medida de la misma naturaleza en los países avanzados. A pesar del deseo implícito de industrialización latinoamericana, la colaboración parece difícil cuando los objetivos más profundos de los países desarrollados y los en vía de desarrollo, parecen contradecirse. Ambas partes buscaban expandirse, pero las fuerzas de presión no parecían parejas:

El primer principio de la política exterior estadounidense es que fue diseñada para crear y mantener un orden internacional en el que los negocios locales puedan prosperar en un mundo de sociedades abiertas, cuyo significado inmediato es el de sociedades abiertas a la inversión redituable, a la expansión de los mercados de exportación y la transferencia de capital y a la explotación de recursos materiales y humanos por parte de las subsidiarias y corporaciones norteamericanas. El verdadero significado de “sociedades abiertas” son sociedades abiertas a la penetración económica de Estados Unidos y al control político (Traducción propia. Chomsky, 1997: 6-7).

Más allá de la crítica de Chomsky, otros estudiosos plantearon los errores y las dificultades que acompañaron a la aplicación del Consenso en el tiempo, desde el país mismo que lo propició, Estados Unidos. Repasemos, entonces, las críticas del ex economista en jefe del Banco Mundial y premio Nobel de economía en 2001, Joseph Stiglitz.

#### 4.4.1. Joseph Stiglitz y la crítica a las asimetrías globales

Stiglitz (2004) empezó sus críticas al Consenso desde una de las organizaciones dedicadas originalmente a su propagación, el Banco Mundial. Recordemos que el Banco tiene como misión “la reducción de la pobreza, y el aumento del nivel de vida de la población mundial”, tal como reza su página Web (Banco Mundial, 2010). Por otro lado, indica Peter Haas, el Banco Mundial conserva cierta independencia ya que:

El personal y el presidente disfrutaban de una independencia casi completa de los gobiernos miembros. Todos los presidentes del Banco fueron norteamericanos de prestigio, cuya visiones han prevalecido, incluso, frente a opiniones encontradas con el gobierno de Estados Unidos. Sus únicas fuentes de financiamiento han sido las suscripciones de los miembros, la venta de bonos y los intereses de los préstamos. A través de los años, han aumentado las contribuciones del sector privado y los países petroleros, la contribución del gobierno de Estados Unidos, a pesar de mantenerse como la más importante en términos absolutos, ha declinado en términos relativos, a través de los años (Traducción propia. Haas, 1990: 142).

Por su parte, el Fondo exhibe una lista de funciones múltiples entre las que se encuentra erradicar el desempleo. En la práctica, sin embargo, su propósito parece centrarse en la

estabilidad financiera internacional, de ahí que opere como auditor de las medidas aplicadas en los países emergentes y sea facilitador de propuestas de política cíclicas en lugar de anticíclicas. Lógicamente, reducir las economías no es la mejor manera de asegurar la solvencia, por lo menos, en el largo plazo. Para ejemplificarlo, Stiglitz recrea la experiencia del Sudeste Asiático:

Durante más de setenta años ha habido una receta estándar para cuando un país se enfrenta a una severa caída en la actividad económica. El gobierno debe estimular la demanda agregada mediante políticas monetarias o fiscales: recortar impuestos, subir gastos o flexibilizar las políticas monetarias (...) Las economías en crisis en la zona (Sudeste asiático) se veían amenazadas por una fuerte recesión y necesitaban estímulo. El FMI emprendió justo el camino contrario con las precisas consecuencias que habría cabido predecir (...) Durante la crisis Stanley Fisher, subdirector ejecutivo primero del FMI, defendió las políticas en el Financial Times y dijo que todo lo que el FMI pedía a los países era qué ¡tuvieran un presupuesto equilibrado! **Durante setenta años ningún economista respetable ha creído que una economía que va hacia una recesión debe tener un presupuesto equilibrado** (Resaltado propio. Stiglitz, 2004: 140).

A pesar de que el FMI y el Banco Mundial son organismos bastante relacionados, esas diferencias mencionadas en sus misiones pronto se traducirían en disparidad de criterios, sobre todo, cuando las crisis entre los países emergentes comenzaron a apilarse desde distintos extremos del planeta ( México 1994, Sudeste Asiático 1997, Rusia 1998, Brasil 1998-9, Argentina 2001-2) . Stiglitz parece haber sido el emisor más destacado de esa voz divergente desde el Banco Mundial. Para el autor, el problema fundamental del Consenso se centraba en que las políticas recomendadas (un medio para el desarrollo) se convirtieron en fines en sí mismas, perdiendo toda posibilidad de flexibilización o de adaptación al contexto particular de cada país (ibídem). La radicalización en las exigencias de aplicación, precipitó las condiciones para que los resultados estuvieran muy lejos de lo esperado. Tal como señalara Carlos Blanco (2006): “durante los noventa, los cambios institucionales severos fueron impuestos a las economías de la región sin considerar como afectarían a la gobernabilidad” (Traducción propia. Blanco, 2006: 233).

Después de este diagnóstico, Stiglitz propone un “Post Consenso”, misma idea que sustenta el creador John Williamson en el 2003, además de otros destacados analistas del Banco Mundial. Veremos seguidamente, cuales son estas propuestas.

#### **4.5. Postconsenso de Washington. Un acento en fallas locales**

Shahid Javed Burki y Guillermo Perry (1998), funcionarios de relevancia en el Banco Mundial, realizaron un informe sobre el funcionamiento del Consenso partiendo de la prioridad implícita de obtener estabilidad económica; objetivo, que como señalamos, defiende el FMI:

Según una visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio y flujos de capital. Experiencias posteriores han demostrado fehacientemente que las políticas prescriptas en el marco del Consenso de Washington están dando fruto. (...) se revisó la evidencia que existe y se concluyó que la reanudación del crecimiento económico de la región en la década del noventa estuvo estrechamente ligada a la aplicación de muchas de las políticas recomendadas en el marco del Consenso de Washington (Burki y Perry, 1998: 1).

Sin embargo, señalan los autores, no disminuyeron “de manera significativa la pobreza y la inequidad” mientras “este resurgimiento del crecimiento no estuvo asociado a una fuerte demanda de mano de obra en el sector formal; el crecimiento de las exportaciones ha estado concentrado en los sectores de uso intensivo de recursos naturales; la brecha salarial entre la mano de obra calificada y no calificada parece haber aumentado” (Burki y Perry, 1998: 1-2). A través de la mirada autorizada de los analistas del Banco Mundial, las medidas aplicadas desde el Consenso, resultaron en crecimiento económico inicial acompañada de aumento o persistencia de la desigualdad en muchos de los países. Esa constatación se verifica en estudios realizados sobre los años de crecimiento menemista, en la Universidad de La Plata, Argentina (Calderón y Massini, 2003; Gasparini, 2010). Podríamos preguntarnos sobre las causas. Las respuestas resultarían dispares. Ya señalamos datos de la realidad internacional que podrían suministrarnos pistas, la sobreproducción de bienes en el Hemisferio Norte, el pedido de apertura de los mercados latinoamericanos sin correspondencia en los países desarrollados (salvo en los casos de producción estratégica de empresas multinacionales), el subsidio en los países centrales a los bienes primarios, la limitada exportación de bienes con alto valor agregado por parte de los países latinoamericanos, entre otros. Las explicaciones desde el Banco Mundial no coinciden totalmente con este diagnóstico, sin embargo. De ahí las propuestas de solución que tienen que ver con modificaciones de falencias endógenas. Para el Banco Mundial: ¿Cuál es la solución al dilema de la desigualdad y la pobreza latinoamericanas? Los autores proponen emprender reformas adicionales que tienen que ver con un “cambio institucional” entendiendo por instituciones: “las normas que configuran el comportamiento de las organizaciones e individuos dentro de una sociedad” (Burki y Perry, 1998: 3). El problema, entonces, parece referirse al marco en el cual se desarrollan los mercados, las

normas formales e informales, las asimetrías en la información, siempre dentro del país emergente. Tal cual lo señalan Levitsky y Murillo (2005), las razones para explicar la crisis argentina luego de haber sido el “alumno modelo” de los organismos internacionales por sus reformas económicas estructurales en los noventa, tienen que ver con su debilidad institucional o para ser más precisos, con un contexto de actores (organizaciones) fuertes conviviendo con reglas débiles (Levitsky y Murillo, 2005:2). Si bien no se puede ignorar la pertinencia de esta reflexión sobre las instituciones argentinas, en un contexto de crisis tan complejo como el que vivió el país ¿será esa la única causa?

En la misma línea, tratando de explicar las crisis de los noventa en las tres principales economías latinoamericanas, Williamson y Kuczynski (2003) escribieron en su libro *Después del consenso de Washington* :

Los autores de este libro no se enrolan en la posición de considerar las reformas de liberalización de los últimos quince años, ni la globalización, como responsables de los renovados problemas en la región (Traducción propia. Williamson y Kuczynski, 2003: 2).

¿Cuáles son las causas para Williamson y Kuczynski, entonces, de que los resultados no estuvieran de acuerdo con las esperanzas de la región? La sobrevaluación del peso frente a un flujo de capitales sin restricciones, por un lado, una reformas de primera generación insuficientes o incompletas (flexibilidad laboral, reformas fiscales). Los autores agregan que no se tuvo cuidado en generar crecimiento con equidad, tema que, como ya señalamos, nunca fue considerado en el consenso original, bajo el supuesto de que el crecimiento generaría “derrame”. El consejo de Williamson, entonces, se centra en completar las reformas de primera generación e iniciar las de segunda referidas al “cambio institucional” para asegurar, entre otros, un mejor desarrollo de los mercados, de provisión de bienes públicos y de respeto a los derechos de propiedad (Williamson y Kuczynski, 2003).

En la misma línea de consideración de instituciones débiles en la región, Vilas sostiene:

La modernización no fue incompatible y, a menudo encubrió, la reproducción y el mantenimiento de estructuras patrimonialistas como la manipulación de las políticas de reforma en beneficio de grupos particulares. El *riesgo moral* de la empresa privada demostró ser tan frecuente como la corrupción del sector público (Vilas, 2000: 25).

En resumen, tal como afirma Carlos Blanco (2006):

Las propuestas de reforma del estado reconocen implícitamente que fuerzas más allá del propio mercado están suscitando cambios alrededor del globo, produciendo nuevos perfiles de las sociedades, los estados, las naciones. Como resultado de este fenómeno, las reformas no deben

referirse sólo a simples ajustes administrativos o técnicos sino a profundas transformaciones políticas que produzcan nuevas instituciones, nuevos estilos de liderazgo, nuevas relaciones sociales mientras se erradican las anteriores. Tal tipo de reformas inevitablemente acarrearán conflictos y confrontaciones cuando las anteriores estructuras asociadas con intereses sean desmanteladas o reemplazadas por nuevas estructuras.

Las reformas se justifican en que la integridad del Estado Nación ha sido erosionada en varios frentes. La crisis económica ha conllevado una creciente incapacidad para hacer frente las funciones redistributivas tradicionales de los gobiernos populistas tradicionales en Latinoamérica. La incapacidad del estado es también evidente en el deterioro de la infraestructura pública y en la declinación de los servicios públicos, sobre todo en salud y educación. El resultado de ese declive del servicio público en salud y educación se refleja en el deterioro del capital humano (...) El deterioro de los servicios del Estado trajo consigo el declive de la calidad de vida de muchos, ubicando al Estado en una posición difícil para resolver conflictos (Blanco, 2006: 236).

De ahí que la solución principal tiene que ver con la depuración de las instituciones tal cual sostiene el mismo Williamson con Kuczynski, pero también con el redimensionamiento del Estado para permitir el cumplimiento de sus funciones básicas. Una cuestión que Vilas critica al Consenso por no haberlo previsto en su diseño original:

El ajuste económico resumido en el Consenso de Washington y más en general, el éxito del funcionamiento de la economía, demandan reformas profundas en el diseño y funcionamiento del aparato estatal y no sólo la reducción de éste a su expresión mínima. **La cuestión es la eficacia del Estado, una vez que se ha alcanzado su tamaño óptimo**” (resaltado propio. Vilas, 2000: 26).

Esto nos lleva a las críticas contra el Consenso en territorio latinoamericano.

#### **4.6. Una visión desde Latinoamérica y las deficiencias en los planteos del Consenso**

En Latinoamérica, las visiones sobre las fallas del Consenso suelen ser diferentes o, a veces, decididamente opuestas a las producidas entre los analistas del Hemisferio Norte ya que ponen su acento en las fallas de las prescripciones y su rigidez. Pedro Vuskovic Bravo (1996a) se refirió al tema indicando señales de alarma para el subcontinente, en medio de la aplicación de las normas del Consenso aún en los primeros años de su vigencia:

Así pues, en rigor, en la actualidad la promesa de afirmar una dinámica de crecimiento global es una expectativa no cumplida. Las experiencias ya recogidas en diferentes países de la región ofrecen elementos de juicio suficientes como para abrir serios cuestionamientos respecto a las capacidades de cumplir aquellas expectativas, más allá de sus efectos de corto plazo en los equilibrios financieros: la idoneidad y eficacia del modelo como expresión de las conveniencias nacionales sigue siendo más una promesa incumplible que una realidad constatada. Sus éxitos son parciales, no gratuitos, al combinar una recuperación mínima de crecimiento con graves problemas sociales. Aún en los casos nacionales relativamente más favorables, según se expresan en la contención de las presiones inflacionarias y la expansión de las exportaciones, no se logra afirmar nuevas dinámicas de crecimiento ni mucho menos generar capacidad para compensar los

sacrificios que se impusieron a las masas trabajadoras, constituyendo, por el contrario, los salarios deprimidos la condición para mantener la estabilidad y para preservar la competitividad externa. Y frente a todo ello, los procesos privatizadores, la apertura externa y la contracción de los recursos disponibles, han debilitado notoriamente la capacidad de conducción social de la economía cuyo funcionamiento queda entregado a unas fuerzas de mercado que, en definitiva no son más que el resultado de las conductas que asumen las grandes concentraciones de intereses económicos nacionales y extranjeros (Vuskovic Bravo, 1996a: 111-112).

Por su parte, Ricardo Ffrench-Davis (2000) visualiza tres problemas bien definidos señalando: 1) los efectos de la polarización que resulta en contrastes entre aquellos actores o empresas modernizados a nivel internacional al lado de los rezagados competitivamente; 2) el desequilibrio comercial originado en una polarización que el designa como macroeconómica, y 3) el resultado social de esas diferencias en la creciente insatisfacción ante las inequidades resultantes (Ffrench Davis, 2000).

En una visión más contemporánea, luego del aumento de exportaciones latinoamericanas del período 2004-2007 que produjeron un incremento de la tasa de crecimiento promedio en la región al 5.2% (CEPAL, 2008), Ffrench Davis (2007) asume que es un crecimiento comparable al período de sustitución de importaciones e imputable más que nada al aumento de precio y volumen de productos primarios (2007: 142), como ya señalamos. Renglón aparte merece esta reflexión si el aumento en las ventas internacionales tiene más que ver con una situación coyuntural mundial que con la aplicación del Consenso; de todas formas, Ffrench Davis establece que ese crecimiento no pareció reflejarse en mejoras en las distribuciones de ingreso de los diferentes países, ni en disminuciones substanciales de la pobreza ya que se verifican “más latinoamericanos bajo la línea de pobreza que en 1990” (2007: 144). Desde esta perspectiva, percibe logros referidos al impulso exportador, la disciplina fiscal y la derrota a la inflación pero también graves falencias - empleo precario, alta volatilidad, mala distribución de oportunidades, visiones corto placistas y especulativas, poca planificación productiva a largo plazo, insuficiente inversión productiva – por lo que propone como solución “un enfoque de desarrollo integral” a largo plazo (Ffrench-Davis, 2007), cuestión no incluida en el consenso ni en las revisiones posteriores de Williamson.

En la misma línea (2001), recomienda “retomar la agenda de desarrollo” en un artículo publicado en la revista de la Cepal, lo cual supone reconocer la presencia de asimetrías mundiales tal cual lo establecía el mismo Stiglitz (2004) y considerar

políticas para el desarrollo más que para la estabilización o el crecimiento, cuestión en la que coinciden otros autores, a saber:

- a) construir “una globalización más equilibrada con respeto a la diversidad –para conseguir que (...) se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Ocampo, 2001);
- b) abandonar las políticas macroeconómicas que “identifiquen estabilidad con ajuste permanente o con equilibrio fiscal” (...) dando margen a políticas anticíclicas (Ocampo en Moreno Brid et al: 2004: 160);
- c) diagramar programas con políticas para el desarrollo productivo;
- d) establecer un urgente mejoramiento de la equidad social;
- e) subordinar los objetivos económicos a los sociales (Ocampo, 2001).

De esta forma, mientras los fracasos en la aplicación del Consenso se imputan internacionalmente a las administraciones de los países latinoamericanos y sus instituciones; domésticamente, los Estados de la región hacen responsable a los consejos del Fondo y a la rigidez de sus normas que no consideraban los casos particulares ni las “oportunidades locales” (Rodrick citado por Moreno Brid et al, 2004). Por otro lado, desde el punto de vista social, se le atribuye al Consenso cierta limitación en el establecimiento de políticas públicas en una región donde lo social parece primordial: “se le puede imputar a la formulación de políticas sociales dos importantes debilidades: 1) se concibieron estrechamente, como “pacificadoras” de la sociedad civil; 2) se establecían como accesorias a las reformas económicas, por lo cual se limitó su efectividad (Blanco, 2006: 236).

Para evitar fiscalizaciones y “consejos” que supusieran sólo “austeridad fiscal”, algunos países latinoamericanos pagaron sus créditos pendientes con el FMI como Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela. Sin deuda, no se justifica la fiscalización. Esta nueva independencia de criterio, probablemente fue posible dado el aumento de los precios de los commodities y los años de sostenido crecimiento económico, crecimiento que como vimos, parecen hacer invisibles los problemas de siempre: el aumento sostenido de precios y cantidades de exportaciones de productos primarios sigue sin representar grandes ventas al exterior de valor agregado (salvo casos muy puntuales). Una situación muy distinta a la de inicios de los noventa, sin embargo, cuando Latinoamérica parecía haberse quedado sin alternativas. De todas formas, hacia fines

del 2008 una dura crisis internacional se empezó a diseminar por todos los rincones mundiales, desde Estados Unidos y Europa hacia el resto del mundo. Los commodities, el precio del petróleo bajaron, la recesión internacional pareció augurar la baja de los precios de los bienes manufacturados. Si bien desde el 2010 todavía no podemos analizar cabalmente los efectos de la crisis, podríamos en cambio señalar que la independencia de los países latinoamericanos de los organismos internacionales y sus consejos no es completa todavía, ya que no produjo una revisión adecuada de las estructuras productivas de cada país (tal como aconsejan Ocampo (2001), Ffrench Davis (2003, 2007) o García Hamilton (2006)) bajo la forma de una planificación a largo plazo que identifique bolsones de ventajas comparativas para la producción de bienes de alto contenido de valor agregado en trabajo, una forma efectiva para reducir la desigualdad y la pobreza a largo plazo.

#### **4.7. Una crítica conjunta que entraña soluciones consensuadas: Barcelona 2004**

En el 2004 se reunieron en Barcelona algunos de los más afamados economistas de los países emergentes y desarrollados<sup>33</sup> con la intención de “debatir sobre el crecimiento y el desarrollo en el mundo” (Forum Barcelona, 2004). Como resultado de su evaluación, establecieron “tres tendencias positivas” y tres negativas de la realidad contemporánea (Ibídem). Las positivas fueron enumeradas como sigue: a) los avances respecto de los derechos humanos, el imperio de la ley y de la democracia; b) la aceleración del crecimiento y su impacto en la disminución de la pobreza; c) la mayor convicción sobre la importancia de la estabilidad ya instaurada como cultura económica (Ibídem). Los problemas se señalaban como los de la recurrencia y severidad en las crisis, las pobres mejoras en el nivel de vida y la persistencia de la desigualdad (Estefanía, 2005: 110).

De acuerdo a este diagnóstico, donde se consideran tanto los países ricos como los pobres, los especialistas establecen siete “prioridades de reforma” consensuados por el mismo Williamson:

---

<sup>33</sup> José Antonio Ocampo, Guillermo Calvo, Guillermo de la Dehesa, Joseph Stiglitz, Paul Krugman, Jeffery Sachs, Miguel Sebastián, Joan Tugores, entre otros (Estefanía, 2005: 114)

- 1) de acuerdo a la experiencia mundial, parece imprescindible alcanzar la *calidad institucional* (con el respeto a la ley y a la propiedad), cierto equilibrio entre el Estado y el mercado y consideraciones especiales a la distribución de la renta;
- 2) se señalan como principales obstáculos para el desarrollo al endeudamiento elevado, el sistema bancario desregulado y la política monetaria laxa. De todas formas, una política fiscal prudente no supone un presupuesto equilibrado en todos los casos, aunque si un espacio en el gasto para la inversión en infraestructura;
- 3) establecen que un existe una receta única aplicable en todas partes para asegurar el desarrollo;
- 4) se manifiestan contra el proteccionismo (sobre todo agrario y textil de los países ricos) y a favor de los tratados multilaterales que supongan verdaderos beneficios comerciales para los países en vías de desarrollo;
- 5) señalan “que los acuerdos financieros internacionales no están funcionando bien”(Forum Barcelona, 2004) ante las deficiencias detectadas en los organismos internacionales sobre todo en cuánto a los fallos en los mercados privados o las presiones de ciertos países, de ahí que señalan la necesidad de reforma;
- 6) “los acuerdos internacionales no se están realizando en forma simétrica” (Ibídem) mientras se alienta el movimiento libre de capitales se restringe el de mano de obra. Señalan la necesidad de establecer reglas transnacionales de movimiento de personas como medida para mejorar la situación internacional y evitar la explotación;
- 7) establecen la necesidad de un desarrollo nacional y global sostenible dadas el deterioro presente en el medio ambiente (Forum Barcelona 2004, Estefanía, 2005).

La declaración del Forum de Barcelona finaliza con un párrafo que merece su transcripción “ Los ciudadanos de los países en desarrollo saben bien que el progreso es largo y arduo. Si sus líderes apuestan con decisión por el desarrollo, y si los países ricos ayudan reformando acuerdos internacionales que ahora obstaculizan dicho progreso, aún quedan motivos para la esperanza”. Leyendo estas líneas, volvemos a Adam Smith, y su sociedad en colaboración, ¿existirán espacios

internacionales donde los intereses nacionales se releguen? O ¿deberá cada Nación asumir que en un mundo global, pero en competencia la planificación, la astucia y el esfuerzo individual son los factores de cambio? De todas formas, el esfuerzo por establecer soluciones a la inequidad del mundo a través de una visión global parece el primer paso en la búsqueda de soluciones a las diferencias estructurales globales.

#### **4.8. Conclusiones del capítulo**

En 1990, el FMI y el Tesoro Americano adoptaron la frase de Williamson (más no todos sus consejos) sobre la necesidad de un consenso con los países emergentes. Ese consenso establecía ciertas normas básicas para que las economías latinoamericanas salieran de su estado de crisis e ingresaran al “Primer Mundo”, la única opción de avance posible que se evaluaba, luego de la Caída del Muro de Berlín. Ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el ahorcamiento de la deuda externa, y el fracaso de los acuerdos de protección regionales, los gobiernos latinoamericanos aceptaron el “cambio” que venía acompañado por el afloramiento de la tercera ola de democratización. Las experiencias exitosas de las primeras economías del mundo en el momento (Estados Unidos, Alemania e Inglaterra) parecían certificar la viabilidad de las medidas propuestas. Sin embargo, el contenido de las recomendaciones de los organismos internacionales no coincidía plenamente con las ideas transnacionales en las que se basaban (el Consenso de Williamson) ni con la experiencia en los países desarrollados. Ese detalle pasó desapercibido para las élites locales formadas en universidades extranjeras, y para los propios organismos transnacionales que no pusieron de manifiesto la omisión hasta mucho más tarde, cuando las crisis comenzaron a apilarse.

Tal como señalara Stiglitz, si el FMI se hubiera preocupado por la solvencia a largo plazo y no por la estabilidad mundial presente, otros hubieran sido sus consejos. Se hubiera preocupado por el desarrollo particular de cada país y de sus posibilidades de pago futuras y no por su solvencia inmediata. El problema de las recetas que surgen de la cuna de los países desarrollados, tales como el Consenso de Washington, es que encubren objetivos propios de desarrollo doméstico de los países del Primer Mundo. Lo

que no se percibe en épocas de prosperidad, queda al descubierto en las crisis, tal cual fue palpable a fines de los noventa.

### **Referencias del capítulo:**

Blanco, Carlos (2006), "Reform of the estate: An alternative for change in Latin America" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 606, Chronicle of a Myth Foretold: The Washington consensus in Latin America (Julio 2006). Pp.231-246 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org).

Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998), *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe-Banco Mundial.

Borón, Atilio (1998), "Pensamiento único y resignación política: los límites de la falsa coartada" en "*Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica*" Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum (comp.). Buenos Aires, Aires Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba).

Calderón Cecilia y Massini, Marcela (2003), *Convergencia en desigualdad: aplicación para Argentina en los años noventa*. UNLP. en [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar)

Chomsky, Noam (1997), *On power and ideology: the managua lectures*. Managua, Universidad Centroamericana.

- (1997), *Latin America: from colonization to globalization* Australia, Ocean Press.

Coleman, Kenneth (2007), "Política y mercados en Latinoamérica: ¿una visión diferente sobre el papel que desempeña el mercado en la provisión de servicios?" en Roderic Al Camp (coordinador), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. México, Siglo XXI editores.

Crift, Jeremy (2003), "Más allá del Consenso de Washington" en *Finanzas y desarrollo*. Septiembre de 2003. Pp. 9.

Devés Valdés, Eduardo (2000), *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

De Pablo, Juan Pablo (2005), *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX-Tomo II*. Buenos Aires, Editorial La Ley.

Estafanía, Joaquín (2005), "La agenda de desarrollo en Barcelona. Una superación (parcial) del Consenso de Washington" en *Quorum. Revista del pensamiento latinoamericano*. Primavera No.11 Universidad de Alcalá. Madrid. Pp 105-116 en [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)

Ferrer, Aldo (1998), “La globalización, la crisis financiera y América Latina” en *“Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica”* Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum ( comp.). Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba).

Ffrench Davies, Ricardo (2000), *Reforming the reforms in Latin America*. New York, St. Martin Press.

- (2007), “América Latina después del Consenso de Washington” en *Quorúm, Revista del pensamiento iberoamericano*. Universidad de Alcalá. Verano del 2007 No.18. Pp.141-151 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org).

Forum Barcelona (2004), *La agenda de Barcelona para el desarrollo*. Forum efectuado del 24 al 25 de septiembre de 2004 en [http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/docs/agenda\\_esp.pdf](http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/agenda_esp.pdf)

García Hamilton, José Ignacio (2006), *Por qué crecen los países?* Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Gasparini, Leonardo (2010), “Argentina experimentó un fracaso distributivo como pocos países del mundo” en diario *Clarín* del 8 de agosto de 2010

González Molina, Rodolfo (2000) “Balance de dos décadas” en *Revista de Economía Informa* No.292 FE UNAM en [www.redem.buap.mx/semgonzalez.htm](http://www.redem.buap.mx/semgonzalez.htm)

Griffin, Keith (1989), *Alternatives strategies for economic development*. Great Britain, OECD development center.

Lascano, Marcelo (1998), “Crisis internacional y revolución intelectual” en *Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica* Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum ( compiladores).Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba).

Levitsky, Steven y Maria Victoria Murillo (2005), “Introduction” en Steven Levinsky y María Victoria Murillo (editores), *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.

Mc Adam, Andrew, Sukup Víctor y Katiz, Claudio (1999), *Raul Alfonsín. Ña democracia a pesar de todo*. Buenos Aires, Editorial Corregidor.

Mihailovic Nikolajevic, Dejan (2002), “Globalismo democrático y el pensamiento único +ara una historia en la que nada sucede” en *La globalización vista de la pee* de Monterrey, campus ciudad de México.

Moreno Brid, Juan Carlos, Pérez Caldentey, Esteban y Ruiz Napoles, Pablo (2004), “El Consenso de Washington: aciertos, yerror y comisiones” en *Perfiles Latinoamericanos* en Diciembre No.25. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Pp.149-168 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org).

Mutsaku Kamilamba, Kande (coord.).(2002), *La globalización vista desde la periferia*. México, Instituto Tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, campus ciudad de México.

Naim, Moisés (2000), “Washington consensus or Washington confution?” en *Foreign Policy*. Spring 2000 No.118 p86-103 en <<http://jstor.org/view>>

Ocampo, José Antonio (2003), “Retomar la agenda para el desarrollo” en *CEPAL* No.71 agosto de 2001 en [www.eumed.net/crusecom/textos/2004/ocampo\\_agenda.html](http://www.eumed.net/crusecom/textos/2004/ocampo_agenda.html)

O’Donnell, Guilllermo (1997), *Contrapuntos*. Buenos Aires, Editorial Piados.

Ricardo, David. (1985), *Principios de economía política y tributación( selección)*. Primera edición 1821. Buenos Aires, Biblioteca de Economía, Hyspamérica

Sevares, Julio (1998), “Globalización y la vulnerabilidad externa” en *Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica* Borón Atilio,Gambina, Julio y Minsburg Nahum ( compiladores) Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba)

Smith, Adam (1983). *La riqueza de las naciones. Tomo II* Primera edición 1794. Buenos Aires, Biblioteca de Economía. Hyspamérica

Toussaint, Eric (2004), *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. San Sebastián, Tercera Prensa.

Vilas, Carlos (2000), “ Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial” en *América Latina Hoy*, Diciembre No.28. Universidad de Salamanca. Pp.21-39 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Vuskovic Bravo, Pedro (1996a), *La crisis en América Latina: un desafío continental*. México, Siglo XXI editores.

Williamson,John y Kuczynski, Pedro Pablo (2003), *After the Washington consensus-Restarting Growth and reform in Latin America*. Washington: Institute for international economics.

## **Segunda Parte**

La segunda parte de la presente tesis está formada por cuatro capítulos (del Quinto al Octavo). El Capítulo V presenta el objeto de estudio y la metodología aplicada para el análisis de la desigualdad en Argentina y Chile. El Capítulo VI realiza un análisis histórico mayormente cualitativo de Argentina, el VI de Chile y el VIII presenta las cifras estadísticas comparativas de los factores que pueden tener influencia en la generación de desigualdad.

### **Capítulo V**

#### **La desigualdad en Argentina y Chile**

##### **5. Reflexiones sobre el objeto de estudio y la metodología**

###### **5.1. Consideraciones previas**

En la primer parte de esta tesis hemos explorado conceptos tales como igualdad, libertad y democracia, crecimiento y desarrollo, tratando de establecer sus relaciones con nuestro objeto de estudio, la desigualdad. De esta forma, desarrollamos el análisis teórico sobre tres ejes principales: igualdad-desigualdad, democracia-desigualdad y desarrollo-desigualdad.

Por otro lado, en la revisión de las opiniones de diversos autores a través de la historia, hemos podido detectar las dificultades implícitas en la definición de conceptos que encierran niveles diferenciados de “deber ser” (valores) y de “ser” correspondientes a la realidad empírica. Esta especificación se consideraba necesaria a priori ya que ambas esferas, la de lo prescriptivo y la de lo instrumental, no son identificables tan fácilmente en la práctica, más bien se mezclan y se influyen mutuamente.

En el caso específico de la desigualdad, el problema se profundiza dada la complejidad del término, lo indefinido de su alcance, la pruralidad de sus significados y el claro contenido ético de su valor relacionado, la igualdad; en suma, la desigualdad implica también dos esferas de análisis que no resultan fácilmente separables ya que no sólo están implícitas en la revisión del concepto, sino que involucran las creencias éticas del propio investigador, una cuestión que resulta difícil diferenciar. Tal como señalara Kaufman (1986): “uno de los argumentos insistentemente empleados para sostener el

*dualismo de las esferas* entre el *deber ser* y el *ser* consiste en sostener que no se puede inferir de un ser un deber ser ni tampoco de un deber ser un ser” (1986: 229). Sin embargo, continua Kaufman, al analizar la realidad nos encontramos con complejidades que dificultan la separación, ya que las acciones del *ser* suelen suponer una asunción del *deber ser*, de la norma ética involucrada. Kaufman recuerda a Weber y a su definición de las acciones racionales con arreglo a fines, en donde la expectativa puede estar puesta en el cumplimiento de una norma predeterminada en la sociedad. Si bien, los fines de las acciones latinoamericanas no siempre pueden considerarse con arreglo a normas éticas, era importante recorrer, por ejemplo, la relación de la democracia (el régimen imperante hoy en la región, la más inequitativa del mundo) con sus valores involucrados, tratando de aprehender el alcance del régimen en la protección de la igualdad y la libertad. Desde esta perspectiva, convinimos con las dificultades de extender el contenido valorativo de la democracia hacia la instauración en la realidad empírica de una sociedad equitativa. De ahí que la afirmación del ex presidente argentino Raúl Ricardo Alfonsín: “con la democracia se vive, se educa, se come” resultara en una contradicción con la sociedad vigente durante su gobierno. A pesar de sus buenas intenciones y su especial consideración por los derechos humanos, Alfonsín tuvo que renunciar ante la eclosión de la peor crisis integral de la historia argentina (por lo menos, hasta ese momento) seis meses antes del cumplimiento de su mandato, en medio de la decepción general por el incumplimiento de las expectativas de una sociedad más justa (1983-1989). Un claro ejemplo de que el “deber ser” impreso en las palabras, pueden no corresponderse unívocamente con el “ser” de las acciones o las circunstancias.

De la misma forma en que señalamos que el crecimiento sostenido puede resultar en una condición necesaria pero no suficiente para producir una sociedad más equitativa, también la democracia como régimen puede considerarse en la misma situación: es un presupuesto indicado para propiciar una sociedad con un índice de Gini deseable, pero parece no poder garantizarlo de por sí. A pesar de que se guarden las condiciones de la poliarquía de Dahl, el régimen político puede coexistir con un entorno autoritario, tal como ya establecen numerosos autores (O’Donnell, Bobbio entre otros).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, ¿cuáles son las conclusiones del recorrido teórico de esta primera parte en el tema específico que nos ocupa?

Extrapolando el hecho de que la desigualdad exige definiciones previas sobre la igualdad deseada y la formulación de políticas públicas específicas para propiciarla,

asumimos que el régimen democrático debería insertarse en una sociedad con condiciones democráticas, más allá del sistema político en sí, para poder garantizar cierto tipo de estructura más equitativa en una sociedad (O'Donnell, 2004). Esas consideraciones, podrían por ejemplo, llevarnos a cuestiones tales como las señaladas por Romero (2003) quien analiza la gran paradoja de Argentina: una Nación de estructura social equitativa en medio de gobiernos autoritarios, cuestión que se revirtió a mediados de los setenta, profundizando la inequidad en democracia. A pesar de asombrarnos con este análisis que se corresponde, como analizaremos más tarde, con los propios datos de la realidad empírica, deberíamos preguntarnos si en el caso argentino, las condiciones políticas de inequidad e inestabilidad no fueron uno de los factores determinantes en el deterioro de la estructura social y si la nueva inequidad que es una constante en la democracia argentina no es sólo un producto de los errores del presente pero tiene que ver también con los yerros políticos del pasado que afectaron el crecimiento del país y multiplicaron las crisis... Un tema que trataremos de abordar más tarde.

Pero entonces, ¿cuáles son las condiciones necesarias para que se produzca una sociedad con distribución del ingreso más equitativa? Como indicamos más arriba, tradicionalmente se citan los requerimientos de la poliarquía de Dahl que aseguran ciertos seguros de equidad en el propio sistema político. Sin embargo, esas condiciones parecen no asegurar la completa sanidad del sistema, tal como menciona Shapiro (2003), debido a que las profundas desigualdades sociales de una Nación pueden terminar por afectar al propio sistema político al cristalizarse en posibilidades de clientelismo o inducción al voto para las clases más desprotegidas. Es así como O'Donnell (2004) señala la necesidad de condiciones adicionales que propicien la equidad y la imparcialidad de derechos y obligaciones en la propia sociedad en la que se asienta el régimen democrático, tales como: el imperio de una ley universal sin casos especiales, la imparcialidad en la impartición de justicia, la separación de lo público y lo privado de forma de evitar la corrupción y el clientelismo, la independencia efectiva de los poderes para lograr el sistema de pesos y contrapesos establecido por el mismo Montesquieu.

En suma, O'Donnell propone establecer una proliferación de condiciones necesarias que aseguren instituciones fuertes<sup>34</sup>, imparcialidad y equidad en la consideración de los ciudadanos, una reflexión que lleva al politólogo argentino muy cerca de los analistas del Banco Mundial como de Ferrantis (2005). Sin embargo, revisando este tema clave para el organismo internacional, ¿podemos asegurar que instituciones fuertes, según el concepto del Banco Mundial, puedan garantizar una mayor equidad? El caso de Chile que analizaremos en esta segunda parte del trabajo, puede proveernos de algunos indicios para responder esta pregunta, por lo menos, con algunos datos de la realidad concreta. Recordando la separación entre ser y deber ser, ya mencionada, Chile puede resultar un caso interesante para evaluar lo que la institución internacional y sus analistas vienen observando en Latinoamérica en su nuevo propósito de propiciar el crecimiento con equidad.

Estos indicios sobre la revisión de los conceptos claves en los territorios latinoamericanos nos lleva a lo que se convertirá en la segunda parte de esta tesis, en el análisis particular del “ser” de la desigualdad en un tiempo y un lugar. Seguidamente, entonces, trataremos de justificar la elección efectuada en la vasta región latinoamericana.

## **5.2. Argentina y Chile como objetos de estudios en la desigualdad**

Hasta ahora, nos hemos referido a conceptos generales y estudiamos las características del desarrollo en la región latinoamericana, una cuestión que puede encerrar profundas diferencias dentro de la generalidad. Por eso nos preguntamos, ¿Qué pasó, mientras

---

<sup>34</sup> ¿A qué nos referimos con instituciones fuertes? El concepto tiene que ver con la definición establecida por el Banco Mundial como prerrequisito para el crecimiento sostenido y el abatimiento de la pobreza. En este nuevo enfoque “se reconoce la importancia de las dimensiones económicas, socio-políticas, institucionales, culturales y del medio ambiente para el desarrollo” (de Ferrantis, 2002:3), para lo que se consideran tres pilares: el económico supone una economía sana y en crecimiento donde los inversores asuman los riesgos con la confianza que les provee un contexto estable de políticas financieras y monetarias “sólidas, una tasa de cambio competitiva, apertura comercial, gobiernos que funcionen, sistemas judiciales eficaces y justos y fuertes medidas preventivas de la corrupción”; el segundo pilar es el sociopolítico que se refiere a que “todos los ciudadanos tengan una voz en la definición del futuro, una voz en las decisiones claves, trato justo y seguridad en sus vidas”, y el tercero a la sustentabilidad del desarrollo hacia el futuro (Ibidem: 4-7). Por su parte, El analista del Banco Mundial por Jakarta, Bert Hoffman, resume en el contrario lo que el Banco Mundial considera el agente reproductor de “instituciones débiles” donde la corrupción aparece como la raíz del problema” (Hoffman, 2004). De esta forma, que las “instituciones fuertes” del Banco Mundial supongan, de alguna manera, normas y organizaciones transparentes y estables donde la corrupción no tenga lugar y “los gobiernos funcionen” en lo sociopolítico (de Ferrantis, 2002)

tanto, con las estructuras sociales de las sociedades de la región? ¿Se han convertido en una preocupación de los gobiernos más allá del discurso retórico?

García Canclini, lo expone de la siguiente forma:

Los gobiernos surgidos en los años recientes en América Latina, como expresión del descontento por la recomposición neoliberal de la economía y su fracaso, se proponen combatir la pobreza y el desempleo, pero no el agravamiento de la desigualdad. Lula, Kirchner y los moderados socialistas chilenos o uruguayos encaran planes para reducir el hambre y el porcentaje de pobres o desocupados, pero no para redistribuir la riqueza (García Canclini, 2007: 106).

A reserva de que Brasil, Argentina y Chile exhiban una leve tendencia hacia la disminución de la inequidad en su distribución del ingreso, no contradicen demasiado los dichos de García Canclini. La región latinoamericana sigue manteniéndose como la zona más desigual del mundo, con Brasil como una de las naciones más desiguales.

Se suele indicar que el subcontinente tiene graves problemas comunes: crecimiento errático interrumpido por crisis periódicas, inestabilidades políticas, algunos populismos, desigualdad y, en otras épocas, inflación corrosiva. Sin embargo, el amplio territorio latinoamericano no sólo está surcado de distintos climas, razas y paisajes sino que multiplica diferencias en medio de una aparente similitud. Pensar en la política latinoamericana como una singularidad supondría una imperdonable simplificación; de la misma forma, pensar la desigualdad como pareja y distribuida homogéneamente parece contrario a la propia realidad. Dentro del territorio latinoamericano conviven naciones con inequidades tradicionales (México, Chile y Brasil), países que han mantenido una estructura social más equitativa (Uruguay y Costa Rica) y países con una numerosa clase media en el pasado que se han sumido en la polarización en los últimos años (Argentina).

Desde esta reflexión es que elegimos dos singularidades, Argentina y Chile. Dos países vecinos que se extienden al fin del subcontinente, con ciertos rasgos comunes y claras distinciones. Chile es hoy el ejemplo exitoso ya que exhibe los mejores índices de crecimiento sostenido de las últimas décadas, altos niveles de productividad y competitividad según los distintos registros internacionales y una reducción drástica de la pobreza. Sin embargo, sigue manteniéndose, hoy como ayer, como una de las sociedades más desiguales del continente. ¿Por qué? A priori podríamos señalar un nuevo indicio de que la teoría del derrame, implícita en el Consenso de Washington está peleada con la propia realidad empírica: la idea de que no importa la desigualdad inicial con profundo crecimiento porque se convertirá en ahorro y de allí en inversión que se derramará en empleos que terminaran por disminuir la igualdad, parece no haberse

verificado en ningún lado. Tal cual lo señala el propio Paul Krugman (2009) los gobiernos republicanos en los Estados Unidos redujeron impuestos a los niveles altos de ingresos con ese propósito y sin embargo, se produjo un aumento de la desigualdad. Según el autor, la única forma de reducirla es a través de la aplicación expresa de políticas de redistribución. Claro que para el caso latinoamericano habría que recordar que la redistribución tiene dos pasos que deben ser igualmente efectivos para alcanzar las posibles metas: el que corresponde a la carga impositiva lo menos regresiva posible, y el que corresponde a la utilización de fondos, lo más eficiente posible.

En Chile, entonces, habría que revisar cuáles fueron las políticas o no políticas del gobierno en ese sentido las cuales impidieron reducir significativamente la desigualdad. De esta forma, la persistencia en el problema en medio de la relativa prosperidad y del fortalecimiento de las instituciones se presenta como el motivo de elección de este país en particular.

¿Por qué Argentina? Como ya señalamos a lo largo de la presente investigación, este país es un caso muy particular: con inestabilidades políticas, la sociedad argentina contaba con amplia clase media, movilidad social<sup>35</sup> y bajo índice de Gini, en democracia la sociedad se consolidó como una de las inequitativas del continente. Esa variación de lo deseable a lo condenable en cuanto a estructura social, coexistiendo con el anverso político de inestabilidades a democracia, nos pareció sumamente rica para realizar el análisis comparativo. ¿Cómo se pasa de una sociedad equitativa a una desigual? ¿Cómo afectan la política o los puntos de inflexión económicos? ¿Cuál es la relación de la desigualdad con variables como crecimiento, empleo, informalidad, pobreza?

Si bien los dos países contrastan sus historias recientes permitiendo un rico análisis, el problema en la comparación es evidente. ¿Desde dónde comenzar? ¿Cómo analizar las evoluciones en paralelo? Al lado de las inestabilidades argentinas con sus

---

<sup>35</sup> El concepto de movilidad social, al que volveremos en el capítulo VI, supone una “sociedad se caracteriza por el logro, (donde) los individuos obtienen su recompensa de acuerdo a sus cualidades personales, más que sobre la base de ventajas injustas, tales como la riqueza heredada o los contactos personales” (Chávez Molina, Gutierrez Agaitos, 2009). Esa movilidad puede ser intrageneracional o intergeneracional, ésta última referida a la superación experimentada por los hijos con respecto a la situación de sus padres. Los cambios, ya sean mejoras o deterioros, parecen ocurrir cuando la relación entre la “educación, ocupación e ingresos” se modifica (Franco et al, 2007:9). El caso argentino, como veremos, es muy particular en este sentido. Según Kessler y Espinosa, en Argentina “resulta inevitable la comparación de esta sociedad (actual) con aquella sociedad que hace no más de treinta años exhibía niveles de desempleo más bajos que la media europea, altos salarios, significativas tasas de movilidad social ascendente inter e intrageneracional, una equitativa distribución del ingreso y una de las redes de protección social más desarrolladas de América Latina (2003: 7).

gobiernos restringidos, partidos proscritos y golpes de estado entre 1930 y 1983, Chile mantuvo una relativa estabilidad democrática por lo menos hasta el golpe de estado de 1973. Ambos países compartieron simultáneamente dictaduras; por un lado, la Argentina y su colapso en 1982, por otro, la larga dictadura de Pinochet hasta 1989; con respecto a sus finalizaciones, tampoco se produjeron en forma simultánea, mientras Argentina inició la transición democrática en 1983, Chile lo hizo en 1990. Con respecto a las medidas económicas, Chile mantuvo las de apertura de Pinochet aún bajo gobiernos democráticos de coalición de izquierda, mientras Argentina exhibía sus tradicionales movimientos económicos pendulares: del liberalismo de los primeros años de dictadura bajo el emblemático Ministro José Martínez de Hoz a la protección de la socialdemocracia de Alfonsín, de la aplicación del Consenso de Washington de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001) a la ruptura de la crisis y la reedición del “vivir con lo nuestro” enunciada por el economista Aldo Ferrer. ¿Cómo comparar esas circunstancias?

Para establecer un corte común a los dos países se eligió partir de la consolidación de las medidas de apertura bajo el Consenso de Washington con el incentivo de que la aplicación se produjo en medio de la instauración y consolidación de ambas transiciones democráticas. Después de un análisis de los antecedentes históricos, políticos y sociales de ambos países, ese corte permitirá cierta comparación a través del tiempo. Con la finalidad de efectuar un análisis centrado en los puntos de inflexión, realizaremos ciertos subcortes en la historia de ambos países que pueden o no coincidir con modificaciones políticas. Para cada tramo (el de antecedentes y el de la situación a partir de 1990), se revisaran datos históricos, políticos y sociales así como estadísticos de crecimiento, pobreza, desempleo, evolución del comercio exterior etc. En el caso particular de los datos a partir de 1990, la revisión se tornara más exhaustiva y comparativa con las dos principales economías de la región, cuestión que se llevara a cabo en el Capítulo VIII. Esta forma de comparar desde los cambios económicos y la revisión de variables como el desempleo, la informalidad, la evolución del coeficiente de Gini o la evolución del ingreso, permitirá detectar factores económicos derivados de decisiones políticas con amplia influencia en lo social o sea en las características estructurales de la sociedad de cada uno de los países bajo análisis. A ese recorrido por la historia y las variables, por las similitudes y las diferencias de los dos países vecinos que cierran el continente latinoamericano, nos dedicaremos en los tres próximos capítulos. Empezaremos, entonces, por el caso argentino en su dimensión histórica,

política y social, seguiremos por Chile y luego nos sumiremos en un capítulo de comparación estadística.

### **5.3. Una reflexión sobre la metodología aplicada y su justificación**

La ciencia y la filosofía no son creaciones absolutas de saber partiendo de la nada, sino un incremento, transformación y esclarecimiento de un saber dado de antemano (Kaufman, 1986: 15).

Según Kaufman, el centro de los estudios sociales está en la interpretación de la acción ajena o de los fenómenos relacionados con esa acción. Esa interpretación supone la existencia de una *fuerza específica de conocimiento* en aquel que interpreta esos hechos sociales, lo cual lleva a Kaufman a la conclusión de que ningún resultado es único, ya que depende no sólo de los hechos sino de esa carga interpretativa (1986: 219). Asumiendo con este autor que la interpretación que realizamos en la presente tesis sobre las evidencias de la historia y los guarismos de ambos países bajo análisis no es más que una aproximación y que puede no ser la única, trataremos de imprimir rigor y la mayor imparcialidad posible en la obtención y en la evaluación los datos para tornar esos *objetos de la experiencia* en *objetos de conocimiento* (1986: 27), a través de los pasos sistemáticos del análisis metodológico. Un análisis que deberá proveer al trabajo de su propia lógica interna relacionada con conclusiones que surjan de la evaluación de los mismos datos, ya que : “ los criterios últimos de verdad de un juicio no radican en su coincidencia con los otros juicios sino en su coincidencia con los datos”, aunque, como ya señalamos, “esta caracterización general significa una interpretación, una colocación de conexiones generales y su realización explícita corresponde por lo tanto a un acto predictivo” (ibidem: 22).

En ese transitar, nos encontramos con una realidad social rica y compleja y que se manifiesta en distintos tipos de información necesaria para “entender un mundo social en cambio constante” (King, Kehoane y Verba, 2000: 15). Una realidad que se refleja, en suma, en dos tipos de datos:

1. unos cuantitativos dados por guarismos y estadísticas que exploraremos fundamentalmente en el capítulo VIII donde la misma comparación nos proveera de indicios, no sólo de Argentina y Chile sino de las principales economías

de la región y el promedio del continente, lo que permitirá el contraste de los datos en un universo más amplio;

2. otros cualitativos dados por el análisis histórico apoyado tanto en documentos, como en reflexiones teóricas de investigadores de renombre en ambos países y en los testimonios de los mismos protagonistas de la historia cuya recolección tiene por objeto la identificación de la evolución de las instituciones de cada país, así como también la obtención de indicios sobre la composición de la estructura social previa al momento de corte establecido en 1990 y de su desarrollo posterior, en medio de la aplicación del Consenso de Washington y el régimen democrático.

Los primeros facilitan la comparación de grado, los segundos nos proveen de contrastes de tipo. A pesar de que en el caso que nos ocupa, estos datos cualitativos se enriquecen con algunas estadística sobre la evolución económica y social de ambos países, nos encontramos con la dificultad de lo que King, Kehoane y Verba (2000) llaman la determinación de “inferencias válidas tanto causales como descriptivas” (2000: 9). Este intento por otorgar rigurosidad a lo cualitativo a la manera de lo cuantitativo y posibilitar la generalización desde los datos de este tipo, no fue apoyado por otros investigadores de renombre tales como Collier (1995), Rogowski (1995); sin embargo, podrían resultar muy pertinentes para análisis históricos, como los que nos ocupan.

En nuestro caso particular, la pregunta metodológica podría ser ¿cómo determinar el perfil de las estructuras sociales a partir de los datos históricos y políticos de relevancia?

Dicen King, Kehoane y Verba que “el diseño de la investigación científica tiene como objetivo la extracción de inferencias descriptivas o explicativas a partir de la información empírica que se tenga del mundo” (2000: 18). De esta forma, el análisis científico de los datos supone descubrir aquello que no se observa en los ellos directamente: ya sea bajo la forma de una *inferencia descriptiva* (en las que las observaciones permiten “revelar otros hechos que no se han observado”) o de la *inferencia causal* (que permita “conocer efectos causales a partir de los datos observados”) (Ibidem: 18). Rubin (2004) sostiene que ésta última supone “la comparación con resultados potenciales que hubieran surgido de la exposición a distintas unidades de tratamiento” (Traducción propia. 2004: 344). Este autor expone un ejemplo para ilustrar esa situación: el efecto de haber tomado una aspirina dos horas

antes del momento actual, supone la comparación entre la situación presente y la que hubiera ocurrido si no se hubiera ingerido la medicina. La reducción del dolor surge de la relación causal de haber tomado la aspirina. Por supuesto, esta asunción implica una simplificación *ceteris paribus* sin la cual no sería posible el análisis. Volviendo al ejemplo, pueden existir otros factores que contribuyeran a la reducción del dolor, por ejemplo, si se utilizaron gafas para disminuir el cansancio visual o si en el ambiente se redujo el ruido o la luz destellante. Tomar en cuenta todos los efectos posibles haría, paradójicamente, el análisis imposible. Una consideración que es importante no olvidar al especificar la metodología y establecer los límites de la investigación y del universo analizado.

Por otro lado, a pesar de que estos autores coinciden con Kaufman en lo incierto de los resultados siempre replicables, sostienen que la rigurosidad científica del método utilizado permite, de alguna forma, garantizar su reproducción y su validez intrínseca a través de los distintos pasos de la investigación: desde la formulación de la pregunta, el relevamiento de la teoría, la obtención de los datos y su evaluación. Con respecto a nuestro caso en particular, los datos cualitativos son los históricos cuya consideración requiere primero la recolección y luego el resumen. Este último paso, señalan los autores ya mencionados, debe realizarse con la consideración de su relevancia para el tema de investigación, ya que: “los resúmenes deben centrarse en los resultados que queremos describir o explicar” (King, Kehoane y Verba, 2000: 65), con el objetivo claro de poder detectar los componentes sistemáticos y los no sistemáticos (los aleatorios) en búsqueda no sólo de la descripción del fenómeno, sino también de algún tipo de inferencia causal coherente. Teniendo en cuenta que el objetivo del recorrido histórico es encontrar indicios de ciertas estructuras sociales, el tema de la validez de las inferencias parece crucial. Según Golpthorpe: “un hecho histórico es una inferencia desde las reliquias” específicamente de las fuentes escritas y los documentos y supone una elaboración en el análisis. Sobre este tema de la memoria histórica, señalaba F. Bradley (1899) “es una construcción ideal del pasado calificada a través de la realidad presente” (Traducción propia. 1899: 146). De todas formas, se trabaja sobre evidencia extinguida ya que sólo se puede saber del pasado sobre los vestigios sobrevivientes a la mirada del presente, de esta forma: “a pesar de que la memoria no supone de por sí inferencia, en toda memoria aparece una cierta inferencia” (Traducción propia. Bradley, 1899: 157). Una especie de *ceteris paribus* que el tiempo y los autores ejercieron sobre los hechos pretéritos.

Pero, ¿por qué se aplica esta revisión histórica en nuestra investigación? Tal como el mismo Golpthorpe señalara, la revisión de los hechos pasados se vuelve valiosa a la sociología en su interés para detectar evoluciones y cambios en la vida social que pueden involucrar a más de una generación (Golpthorpe, 1991: 216). En nuestro caso, utilizaremos la revisión histórica para analizar las diferencias en los cambios y la permanencia de los patrones de desigualdad en las estructuras de los países elegidos.

### 5.3.1. El análisis por país

Como señalamos previamente, realizaremos un análisis detallado del devenir histórico de cada país hasta 1990 (como “Antecedentes” en cada capítulo) teniendo en cuenta dos tipos de factores en particular: las evoluciones de las instituciones políticas y sociales y su grado de conflictividad, y la conformación de la estructura social a través del tiempo.

Con respecto al detalle histórico posterior a 1990 nos detendremos en los aspectos económicos, sociales y políticos de dos países bajo un régimen democrático, en la actuación particular de cada presidente en ejercicio y en los modelos de desarrollo coincidentes con las pautas establecidas por el Consenso de Washington. El caso particular de Argentina y sus medidas posteriores a la crisis de 2001 nos posibilitará avisar en que medida el país se apartó de las generales de la ley económica en la región y sus posibles resultados, siempre teniendo en cuenta el tema que nos ocupa o sea la influencia en la equidad de la distribución del ingreso, cuestiones que serán desarrolladas en los capítulos VI, VII y VIII.

A fin de analizar las probables causas de la desigualdad desde los guarismos o de comprobar las teorías planteadas en los dos capítulos anteriores, el capítulo VIII se dedicará a la comparación de estadísticas de fuentes homogéneas y confiables tales como la CEPAL o el Banco Mundial. Como ya señalamos, la necesidad de extender el universo de comparación nos llevará a transitar por las cifras de las dos principales economías de la región: Brasil y México, y en algunos casos, con el promedio regional, de forma de poder dimensionar mejor el problema en el contexto latinoamericano.

El intentar dar una respuesta posible a ¿cuáles son las causas de la permanencia en la desigualdad? nos hará transitar por posibles factores de influencia tales como el perfil exportador, la dimensión del mercado interno, el perfil de la población, los índices de provisión de bienes públicos, el desempleo y la subocupación. De esta forma

trataremos de contestar el cómo y el porqué en el contexto de la vida diaria (Yin, 2003:1) de la desigualdad en Argentina y Chile siguiendo criterios científicos de evaluación de datos considerando la validez probada de las fuentes y, por consiguiente, su confiabilidad (Ibídem: 3-4) además de la posibilidad de replicación.

#### **5.4. Conclusiones del capítulo**

En la primera parte de la presente tesis, realizamos un relevamiento teórico a través de los principales exponentes de la escuela del pensamiento tratando de identificar definiciones sobre los conceptos involucrados en los tres ejes principales en los que hemos separado el análisis: igualdad-desigualdad, democracia-desigualdad, desarrollo-desigualdad.

Una vez efectuado el análisis teórico de los conceptos involucrados corresponde adentrarse en el estudio de la desigualdad en los países elegidos dentro del contexto latinoamericano, Argentina y Chile. En el presente capítulo se exponen las razones de la elección de esos dos exponentes de la desigualdad contemporánea al sur del continente: Chile se presenta como un país tradicionalmente desigual que no ha logrado revertir esa posición a pesar del crecimiento sostenido, sus instituciones fortalecidas, su competitividad y la reducción de la pobreza; Argentina, por su lado, presenta la condición de haber sido relativamente equitativa y haberse convertido en muy desigual en los últimos años. Por otro lado, a pesar del crecimiento sostenido del último lustro no ha podido obtener mejoras significativas en su distribución del ingreso.

Una vez elegidos los países a analizar, puede plantearse un problema metodológico, ya que ambas naciones no presentan momentos simétricos en cuanto al ingreso a la democracia o a las políticas de apertura, cuestiones que veremos, presentan una influencia en la estructura social. A fin de establecer algún tipo de corte paralelo, se eligió la aplicación del Consenso de Washington en 1990 en medio de la democracia, como régimen político.

En los próximos tres capítulos se realizará un análisis histórico de los países involucrados además de una revisión comparativa de los guarismos que reflejan la situación económica y social.

## **Referencias del capítulo**

Bradley, F. H. (1899), "Some remarks on memory and inference" en *Mind, new series* Vol. 1899 Vol 8, No.30 (apr.1899) Pp. 145-166 publicado por la Oxford University Press on behalf of the Mind Association en [www.jsort.org](http://www.jsort.org)

Collier, David (1995), "Transalating quantitative methods for qualitative researchers: the case of selection of bias" en *The american Political Science Review*, vol.89 No.2 (jun.1995). Pp.461-466 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

de Ferrantis, David (2002), "Palabras de apertura de David de Ferrantis vicepresidente para América Latina del Banco Mundial" en *Seminario sobre globalización. CEPAL-Banco Mundial*. Marzo 6-8, Santiago de Chile en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

de Ferrantis, David et al. (2005), *Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?* Columbia, Banco Mundial Alfaomega.

Franco, Rolando et al. (2007), *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Editorial LOM en [www.gtz-cepal.org](http://www.gtz-cepal.org)

García Canclini, Néstor (2007), "Las nuevas desigualdades y su futuro" en Ma. Eugenia Sánchez Díaz de Rivera (coordinadora), *Identidades, globalización e inequidad. Ponencias magistrales de la cátedra de Alain Touraine*. Puebla, Universidad Iberoamericana Puebla.

Goldthorpe, John H. (1991), "The uses of History in sociology: reflections on some recent tendencies" en *The British Journal of sociology*, Vol. 42 No.2 (Jun 1991) Pp.211-230 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

Hoffman, Bert (2004), *Indonesia, rapid grown, weak institutions*. World Bank office in Yakarta en [www.hawaii.org](http://www.hawaii.org)

Kaufman, Felix (1986), *Metodología de las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.

Kessler, Gabriel y Espinosa, Vicente (2003), "Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina. Algunas paradojas en el caso de Buenos Aires en *Revista de la Cepal Serie Políticas Sociales* No.66, marzo de 2003. Pp.1-52 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

King, Gary, Kehoane Robert y Verba, Sidney (2000), *El diseño de la investigación científica. La inferencia científica de los estudios cualitativos*. Madrid, Alianza editorial

Krugman, Paul (2009), *The conscience of a liberal*. New York, Norton and Company Inc.

O'Donnell, Guillermo (2004), "Human development, human rights and democracy" en

Guillermo O'Donnell et al. (editores) *The quality of democracy*. Notre Dame, University of Notre Dame.

Rogowski, Ronald (1995), "The role of theory and anomaly in social scientific inference" en *The american political science review*, Vol. 89 No.2 (jun.1995). Pp.467-470 en [www.jsotr.org](http://www.jsotr.org)

Romero, Luis Alberto (2003), *La crisis argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Rubin, Donald (2004), "Teaching statistical Inference for Causal Effects in experiments and observational studies" en *Journal of educational and behavioral Statistics* Fall 2004, Vol, 29 No.3 Pp.343-367 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

Shapiro,Ian (2003), *The state of democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press.

Yin, Robert (2003), *Case study research- design and methods*. Usa, Sage Publications Inc.

## **Capítulo VI**

### **Análisis empírico de la desigualdad en Argentina y Chile**

#### **6. Argentina, su historia y su estructural social**

##### **6.1. Consideraciones previas**

La historia debe ser integral, abarcando todas las relaciones con los otros pueblos de cualquier carácter que fueren, sin deformar ni mutilar la realidad (Proposiciones de la Comisión argentina para la enseñanza de la historia y geografías americanas, 6 de noviembre 1935, Levene, 1946: 255).

La historia argentina presenta una abundante exhibición de avances y retrocesos que llevaron al país a su situación actual. Una realidad que no se corresponde con las potencialidades que la Nación parece presentar como eternas compañeras de ruta, en un largo camino donde la estructura social pareció destinada a la involución, de forma que esa sociedad alguna vez igualitaria se convirtió en profundamente inequitativa. Este fenómeno constatable en la realidad empírica actual, pareciera converger hacia el siguiente interrogante: ¿Cuáles fueron los factores que fueron provocando esos cambios estructurales en la sociedad argentina? Contestar esta pregunta requiere un repaso por el pasado, buscando indicios históricos sobre los cambios en la realidad social que nos provean de algunas respuestas posibles. A fin de facilitar el análisis dividiremos artificialmente a la historia en varios períodos con sus subdivisiones, bajo ese primer corte global en “Antecedentes” y “Hechos posteriores a la aplicación del Consenso de Washington”. Tratando de establecer los puntos más destacados, repasaremos la opinión de ciertos protagonistas y las características de la sociedad, siempre conscientes que esa labor que intenta la imparcialidad puede ser injusta con personajes o situaciones que hicieron del país lo que la realidad empírica parece indicar en el presente. De acuerdo a esas premisas, y con las limitaciones señaladas, dividiremos la historia argentina en los siguientes períodos de análisis:

##### a) Antecedentes

1. la colonización hasta la consolidación como Nación. (1516- 1880);
2. el período liberal (1880 hasta 1930);
3. período de inestabilidades políticas y pseudodemocracias (1930-1983);

4. la democracia restablecida (1983-hasta aplicación de medidas del Consenso de Washington).

b) Hechos posteriores a 1990 con la aplicación del Consenso de Washington y la revisión de las principales acciones de los presidentes en ejercicio:

1. Menem (1990 – 1999);
2. Fernando de la Rúa (1999-2001);
3. Presidencias efímeras (Puerta, Rodríguez Súa, Camaño);
4. Eduardo Duhalde (2002-2003);
5. Néstor Kirchner (2003-2007);
6. Cristina Fernández de Kirchner (del 2007 a la fecha).

A revisar la historia argentina, nos dedicaremos seguidamente.

## **6.2. Antecedentes históricos, políticos y sociales**

### **6.2.1. La historia desde la conquista hasta la Nación consolidada**

Hacia el siglo XVI, décadas habían pasado desde el descubrimiento de América pero los viajes seguían partiendo de España con la esperanza de encontrar tierras nuevas para conquistar. Tratando de contener el afán expansivo de Portugal, España se concentraba en la inexplorada masa sur del continente sin dejar de lado el propósito de continuar encontrando reservas de oro y plata quizás todavía en las mismas Indias, destino original de los viajes.

Es así como fue el turno del contingente encargado de dar la vuelta al globo y alcanzar el sueño original de Colón de encontrar el paso que uniera los dos mundos: “puesto al servicio de España, el marino portugués Hernando de Magallanes intentó la gran empresa de hallar el estrecho que comunicara los dos Océanos” (Levene, 1958: 43). Magallanes recorrió la costa patagónica y se encontró con el estrecho el 21 de octubre de 1519, pero no llegó a destino tras morir en el viaje que terminó Sebastián Elcano como comandante. En la travesía se habían avistado las tierras desde lo que es hoy la provincia de Buenos Aires hasta las costas patagónicas, pero fue recién en 1526, cuando se creó el primer asentamiento español de la mano de Sebastián Caboto quien

“fundó el Fuerte de Santi Spiritu, la primera población española en la comarca argentina” (Ibídem: 48).

¿Pero cuál era la utilidad de ese enorme territorio que se extendía al sur, verde y suave donde un Río se abría como acceso a desconocidas entrañas? “La colonización del Plata se distingue de la llevada a cabo en otras secciones del Imperio Indiano, porque a diferencia de Méjico(sic) y el Perú, carecían estas regiones de riqueza minera y de grandes pueblos indios” (Levene, 1958: 63). La utilidad parecía encontrarse en las aguas dulces que podían conducir desde el Atlántico a las riquezas que se conocían en el norte, de ahí el nombre del “Río de la Plata” con que se rebautizó el estuario en el siglo XVI (Ibídem: 51). La necesidad de establecerse llevó al experimentado Pedro Mendoza a construir la primera ciudad en la zona, unas de las pocas en las tierras conquistadas por España no rodeada por serranías y montañas (Halperín Donghi, 1972:14). Mendoza ya había incursionado desde Chile a través de los Andes para fundar asentamientos en la ladera de la enorme cordillera, pero de su exploración por el Atlántico nació en 1536 “Santa María de los Buenos Aires”. Los españoles con afán de permanecer en el predio, desembarcaron 72 caballos y yeguas, de los 100 que embarcaron en España“ (Levene, 1958: 67). Según cuenta el gran historiador argentino, Ricardo Levene, recuperando las palabras de un testigo de la época: “refiere el cronista, que el primero que saltó a la tierra fue Sancho del Campo, el cual, vista la pureza del temple, su calidad y frescura, dijo: “¡Qué Buenos Aires son los de este suelo!” De donde se quedó el nombre” (Ibídem). Sin embargo, lo que empezaba idílico no iba a terminar igual. Halperín Donghi (1972) trató de buscar las razones de la rápida destrucción de la nueva aldea, recordando el texto de un testigo alemán quien contaba cómo los indios querandíes de la zona “entregaron comida 14 días seguidos menos uno”, el día fátidico, cuando los irascibles españoles decidieron castigar a los indios severamente por la omisión con asesinatos y golpes. El resultado fueron hostilidades por parte de los indígenas y la necesidad de fortificar la aldea en cuyo interior se propagó el hambre más atroz y la enfermedad, tal como relataría magistralmente años después el escritor Manuel Mujica Láinez en su “Misteriosa Buenos Aires” (1980). El sitio de los querandíes resultó en una destrucción lenta, dolorosa y segura; tras la devastación, la zona se mantuvo cinco años despoblada mientras el ganado traído por los españoles se reproducía y se convertía en “cimarrón”, tal como serían testigos los acompañantes del segundo y definitivo fundador de Buenos Aires, Juan de Garay, quien “el sábado 11 de junio de 1580, día de San Bernabé levantó el acto de fundación de la ciudad de Buenos Aires”

(Levene, 1958:70). La nueva aldea dependía de uno de los grandes virreinos del momento, el del Perú, tenía “comunicación fluvial, por el Paraná, con el núcleo septentrional de Asunción, Corrientes y Misiones” y esa sería la base futura de su rápida expansión. (Halperín Donghi, 1972: 14).

En un principio, la organización política de América suponía el régimen de adelantados a quienes el Rey otorgaba plenos poderes en las tierras conquistadas, un mecanismo que incentivaba la incursión de aventureros en busca de enriquecimiento rápido y que fue derogado por Felipe II (1527-1598):

España inició la colonización de América con el sistema de adelantados, el cual ya había practicado durante la expulsión de los moros, que desde hacía siglos ocupaban la península. (...). Este sistema se extendió luego a América. Eran Adelantados los que llevaban a cabo una expedición, y tenían en cambio el gobierno y la administración de estas tierras. La ventaja de este sistema consistía en contar con la iniciativa privada en una obra de gran aliento, estimulando el interés particular ante las perspectivas del gobierno y de las riquezas que estas tierras poseían (...). El rey delegaba en ellos poderes absolutos y de este modo los Adelantados tenían poderes omnímodos en los políticas, militares y judiciales. (Levene, 1958: 64-65).

El sistema había sido de provecho mientras hubo tierras por descubrir, pero se tornó en un mecanismo de justificación de excesos cuando la pauta era colonizar; por otro lado, la Corona quería centralizar la autoridad y el viejo régimen lo repartía innecesariamente:

El choque de intereses era constante y evidente. Finalmente, el Estado español, tras sofocar una docena larga de conjuras y sangrientas sublevaciones –alguna de ellas llegó a saldarse con el virrey del Perú degollado por sus airados compatriotas – fue cerrando el puño con firmeza sobre indios y conquistadores hasta conseguir someterlos a todos a la obediencia. Ese control fue más estrecho, por supuesto, con el paso de los años, y se endureció con la llegada de los Borbones (Montaner, 2001: 42).

Fue el rey Carlos V quien decidió imponer el Virreinato, con una especie de “rey vicario” que cumplía gran parte de las atribuciones de un monarca pero por un período limitado y nombrado por la Corona sin ninguna relación con la herencia (Ibídem: 47).

Los primeros virreinos creados en el siglo XVI fueron los de Nueva España (México y Centroamérica) y el de Perú; mientras en el siglo XVIII se crearon dos más como apéndices del de Perú: el de Nueva Granada (Colombia, Panamá y Venezuela) y el último el del Río de la Plata (creado en 1776) que abarcaría la actual Argentina, Uruguay, Paraguay, y parte de Bolivia y Brasil (Ibídem).

En 1777, con el tratado de San Idelfonso, se habían fijado límites con Portugal, mientras fue designado el primer virrey del Río de la Plata, Juan José de Vertiz (Bonini et al., 2005: 30-32), estableciendo la capital en el nuevo puerto, una aldea que no

rivalizaba con la rica Salta, Mendoza o con Córdoba que ya se perfilaba con su apodo “la docta”.

Además de haber sido una acertada medida estratégica y económica, la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 constituyó la primera reunión de un cuerpo político en esta región del Cono Sur hispanoamericano.

En efecto; a las provincias o gobernaciones de Buenos Aires, Tucumán y Paraguay que formaron con su base se agregaron las jurisdicciones peruanas de la Audiencia de Charcas y el Corregimiento de Cuyo, separado de Chile.

La creación política, como medida de gobierno, vino a satisfacer un doble frente de aspiraciones: el oficial, que al tender a una reconstrucción y recuperación de un Estado en esta dilatada y lejana zona le diera las posibilidades de crecimiento indispensable para enfrentar los peligros exteriores y, también, las de la propia sociedad rioplatense que había visto aumentar su población, los recursos, las producciones (Acevedo, 1992:15).

El territorio de influencia era inmenso convirtiéndose en el Virreinato más grande del Imperio, una suma de seis regiones muy heteróneas con las siguientes características:

.... 1)El Noroeste, árido y de geografía irregular dominado por cadenas montañosas y altas mesetas (...) En él los españoles encontraron importantes asentamientos indígenas, que practicaban la agricultura y la alfarería (puna boliviana) 2) el Noreste, húmedo de naturaleza muy abundante, dominado por importantes extensiones de selva y bosque, albergaba tribus nómades que sólo serían eliminadas a lo largo del siglo XIX. En la época colonial, esta zona permaneció despoblada de españoles y fuera de su dominio 3) Cuyo. Abarca las actuales provincias de Mendoza, San Juan y San Luis. Lindante a la cordillera de los Andes, desarrolló en esos años una agricultura de regadío: cereales y sobre todo vid, olivo y frutales. La presencia aborigen era menos fuerte y, en la frontera sur, la presencia de tribus no sometidas implicó prolongados períodos de hostigamiento 4) La Pampa que comprende desde Buenos Aires hasta Córdoba, desde el Sur de Santa Fe hasta la actual provincia de La Pampa, la zona cubierta de pasturas, apta tanto para la ganadería como para la agricultura (...) La caza y la recolección, pero también la agricultura la cría de ganado y producción de artesanías – sobre todo textiles – se conjugaron en un importantísimo circuito ganadero que se conectaba con Chile, dando lugar a un cuantioso intercambio en la zona de la frontera. (...) 5) La Pampa ondulada y la Mesopotamia, abarca básicamente el Litoral fluvial hasta Paraguay. Presentaba un núcleo demográfico muy importante formado, sobre todo, por los guaraníes y los tupies. La población hispánica pobló densamente de ganado esta región 6) La Patagonia (de donde partían los malones que se exterminaron en el siglo XIX) (Bonini et al., 2005: 22).

A pesar de las diferencias, Buenos Aires iría adquiriendo cada vez más importancia en relación con Lima. El nuevo puerto se convirtió en una salida directa hacia España, no sólo de los metales preciosos de Potosí, sino de las producciones de la zona, después de la aprobación del “Reglamento y Aranceles Reales para el libre Comercio de España e Indias” (1778) que permitía el comercio mutuo con 13 puertos españoles y 24 de del territorio americano (Levene, 1958: 187). De esta forma:

Con la creación del Virreinato, se consolidaron los intereses comerciales y económicos porteños frente a los de Lima. España necesitaba de este desarrollo para asegurar la autonomía financiera de la nueva estructura administrativa en función de garantizar el cumplimiento de los fines estratégicos y económicos que se habían planteado (Bonini et al., 2005: 33).

La cabecera virreinal, mientras tanto, experimentó una considerable expansión demográfica. Esta se basó, fundamentalmente, en el incremento de la población española, debido a una verdadera segunda oleada colonizadora producida a raíz del cambio de estatus de Buenos Aires (ibídem: 41).

A partir de 1778, entonces, se acentuó el desarrollo de la aldea que ya iba siendo más que un conglomerado de paja y adobe. Con la íntima convicción de haberse convertido en la puerta del Virreinato, Buenos Aires comenzaba el camino hacia su perfil cosmopolita y comercial, a diferencia del Interior que se seguía manteniendo criollo y tradicional, abriendo esa brecha que produciría profundos conflictos en el futuro:

Una ciudad que cambiaba era Buenos Aires, la capital virreinal. En ella se mezclaban el peninsular recién llegado con el estanciero de la campaña, el burocrata con el militar, el abogado con canónigo de la catedral, el sastre, pulperos, carpinteros que se codeaban con los señores del Consulado, con oidores, médicos y sobre todo con comerciantes. (...) En Buenos Aires no existían fuertes vallas sociales y se daba poca importancia a los usos tradicionales (Acevedo, 1992: 22).

En ese contexto, la prosperidad se producía por el comercio y el prestigio por la educación de los hijos que asistieran a la universidad en Perú, Santiago de Chile o Córdoba. Ese grupo de comerciantes estaba compuesto por inmigrantes de España (con el privilegio de no pagar tributos) y criollos acaudalados; sin embargo, la división no era tan clara en la vida diaria ya que muchas de las familias estaban emparentadas entre sí (Bonini et al., 2005: 52). Es preciso señalar, sin embargo, que como en otras partes de la colonia, el comercio fuente de prosperidad para propios y extraños, no siempre era lícito ya que el contrabando, sobre todo, desde Inglaterra, estaba al orden del día:

Buenos Aires, por su parte, desde el principio se especializó en lo que sería su nota económica dominante a lo largo de su historia - el comercio exterior por vía de su puerto. El comercio ilegal –contrabando – con Brasil, Gran Bretaña, Holanda o cualquier otra Nación que arriesgara sus barcos por esos mares (Ibídem: 29).

Pero el comercio no era sólo de metales preciosos, también tenía que ver con los animales que se habían reproducido en la pampa a una velocidad asombrosa; de ese ganado cimarrón, que originalmente había traído Garay, se explotaban las astas, la grasa y el cuero desechando el resto a los “caranchos”<sup>36</sup>. La sobreexplotación terminó por poner en riesgo el negocio, por lo que empezó a aparecer la ganadería más sistemática y la “estancia” como unidad de explotación con dimensión variable por zonas: “el predominio de la mediada propiedad ganadera y agrícola (se encontraba) en el norte de la provincia, de la pequeña propiedad agrícola en el oeste y de las grandes propiedades

---

<sup>36</sup> El carancho es una ave de rapiña típica de la zona pampeana que se alimenta de caraña y animales muertos.

ganaderas en la frontera sur, zona de expansión” (Bonini et al., 2005: 37). Mientras tanto, la población del puerto seguía mezclándose e integrándose de una forma muy particular para la América todavía dividida en castas.

Pero mientras la capital virreinal iba creciendo cosmopolita, el Interior, esa enorme extensión poco habitada, de paisajes variados tras la pampa inmensa, se mantenía clasista, tradicional y sustentada económicamente en la agricultura y en los metales preciosos traídos de Potosí, principalmente:

El Interior se caracterizaba por una gran diversificación económica. Distintos cultivos, ganadería mular y vacuna, producciones artesanales, se combinaban en la mayoría de las regiones (...) Tradicionalmente, el Interior, y especialmente lo que hoy constituyen la República de Bolivia y el noroeste argentino, habían sido antes de la creación del Virreinato las zonas económica y demográficamente más dinámicas (...) De hecho, a pesar del desarrollo de las exportaciones pecuarias, el metal potosino siguió siendo el rubro más importante de las exportaciones virreinales. (Bonini et al., 2005: 45).

Dentro de esa enorme vastedad, la región más rica era Salta, en el extremo Norte cerca de Potosí:

Desde la altiplanicie desierta hasta las tierras bajas tropicales se extienden posesiones de algunos de los grandes señores salteños (...) Esta aristocracia señora de la tierra domina también el comercio (...) La aristocracia salteña concentra así un poder económico sin igual en el Río de la Plata, cuenta entre los suyos al hombre más rico que puede encontrarse en la Ruta entre Buenos Aires y Lima, el marqués del Valle de Tojo. (Halperín Donghi, 1972: 17-18) Su hegemonía económica va acompañada de un prestigio social que parece incommovible; la diferenciación social – en Salta aún más decididamente que en el resto del área rioplatense – se apoya en diferencias de sangre; la plebe mestiza aparece caracterizada por una obediencia resignada y ciega (Ibídem: 18).

Tal cual sucedía en Chile, los vascos habían alcanzado a Salta “la linda” una ciudad que aún conserva ricos vestigios de su pasado virreinal. Mientras tanto, otras poblaciones y zonas se destacaban con características propias: Mendoza seguía conectada con la Capitanía de Chile y se mantenía como la zona dedicada a la agricultura, a las vides y los olivos; Córdoba se presentaba como el lugar que concentraba la cultura; y el largo Litoral era la zona de mayor influencia exterior, aunque sería preciso remarcar que: “tampoco lo que iba a ser el Litoral argentino formaba un bloque homogéneo; en su estructura estaba marcada la huella de una historia compleja. En el rincón noroccidental de ese Litoral tenían los jesuitas su mayor posesión hispanoamericana, ese “imperio” que fascinó a tantos europeos en los siglos XVII y XVIII, esas misiones guaraníicas en se creía ver realizada la república platónica” (Halperín Donghi, 1972: 27). En esas tierras, la colonización se superponía con los autóctonos, las castas se mantenían en divisiones aún profundas, a diferencia de la ciudad-puerto abierta a la influencia externa, más homogénea en clases dentro de su heterogeneidad racial; el Interior

presentaba una estructura más piramidal, basado en castas tal como perduraban en Chile o en el Virreinato del Perú. Los recelos mutuos por este inicio diferenciado se iban a profundizar en el futuro, cuando Buenos Aires empezara a concentrar la élite educada y los beneficios económicos de la Aduana, principal fuente fiscal que los porteños eran reacios a compartir: “En 1810 la aduana proveía el 60% de los ingresos fiscales, ese rubro aumento a 70% en 1816 y aún más, hasta 87% en 1820” (Irigoin, 2006: 48).

Poco a poco, en la inmensa extensión de cinco millones de kilómetros cuadrados con 1 500 000 de habitantes hacia el inicio del siglo XIX (Acevedo, 1992:16), la riqueza y el crecimiento fueron desplazándose hacia el puerto, lugar de recaudación de los derechos de la aduana creada en 1788:

Como hemos visto la época Virreinal se aceleró el crecimiento económico y demográfico del Litoral y la ciudad de Buenos Aires (...) Las medidas borbónicas, al privilegiar el puerto de Buenos Aires, por cuestiones estratégicas, aseguraron la consolidación de este grupo y un estimable incremento de su patrimonio (Bonini et al., 2005: 51).

De todas formas, la posibilidad de participación política se encontraba severamente limitada por las disposiciones de la Corona Española: “la política de centralización borbónica generó un alto nivel de descontento de los sectores criollos, ya que se recortó drásticamente su participación en los distintos niveles de la administración” (Ibídem: 46); cuestión política que se agregaba a la económica con la exención de impuestos para los nativos de España. Pero la oportunidad para probar la posibilidad de la propia capacidad de mando, llegó a inicios del siglo XIX. En medio del bloqueo napoleónico, una vez perdidas sus colonias en el Norte de América, Gran Bretaña, la principal coprotagonista del contrabando en la región, puso su mirada en el Sur del Continente, a pesar de la Alianza que mantenía con la Corona española. Ante el peligro de invasión, el Virrey Sobremonte, tomó sus pertenencias, a sus principales colaboradores y huyó hacia Córdoba. Los criollos, abandonados a su suerte, probaron su capacidad derrotando al invasor dos veces. Fue el primer paso del camino hacia la total independencia de España:

En 1806 y 1807 se produjeron en Buenos Aires dos invasiones inglesas. El virrey y el destacamento militar se mostraron absolutamente incapaces de defender el territorio frente a la agresión extranjera. Fueron los propios pobladores de Buenos Aires, peninsulares pero sobre todo criollos, los que organizaron la defensa, creando milicias populares urbanas con las que se enfrentaron a los invasores, derrotándolos (Bonini et al., 2005: 53).

Esa primera prueba de autonomía, se vería magnificada por las propias circunstancias españolas con la invasión napoleónica en 1810. Hacia marzo, la situación de la Corona se complicaba con el apresamiento del Rey de España. El Virrey Cisneros, con el deseo

de no propagar la alarma y con ella los íntimos deseos de los revolucionarios, decidió bloquear los correos desde la península; es así como el 24 de marzo el Virrey ordenaba detener todo navío “con el fin de que en caso de traer noticias funestas de la situación de aquellos reinos no se esparciesen” (Levene, 1941: 12). De todas formas, para Mayo la novedad alcanzó Buenos Aires y el 18 el Virrey explicó “la delicada situación de la Metrópoli” con la esperanza de que las colonias mantuvieran el reinado español (Ibídem: 16). El 22 se inició la llamada “semana de Mayo” que culminaría el 25, el día en que se instauró el primer gobierno patrio del Río de la Plata. En el Cabildo del 22 de Mayo todas las apariencias encerraban una contradicción, al tradicional estilo de las colonias españolas y su “acato pero no lo cumplo” (Montaner, 2001: 45), a saber:

Vuelven a exhibirse solamente las formas aparentes de los antiguos Cabildos abiertos: el permiso del Virrey que en verdad ha sido arrancado; la nómina de los invitados formulada por el Cabildo, pero rehecha por los jefes de la Revolución; el cuerpo de funcionarios que no se encuentran en el lugar incomodado por compañías extrañas (Ibídem: 22).

Cuando el secretario Castelli anunciaba “ha caducado el gobierno de España”, lo hacía para los 4 000 considerados vecinos de los 45 000 habitantes que la ciudad tenía, tratando de incluir las dos fracciones del nuevo gobierno que ya se percibían: la de los conservadores (liderados por Saavedra) y la de los liberales (coordinados por Mariano Moreno). Mientras tanto, la *Junta Provisional Gubernativa de la Capital del Río de la Plata*, el 26 de Mayo de 1810 anunciaba: “el sostén de estas posesiones en la más constante fidelidad y adhesión a nuestro muy amado rey y señor Fernando VII” (Ibidem, 53).

Tal como el mismo Ricardo Levene (1941) señalara, el grupo de hacendados, profesionales, comerciantes, sacerdotes y pueblo de la ciudad abrazaron la causa de la emancipación en mayor o menor medida; el problema sería extender esa aprobación al Interior del Virreinato que, como ya señalamos, era mucho más tradicional. Mientras la Banda Oriental (Uruguay) y la zona Norte del actual Paraguay se mantuvieron reacias a aceptar las nuevas condiciones y a cambiar de autoridad centralizada (de España a Buenos Aires), la región de Córdoba se declaró en franca oposición e incluso inició una campaña militar que fracasó. Los cabecillas, entre ellos, el héroe de las invasiones inglesas, Santiago de Liniers, fueron fusilados (Caillet-Bois, 1941). Fue la primera de muchas confrontaciones Buenos Aires- Interior que iba a terminar en sangre sobre todo después de 1820, cuando se iniciara la guerra civil por el control político entre los bandos de unitarios y federales.

Mientras tanto, en 1810 “el tiempo de la revolución había sido el triunfo de Buenos Aires” (Bassi, 1941: 167), pero los problemas internos y externos se multiplicaban. De la “Revolución” había surgido “un gobierno pluralista, sin jerarquías, ni atribuciones netamente determinadas” (Ibídem: 168) que proclamaba su legitimidad ante el pueblo porteño con argumentos cercanos a Hobbes y al iusnaturalismo: “desde que depositasteis el poder en nuestras manos, quedaron las vuestras ligadas a la obediencia; vuestro juramento confirmó obligaciones consiguientes a nuestra instalación y la confianza debida a la elección libre de nuestras personas debe desterrar todos los recelos” (Mensaje al Pueblo de la Junta provisional, 11 de junio de 1810 en Titto, 2009: 99). La idea había sido incluir a todas las corrientes, por lo menos de la ciudad puerto, pero pronto surgieron esas dos fracciones antagónicas de Saavedra y Moreno, y las diferencias con Interior del país. Por otro lado, si bien España no estaba en condiciones de iniciar la reconquista con Fernando VII apresado, el peligro era que Napoleón reclamara la región, que los portugueses intentaran la expansión (cosa que harían un poco más tarde en la Banda Oriental) o que Inglaterra entrara nuevamente en escena buscando algo más que la influencia comercial. Tal como indicaba un Anónimo enviado al gobernador de Montevideo, Francisco Javier de Elío en Septiembre de 1809:

Este es el riesgo en que se hallan las Américas, no sólo es, pues de caer en manos del francés, o de portugués sino también del inglés, o de la tiranía de algunos virreyes y gobernadores; así por la fuerza, violencia, engaño o traición o porque ya debemos contar por muerto sin sucesión algunas al señor Don Fernando VII y que al fin por tantos antecedentes, no ha de haber otra ley que decidir nuestra suerte sino de las armas: entonces palpará la América cuán implacable ha sido su forzosa situación de no poder menos, que caer uno de cuatro términos esto es en ser francesa, en ser portuguesa; en ser inglesa; o en ser independiente; y que no queriendo de ser ni francesa; ni portuguesa; ni inglesa; necesariamente se había de fijar en la independencia (Anónimo en Titto, 2009:71).

En lo económico, la situación también era dura ya que las menguadas rentas de Aduana se hallaban amenazadas por el bloqueo (Bassi, 1941):

La revolución comenzó por mutilar el hinterland comercial que la geografía y la política borbónica habían creado para Buenos Aires: desde 1810 comienza a faltar en él una pieza esencial, que es el Alto Perú, en manos realistas hasta 1825, salvo por dos breves paréntesis (...) Quedaba cerrada la ruta del Norte (...) Todo el Interior mercantil, crecido sobre esta ruta, sufrió de inmediato las consecuencias (Halperin Donghi, 1972: 80).

El comercio ya no era el mismo en esos primeros años de gobierno patrio, los ingresos se reducían e impactaban a la economía local: “ante esa consolidación de un nuevo orden mercantil, la primera década revolucionaria fue sobre todo rica en ruinas: la de muchos comerciantes” (Ibídem: 97), mientras tanto los peligros se multiplicaban y los

gastos, sobre todo de defensa, se disparaban. El Virreinato no tenía ni barcos ni ejército, cuestión que subsanó con la adquisición de un estratega nato: la del brillante José de San Martín, un correntino de origen, veterano de la guerra napoleónica.

La contienda por consolidar la Independencia se constituyó en una empresa enorme: primero la de incorporar a la lucha el Interior del país ideológicamente, luego constituir y apoyar financieramente un ejército que resultase exitoso, cuestión que se resolvió en manos de San Martín. La idea del General era liberar el propio terreno de realistas, pero también los territorios limítrofes, Chile y Perú, como medida para eliminar toda amenaza futura, cuestión que abordaremos en el capítulo de los antecedentes históricos de Chile. Todo lo cual significó una enorme erogación además del reclutamiento de hombres en un país casi deshabitado. Esa última cuestión se simplificó con el ofrecimiento de la libertad a los esclavos a cambio de formar parte de la vanguardia: la emancipación al costo muchas veces de la propia vida, lo cual explica la no persistencia de personas de color en la posterior Argentina, mientras la mezcla de razas, tan común en esas tierras, habrá hecho el resto.

Si bien la gesta emancipadora que concluyó con la Independencia local el 9 de julio de 1816 y la de Chile y Perú un poco más tarde, fue exitosa, no lo fue tanto en gobernar y estabilizar el nuevo país. De Cabildo, a Junta Grande, de Junta Grande a Triunvirato y luego a Director Supremo o Presidente, el poder fue concentrándose sin éxito en una persona, mientras los conflictos se multiplicaban al punto de ingresar en una guerra civil que se prolongaría por décadas. Es que el inmenso territorio del Río de la Plata había pasado 250 años dependiente del Perú mientras que, a 1810, sólo habían transcurrido 40 años como Virreinato, poco tiempo para haber construido una identidad nacional. Más bien la cosa común se construía desde las lealtades a las ideas políticas. Mientras los morenistas habían dado paso a los unitarios, que buscaban un gobierno centralizado dominado por las élites porteñas, y los saavedristas lo habían hecho con los federales, más populista y a favor de las autonomías provinciales (Shumway, 1993). Los seguidores de Moreno se centran en Buenos Aires y sus habitantes, los de Saavedra intentaban estrechar lazos con las provincias. Esas diferencias se perciben en la carta a Feliciano Chiclana del 11 de enero de 1811 enviada por Cornelio Saavedra:

Cuando así pienso y tu me harás el honor de creer porque me conoces, no han faltado émulo que me crean capaz de tiranizar a mi patria y a estos mismos pueblos. Si Feliciano, el doctor Mariano Moreno desplegó su emulación y envidia sobre mí y quiso vengarse bajamente de la burla que le hice el 1 de enero de 1809. Este hombre de baja esfera, revolucionario por temperamento soberbio y helado hasta el extremo, se figuró que la benevolencia que el pueblo me manifestaba era sólo debida a él, y entró en celos y recelos; por eso su lengua maldiciente y alma intrigante empezó a

buscar medios de indisponer los ánimos de algo de la Junta, y poco a poco fue ganando terreno” (Saavedra en Titto, 2009: 165).

Unos pocos meses después, en medio de una misión a Europa, Mariano Moreno murió en altamar en un episodio confuso nunca aclarado. Cornelio Saavedra diría la famosa frase que lo hizo trascender hacia el futuro “se necesita tanta agua para apagar tanto fuego” mientras sus connacionales y la historia posterior lo miraban con dudas y recelo... ¿Muerte natural o veneno? Fue la anticipación de la posterior guerra civil iniciada en 1820:

El drama pavorosos de los argentinos (aparece) en la investigación psicológica y moral que González llamó la ley del odio (...)  
El grave mal de la desunión y la discordia generadora de desconfianzas, rencores irreconciliables y feroces pasiones, había traído la descomposición del cuerpo social bajo el imperio de la violencia, haciendo ineficaces los gobiernos hasta Rosas (Levene, 1947: 118).

San Martín, siempre inteligente para mirar conflictos, acostumbrado a lidiar con la élite de Buenos Aires pero también a atravesar el país y percibir los problemas del Interior, dudaba de la posibilidad de la instauración de una federación independiente donde cada provincia reclamase su autonomía. Como Manuel Belgrano, otro de los héroes de la Independencia, veía los peligros de las inestabilidades políticas y la falta de entendimiento no sólo de Buenos Aires y el interior, sino entre las “Provincias Unidas del Río de la Plata” entre sí:

Me muero cada vez que oigo hablar de Federación ¿No sería más conveniente trasplantar la capital a otro punto, cortando por este medio las justas quejas de las provincias? (...) Si en un gobierno constituido y en un país ilustrado, poblado, artista, agricultor y comerciante se han tocado en la última guerra contra los ingleses (hablo de los americanos del Norte) las dificultades de una Federación ¿qué será de nosotros que carecemos de aquellas ventajas? Amigo mío, si con todas las provincias y sus recursos somos débiles ¿qué no sucederá aislada cada una de ellas? Agregue usted a esto la rivalidad de la vecindad y los intereses encontrados de todas ellas (San Martín en Titto, 2009: 258).

Hombre de acción, San Martín era el testigo cansado de las rivalidades y decía el 12 de abril de 1816: “¿Hasta cuándo esperamos declarar nuestra Independencia! ¿No le parece una cosa bien ridícula, acuñar moneda, tener el pabellón y cucarda nacional, y por último, hacer la guerra al soberano de quien en el día se cree que dependemos? ¿Qué nos falta más que decirlo?” (Ibídem: 259).

Finalmente, el lugar de la declaración se fijó en Tucumán fuera de Buenos Aires, como una concesión a los recelos del Interior del país. Pero en el momento de la Independencia del Río de la Plata (se convertiría en Argentina en 1826), no sólo la política sino también la economía permanecían a la deriva. Buenos Aires seguía siendo el gran recaudador del puerto recolectando los aranceles para sí, mientras las Aduanas

se multiplicaban en las provincias de forma de ir encareciendo productos a medida que la lejanía de la ciudad porteña se multiplicaba. Los pocos impuestos directos que existían eran de difícil recaudación, mientras la base imponible la determinaban los mismos contribuyentes acostumbrados a la evasión y al engaño al gobierno al que, por otro lado, le prestaban para sus gastos desbordados:

La poca disposición de los particulares para cumplir con el Tesoro tenía claramente buenos argumentos. Dado que el gobierno era ya el principal deudor de muchos de ellos, y por gruesas cantidades, más de una vez los capitalistas porteños reclamaban que la tesorería debía aceptar sus deudas fiscales como parte de pago de las deudas que a su vez el gobierno había incurrido con ellos (Irigoin, 2006: 53).

La situación sumergía al Río de la Plata en un déficit crónico que parecía no tener solución y que resultaría en crisis financieras periódicas, un fenómeno bastante común en la región.

Ante las dificultades económicas, el presidente Rivadavia (1824-1827) propuso una reforma agraria que suponía entregar en enfiteusis las tierras fiscales (que se encontraban en garantía hipotecaria contra un empréstito inglés). El sistema suponía el pago de un canon por 20 años y tenía la intención original de distribuir las tierras a pequeños hacendados o las clases medias. En la práctica, los arrendamientos fueron a engrosar las hectáreas de los latifundios existentes. Por otro lado, con la ambición de incrementar el comercio exterior, el primer presidente argentino firmaba el “Tratado de Amistad, Comercio y Navegación” con Inglaterra haciendo oficial el intercambio mutuo mientras los ingleses reconocían a la Argentina como Nación soberana. Este tratado era el primer “esfuerzo para crear libre comercio entre una comunidad industrial y una productora de bienes primarios” (Traducción propia. Shumway, 1993: 98). El resultado fue la afectación de las industrias locales, la dependencia a la flota marítima inglesa y el enriquecimiento de los socios porteños; socios que, por otra parte, seguían sin aportar impuestos en forma significativa. De esta forma, las dos grandes medidas económicas del gobierno de Rivadavia contribuyeron a la concentración en manos de los estancieros y de los habitantes de Buenos Aires, mientras se procuraban, sin éxito, reformas impositivas que permitieran solventar los gastos:

El propósito fundamental de las reformas en Buenos Aires era, como en todos lados, procurar mayores ingresos ordinarios y mejorar la recaudación ya existente. En este caso, los impuestos sobre el comercio exterior fueron rebajados de 33-37% a 20-25% y los aplicados sobre las ventas – alcabalas – que gravaban el comercio exterior fueron simplificados. Con la fragmentación política y fiscal del Virreinato del Río de la Plata, se multiplicaron los impuestos al comercio entre las provincias en la medida que las importaciones - de ultramar o de los países vecinos – introducidas por Buenos Aires contribuían con impuestos a los Tesoros de cada provincia por los que

atravesaban las sucesivas reexportación hacia el interior donde estaba la mayoría de la población (Irigoin, 2006: 47-48).

Pero el tema no era de fácil solución en un contexto donde los comerciantes y hacendados hacían la vista gorda a los intentos recaudatorios. Luego de los esfuerzos fallidos para que la Constitución de 1826 fuera reconocida por las provincias, Rivadavia renunció. Años después, en medio del gobierno formalmente federal, íntimamente unitario de Juan Manuel de Rosas (1829-1832; 1835-1852), un hacendado de origen fuertemente apoyado por sus pares en Buenos Aires, las discusiones impositivas siguieron y con pocos resultados. A pesar de que el “restaurador” Rosas contaba con facultades extraordinarias, las mismas no alcanzaban la política fiscal y monetaria que debía acordarse en el Parlamento.

Tras el derrocamiento de Rosas en 1852, Urquiza propició una Constitución y las pautas de un país por fin unificado, en medio de una incipiente política de exportaciones que llegaría a su plenitud en las primeras décadas del siglo siguiente:

Un cambio notable en la tendencia de las recaudaciones por contribución directa se observa a partir de 1856. En ese momento, la creciente estabilidad de la moneda de Buenos Aires redujo considerablemente las ventajas que, con motivo de la inflación, habían tenido los particulares en evadir el pago de sus boletas fiscales. (...) la recaudación aumentó dramáticamente (...) se duplicó en valores corrientes, creció un 50% a valores constantes y esa tendencia se mantuvo progresivamente en los años siguientes.

Para mediados de siglo, Buenos Aires había desarrollado una política de exportaciones muy exitosa. La venta de productos pastorales como el cuero, el sebo y las lanas en el exterior permitían la importación de casi todo lo demás. Bienes de Capital, de consumo, alimentos, vestimenta y todo tipo de manufacturas (también para el interior) Teniendo el monopolio del acceso del comercio exterior, el control de la aduana rendía un ingreso fiscal extraordinario para Buenos Aires a expensas de los consumidores del interior (Irigoin, 2006: 59).

Mientras la economía seguía su curso consolidando la sociedad con Inglaterra hacia el llamado período liberal argentino, también se iba afianzando el andamiaje ideológico a través de la “generación del 37” formada por un grupo de unitarios en el exilio del largo gobierno de Rosas: José Mármol, Esteban Echeverría, Domingo Sarmiento y el mismo Juan Bautista Alberdi. La opción de “Civilización o barbarie” planteada por Sarmiento en el *Facundo* (1938), iba a establecer las bases del nuevo pensamiento argentino. El *Facundo* se develaba como un interesantísimo análisis sociológico que puede interpretarse por capas: por un lado la intelectual, que le otorga a la ciudad ilustrada la posibilidad del progreso, mientras “la barbarie” representa al campo y significa el atraso (un argumento que recrearía el mismo Gino Germani (1977) en la década del cuarenta del siglo siguiente); y por otro, la literaria y romántica, que no deja de asombrarse por

la valentía, la viveza y la entrega del caudillo Facundo Quiroga. “Sombra terrible de Facundo, voy a evocarte” comenzaba Sarmiento su libro, no sin un dejo de admiración por su personaje más trascendente:

La teoría de la civilización y la barbarie es la visión social de nuestra anarquía y dictadura (...) Unitarios y federales, Buenos Aires y las provincias, la ciudad y la campaña, civilización y barbarie (...) Sarmiento vislumbra la natural diferenciación entre los fenómenos de la ciudad y la campaña, imagen de la primitividad generadora de otros de naturaleza moral (Levene, 1947: 116)

Facundo anticipa al género político, dedicado al examen de las dictaduras, de los gobiernos fuertes sin ley. A Sarmiento lo atraen Quiroga y Rosas, el primero provinciano, bárbaro, valiente, tipo ingenuo y figura americana y el segundo hijo de la culta Buenos Aires, sin serlo él, “corazón helado y espíritu calculador” (Ibidem: 116-117).

Esta dicotomía, anticipo de las del siglo XX estaba presente también en el primer gran cuento argentino, *El Matadero* (1938), de Esteban Echeverría donde el joven educado unitario ingresa sin su cinta punzó<sup>37</sup> al matadero de ganado, un lugar típicamente federal. Es allí donde la masa informe, sucia, bárbara comandada por el “caudillo” Matasiete termina asesinandolo como represalia por su identificación con el celeste, color de los adversarios: la civilización, la individualidad, la gallardía frente a la “masa”, la barbarie, la cobardía. Una separación que sólo podía ser abatida a través de la educación, tal como el mismo Sarmiento proponía desde el llano, para luego hacerlo como presidente de la Nación:

En la historia de las ideas argentina la tendencia de los estudios sociales predominantemente económica se asocia a ensayos de construcción de una sociología nacional y está representada por Echeverría y Alberdi (...) Antes de cumplirse la segunda década del pronunciamiento de Mayo, cuando la revolución, victoriosa de sus enemigos exteriores, precipitabase hasta el suicidio de la anarquía y la dictadura, el verbo de Echeverría resonaba en la consciencia de la juventud (Levene, 1947: 89).

Echeverría (escribía en el) “Código o declaración de los principios que constituyen la creencia social de la República Argentina” 1839” La revolución americana, como todas las grandes revoluciones del mundo, ocupada en derribar exclusivamente el edificio gótico labrado durante la ignorancia... no tuvo tiempo ni reposo bastante para reedificar otro nuevo (Levene, 1947: 101).

¿Cómo ordenar los enfrentamientos y las polarizaciones? Mariano Moreno, había recordado una y otra vez la necesidad de una constitución. Pasaron décadas hasta que se formulara la que trascendiera los años de lucha. El ordenamiento final llegó en 1853 con Urquiza en el poder cuando se estableció la Constitución Nacional, así como también los Códigos Civil y Comercial. Sarmiento, por su parte, fue su gran instigador en esos años, ya que luego de su estancia en Estados Unidos suponía que eran las leyes las que habían moldeado al país del Norte. De esta forma, transplantar la Constitución americana a la Argentina “vendría a ser para nuestros males lo que aquellas tisanas que

---

<sup>37</sup> Durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas, se obligaba el uso de una cinta punzó (roja) en lugares públicos en apoyo al gobernador. El no uso, suponía la cárcel y la identificación con los unitarios.

traen envolviendo el frasco de instrucción para aprender cómo usarlas” (Sarmiento por Levene, 1947:121). ¿Se podría modificar el tradicional “acato pero no cumpro” al imponer ese set de reglas formales importadas del exitoso Estados Unidos? ¿Cómo hacer cumplir las reglas en un país de origen hispano? Sarmiento, producto de la generación del 37, estaba convencido, como Alberdi que era necesario un cambio en el perfil poblacional de forma de alejarse de la barbarie y convertirse a la “civilización”, en un primer cambio en la “estructura social”<sup>38</sup> tal cual lo definiera Gino Germani (1977).

A fines del siglo XIX, ya unificado el país, con leyes escritas estables y una Constitución que decía que Argentina era federal, se arribaba al tiempo de la organización final. Extrañamente, los que dieron cuenta, a pesar del triunfo federal, de la tarea fueron las mentes unitarias de la generación del 37, con Sarmiento y Alberdi a la cabeza:

En febrero de 1852 el gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza derrotó y derrocó a Rosas en la batalla de Caseros. Tres meses después, Alberdi publicó su libro *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, el proyecto de la Argentina posrosista que su autor había madurado largamente mediante el estudio y el debate con los miembros de su generación, En 1853, el proyecto de Alberdi se encarnó en una nueva Constitución (...) que aún persiste aunque maltrecha entre nosotros. La Argentina conoció desde 1853 un período de setenta y siete años de estabilidad política (Grondona, 2009: 10-11).

Desde la presidencia, Sarmiento (1868-1878) puso en práctica reformas progresistas que incluían desde la creación de parques, bibliotecas y archivos hasta su célebre “educación para todos” que no sólo suponía la masificación de la educación de forma de llevar al analfabetismo a cifras inferiores a las de Francia, por ejemplo, para el inicio del siglo XX, sino que asumían la necesidad de educación pública de calidad para lo que propició la contratación de profesores europeos. Su cruzada personal contra la barbarie estaba en marcha. Por otro lado, estaba Alberdi y sus “Bases” recordando la necesidad de poblar el inmenso territorio, al ejemplo de América del Norte con inmigración de la Europa Septentrional. Si bien, los inmigrantes provinieron fundamentalmente de la

---

<sup>38</sup> La noción de estructura social, según Gino Germani suponía “la adopción de una particular perspectiva en la observación del mundo sociocultural. Implica que lo estamos percibiendo como constituido por una totalidad de partes vinculadas entre sí. (...) con el término estructura social nos referimos especialmente a la sociedad global (...) y que, a la vez, se requiere formular dos supuestos: a) que dicha sociedad se considera como compuesta por *partes, sectores o unidades* susceptibles de un análisis separado o de diferenciación empírica b) que dichas partes se hallan *presumiblemente* en condiciones de mutua dependencia (Resaltado del autor, Germani, 1977: 22-23). Dentro de esta visión funcionalista, el cambio surge como una modificación de una parte dada que reberbera en cambios en el resto del sistema. Por ejemplo, dice Germani, un cambio en el sistema educacional producirá repercusiones en el funcionamiento de las familias (ibídem, 50), la modernización en el desarrollo económico, o la inmigración en otros aspectos de la vida en sociedad.

Europa Meridional, su propósito se logró con éxito y Argentina iba a convertirse en un país de habitantes extranjeros, primordialmente.

Aunque los conflictos políticos no disminuyeron, hacia 1880 se estableció finalmente Buenos Aires como capital de la República Argentina y se iniciaron los procedimientos para anexar definitivamente a la Patagonia, como veremos más detalladamente en el relato de la historia de Chile. El presidente Julio Argentino Roca (1880-1886) sentó las bases de la reorganización definitiva del país con un ejército y administración centralizadas:

...bajo el lema “orden y progreso” se establecieron las instituciones características del poder estatal en el orden militar, administrativo, judicial, económico, educacional y de las fronteras externas. Esa estructuración del Estado nacional asumió varias instancias decisivas. En primer lugar, la formación de un aparato de seguridad otorgó al poder central el monopolio de la violencia frente a toda disidencia interior o peligro interior que amenazara la soberanía territorial (...). A su vez, el ejército nacional quedó como la única fuerza militar existente. El gobierno de Roca prohibió a las autoridades provinciales la formación de cuerpos militares (Rapoport, 2010: 18).

Sobre este tema, indica Luis Alberto Romero: “desde 1880 se configuró un nuevo escenario institucional, cuyos rasgos perduraron largamente. Apoyado en los triunfos militares, se consolidó un centro de poder fuerte, cuyas bases jurídicas se hallaban en la Constitución de 1853 y que, según las palabras de Alberdi, debían cimentar *una monarquía vestida de república*” (Romero, 2005: 17). El nuevo régimen suponía la creación de un registro civil, mientras la ley Avellaneda establecía la enseñanza laica y pública cuyo objetivo era la inclusión de los nacionales y de los inmigrantes a la enseñanza y la alfabetización, el gran mecanismo ideado para la creación de identidad nacional. De todas formas, como tradicionalmente emerge en la historia argentina donde armonizar intereses parece imposible (Lewis, 1990), ciertos conflictos subsistían: “al mismo tiempo, en el orden político se puso en práctica un mecanismo electoral excluyente y se recurrió con frecuencia a intervenciones provinciales y a la aplicación del estado de sitio. Estos procedimientos dieron inicio a los llamados “gobiernos electores” que hasta la llegada del radicalismo al poder, en 1916, aseguraron la presidencia a un pequeño núcleo dirigente. Era la República “restringida” como la designaba Botana” (Ibídem: 19).

Después de tanta lucha y a pesar de su aparente derrota, Buenos Aires había triunfado ideológicamente y el período liberal, el más exitoso de la historia argentina, comenzaba.

## 6.2.2. El período liberal

### 6.2.2.1. Consideraciones previas

Los cincuenta años que se identifican como los correspondientes al período liberal argentino se consideran los más prósperos de la historia. A fin de ubicarnos políticamente, exponemos el cuadro 6. A, con el detalle de los períodos, los presidentes, su partido de origen y la causa de la finalización del mandato. El cuadro nos lista el ejercicio de 12 presidentes en los cincuenta años de período liberal, con un 4.16 años en promedio de mandato por cada uno, lo cual parece indicar cierta estabilidad que no se puede verificar después del golpe de estado de 193

### Cuadro 6. A

PRESIDENTES ARGENTINOS DURANTE EL PERIODO LIBERAL 1880-1930

PERÍODO	PRESIDENTE	PARTIDO	CAUSA DE CESE EN EL PODER
1880-1886	JULIO ARGENTINO ROCA	CONSERVADOR	TERMINO DEL MANDATO
1886-1890	MIGUEL ANGEL JUAREZ CELMAN	CONSERVADOR	RENUNCIA POR CRISIS DE 1890
1890-1892	CARLOS PELLEGRINI (vicepresidente)	CONSERVADOR	TÈRMINO DE MANDATO 1886-1892
1892-1895	LUIS SAÉNZ PEÑA	CONSERVADOR	RENUNCIA POR CRISIS RADICAL
1895-1898	JOSÉ URIBURU (vicepresidente)	CONSERVADOR	TÈRMINO DE MANDATO 1892-98
1898-1904	JULIO ARGENTINO ROCA	CONSERVADOR	TERMINO DEL MANDATO
1904-1910	MANUEL QUINTANA	CONSERVADOR	TERMINO DEL MANDATO
1910-1913	ROQUE SAÉNZ PEÑA	CONSERVADOR	MUERTE EN 1914
1913-1916	VICTORINO DE LA PLAZA	CONSERVADOR	TERMINO DE MANDATO 1910-1916
1916-1922	HIPOLITO YRIGROYEN	RADICAL	TERMINO DEL MANDATO
1922-1928	MARCELO T DE ALVEAR	RADICAL	TERMINO DEL MANDATO
1928-1930	HIPOLITO YRIGROYEN	RADICAL	GOLPE DE ESTADO DE 1930
total 12 presidentes en 50 años:		UN PRESIDENTE CADA 4.16 AÑOS	

Fuente: Lemmi, 2006.

¿Sería esta estabilidad institucional uno de los factores desencadenantes de una prosperidad que no tuvo ni precedentes ni continuación en la Argentina? Seguidamente, entonces, desarrollaremos las características del período liberal argentino para encontrar alguna posible explicación al que parecía el despegue de Argentina hacia el Primer Mundo.

### 6.2.2.2. Características del período liberal argentino

A pesar de la moderada estabilidad política, la Argentina, como otros países de América Latina, exhibía problemas financieros. Por un lado, se presentaba la necesidad de invertir en la muy insuficiente infraestructura para conectar regiones e industrias, por otro, la consuetudinaria costumbre de sobre gastar en medio de ingresos impositivos que seguían siendo insuficientes a pesar de la mayor prosperidad. El siglo XIX se despidió con dos importantes crisis, la de 1884 y 1890, iniciando el camino de eclosiones económicas periódicas que iba a ser la característica de la Nación. La segunda, la de 1890 fue tan fuerte que su honda expansiva alcanzó al socio Gran Bretaña y provocó sismos en la Bolsa de Londres; baste recorrer las páginas de *The ideal Husband* de Oscar Wilde donde el protagonista sufre las consecuencias de la caída de las acciones de empresas argentinas, para percibir el alcance de la crisis financiera de un país que se había tornado suficientemente importante como para afectar la economía de la Nación más desarrollado del mundo en ese momento. Una cuestión que se reflejaría a través de la quiebra de la importante casa de Bolsa Baring Brothers:

Durante la década de 1880, Argentina recibió el 10% de las emisiones de títulos que se realizaban en Londres. El monto para América del Norte (Estados Unidos y Canadá) era del 30% (con una población 20 veces mayor) (Williams, Ford y Della Paolera citados por Véganzonès y Winograd, 1997:256).

Uno de los detonantes principales de la eclosión fueron los excesos del gasto público, pero no fueron los únicos; los otros tuvieron que ver con dos leyes controvertidas del período de Juárez Celman como presidente (1886-1890): la liberalización de instalación de vías férreas y la posibilidad de que cada banco emitiera su propia moneda (con la Ley de Bancos Garantidos) (Rapoport, 2010). De esa forma, se construyeron vías siguiendo los pasos de la corrupción y la revaloración de tierras, mientras el circulante aumentaba al doble sin respaldo, por la falta de restricciones bancarias. A pesar de que la historia de la región parece reflejar numerosos casos de crisis, pues los países latinoamericanos tenían todo por hacer y construir, tal como señalara W.Lawson en 1899, nadie experimentaba tanto como Argentina, con habitantes que: “alteran su moneda casi tan a menudo como cambian presidentes...Ningún pueblo en el mundo tiene un interés tan penetrante para los experimentos monetarios como el argentino” (citado por Gerchunoff, y Llach, 2003:101).

Para darle la razón a Mr.Lawson, la crisis terminó con la renuncia del presidente. Éste fue reemplazado por el joven vicepresidente Carlos Pellegrini (1890-1892) quien completó exitosamente la gestión y salvó al país de la bancarrota. Pellegrini gobernó

800 días con suma austeridad, logrando un pacto con los grandes tenedores de riqueza nacionales para obtener un empréstito a 10 años, mientras le otorgaba nuevos bríos al crecimiento y aires renovados al período liberal argentino.

De esta forma, Argentina se encaminaba hacia el éxito en su consolidación como “granero del mundo”, en los procesos de alfabetización iniciados por Sarmiento, en la captación de inmigrantes. Mientras, la gobernaba una élite de pensadores conservadores fundados en la trilogía de notables de Julio Roca, Bartolomé Mitre y Carlos Pellegrini con el resultado de presidentes tales como el mismo Julio A Roca (1880-1886; 1898.1904); Manuel Quintana (1904.1910); Roque Saénz Peña (1910-1913), entre otros:

...esa élite dirigente, que llegó a denominarse la “generación del ochenta” estaba conformada por políticos, terratenientes, comerciantes e intelectuales que compartían lineamientos ideológicos comunes: eran liberales en lo económico, conservadores en lo político, positivistas, laicistas, afrancesados culturalmente y en cuanto al grado de vinculación de sus intereses específicos o negocios, mayormente pro británicos” (Rapoport, 2010: 19).

Esas ideas liberales, sin embargo, suponían la existencia de un estado subsidiario que cumplía un rol activo en la planificación de infraestructura, en las exitosas políticas migratorias, en las inversiones en cantidad y calidad de la educación. Sin embargo, las turbulencias políticas no estaban ausentes ya que, por un lado, se desarrollaron combativos sindicatos formados en gran parte por los extranjeros provenientes de Italia y del Norte de España, anarquistas y socialistas en reclamo de mejoras en las condiciones laborales; por el otro, se convivía con el autoproclamado revolucionario Partido Radical<sup>39</sup> que antes de su institucionalización en el poder en 1916, había provocado inestabilidades y hasta un golpe de estado fallido (1905) que generó otra crisis política y la declaración del Estado de sitio. En suma, las turbulencias suficientes para que en el remedo de democracia existente (los fraudes eran comunes, por lo menos hasta la ley Saénz Peña en 1912) sirvieran para hacer renunciar presidentes (Juarés Celman, 1890; Luis Saénz Peña, 1895), o declarar estados de sitio, (1902 por huelgas y 1905, por golpe radical fallido).

Como ya señalamos, el partido conservador se alimentaba de las élites porteñas, de los estancieros, de los patricios interesados en la promoción del campo y la sociedad con Inglaterra. Salvo el caso de Juárez Celman y Sarmiento, todos los presidentes fueron de Buenos Aires y casi en todos los casos, profesionistas. Con una administración muy centralizada, el país era unitario en la práctica, cumpliendo el sueño

---

<sup>39</sup> Frente a la élite conservadora gobernante, el Partido Radical abrevaba en la creciente clase media, reclamando frente al fraude electoral que se había vuelto una constante en la Argentina de esos años.

de Moreno, cimentado en la historia escrita por los Sarmientos, Echeverrías y Mitres (Levene, 1946).

Los datos históricos muestran un país en progreso constante, pujante y en cambio permanente. De esta forma, en las primeras décadas del siglo XX, la Argentina se presentaba como una de las naciones más prometedoras del globo. Gobernada por esas élites conservadoras, muy educadas, que se basaban en las ideas de Alberdi de “gobernar es poblar” el otrora desierto territorio rápidamente empezaba a multiplicar poblaciones compuestas, en gran parte, por inmigrantes europeos:

Hacia el final del siglo XIX, la distribución libre de grandes áreas de tierras fiscales, la incentivación a la inmigración masiva, la flexibilidad monetaria y de las políticas de crédito, y la protección de algunas economías regionales – como el azúcar en la provincia de Tucumán– mostraba una **activa participación del Estado en la economía. El Estado también asumió la responsabilidad de incorporar a los inmigrantes europeos y a los criollos a través de un programa comprensivo de educación.** En la escuela pública (**la educación gratuita era uno de los grandes proyectos de la Argentina en expansión**), se le enseñaba a los inmigrantes a leer y escribir con el propósito de entrenarlos para trabajar y de integrarlos, generando formas de identidad que posibilitaban la consolidación de la lealtad y la soberanía del Estado. En suma, lo que se logró en este período iba más allá de un Estado liberal (Traducción y resaltado propio. Romero, 2004:17).

Como ya señalamos, esos años que se distribuirían entre 1880 y 1930 fueron llamados período liberal y se caracterizaron por la sociedad comercial con Inglaterra y el perfil agroexportador: “desde el punto de vista del poder económico, el control del Estado recayó en una alianza de intereses entre un sector hegemónico de terratenientes bonaerenses con otros del interior y grandes comerciantes, en particular de la ciudad de Buenos Aires, que impusieron un esquema agroexportador basado en las ventajas comparativas de la pampa húmeda” (Rapoport, 2010: 21). Para darnos una idea del nivel de inversiones, Romero señala que las de origen británico entre 1880 y 1913 crecieron 20 veces (Romero, 2005: 18) y que abarcaban casi todos los ámbitos de la economía tales como el comercio, las inversiones en empresas públicas de servicios, los bancos, los ferrocarriles, los frigoríficos etc. Por otro lado, como ya señalamos, el Estado mantenía un amplio protagonismo en la inversión pública y en la masificación de la alfabetización mientras se producía el ingreso masivo de inmigrantes con un sostenido aumento del Producto Interno Bruto. Para ilustrar con guarismos, podemos señalar que la población argentina creció de 3 066 000 en 1885 a 7 203 000 en 1914 mientras las ventas de cereales aumentaron de 389 000 toneladas a 5 294 000 (Gerchunoff y Llach, 2003: 45). Este aumento exponencial de las ventas con el exterior podía estar relacionado con dos factores: la cuidadosa planeación del propio gobierno

central y la influencia de Inglaterra que con sus concesionados ferrocarriles pudo multiplicar los rieles a 31 000 Km en 1914, lo cual permitió la proliferación de las tierras explotables y la transportación de ganado y cereales. Por otro lado, Inglaterra y sus socios comerciales en el país se preocupaban por mejorar la raza del ganado e invertían en barcos frigoríficos para transportarlo ya carneado. El uso de las ventajas comparativas para establecer el perfil exportador del país no diferenciaba a Argentina de otras naciones de América Latina tradicionalmente dedicadas a exportaciones primarias, importadoras de productos terminados. Sin embargo, la Argentina del período liberal parecía lista para ubicarse entre las primeras naciones del mundo: era la tercera receptora mundial de inmigrantes porque a pesar de mayormente no distribuir tierras, ya que les prometía a los nuevos habitantes prosperidad, educación y un futuro en una sociedad donde la movilidad social era posible a través del esfuerzo y el estudio<sup>40</sup>. Por otro lado, parecía existir la convicción de que los hijos de los inmigrantes ascenderían en la escala social a través de la educación, en esa interrelación de factores señalada por Kessler y Espinosa (2003): educación, ocupación y salarios. De esta forma, en la Argentina del crecimiento y la propensión al pleno empleo, la movilidad se percibía como mayoritariamente ascendente, en un contexto donde los hijos solían superar la situación económica de los padres (movilidad intergeneracional) (2003: 15).

Esa situación de prosperidad general se reflejaba en el nivel de ingreso per cápita que permitía al país ubicarse entre los primeros en magnitud : en 1913 el PIB per cápita era de US 1151 mientras que el Italia era 783, el de Gran Bretaña 1492, el de Canadá 1466 y el de Estados Unidos 1815 (Bonini et al, 2005:291). Pero el ingreso per cápita es un promedio, como ya señalamos, y la movilidad social, si bien se puede considerar un indicativo de bienestar, no es conclusiva en lo que se refiere a distribución del ingreso. ¿Cómo se distribuía la renta en las épocas doradas del período liberal? Mario Rapoport (2010) señala que no se cuentan con datos de la composición de la distribución del ingreso de esos años, pero que es posible determinar la desigualdad por las viviendas según los estratos de población. La convivencia de castillos art déco con los “conventillos” (vecindades) parece ser un indicativo de diferencias importantes. Eran

---

<sup>40</sup> La movilidad social tiene que ver con la generación de las oportunidades ocupacionales en una sociedad (Figueras en Kessler y Espinosa, 2003). La movilidad “pura” es la que se refiere a la “competencia individual”, mientras la “movilidad estructural” es la que se refiere a la generación de puestos de trabajo y “la movilidad debida a razones demográficas (ibídem). Con respecto a la movilidad intrageneracional, la comparación se realiza entre la vida adulta de una persona y su primer trabajo en un intento de percibir sus posibilidades de progreso que se relacionan tanto a las competencias propias (puras) como a las condiciones del medio.

los tiempos en que en París se había popularizado la frase “rico como un argentino” y en que Buenos Aires se pobló de palacetes de estilo francés, hogares de las familias patricias (dueñas de latifundios) que solían pasar los seis meses del otoño-invierno porteño en la primavera-verano europea y los meses del estío argentino en las playas de Mar del Plata donde también se alineaban los palacetes, esta vez, estilo inglés, sobre la hermosa calle Colón. Sin embargo, pensar sólo en ese nivel de riqueza podría hacernos llegar a conclusiones erróneas ya que los inmigrantes venían y se quedaban porque las oportunidades de progreso eran reales. Del “convetillo” inicial (la vecindad en México) a la casita en los suburbios, la transición era breve:

...eso no implica que con el tiempo, especialmente para los inmigrantes que venían de Europa, las condiciones de vida y de trabajo mejoraran y se produjeran fenómenos de movilidad social ascendente, como en otras naciones de desarrollo en condiciones similares a la Argentina de la época. Una parte de la riqueza generada se filtraba hacia las capas inferiores de los principales centros urbanos como Buenos Aires y Rosario, donde los sectores urbanos habrían estado bien alimentados, decentemente vestidos y educados hasta cierto grado, posibilitando el surgimiento de los sectores medios (Rapoport, 2010: 69).

En el contexto del tradicionalmente desigual territorio latinoamericano, en la Argentina de la inmigración se estaba constituyendo una sociedad nueva:

...que permaneció bastante tiempo en formación, en la que los extranjeros o sus hijos estuvieron presentes en todos los lugares, los altos, los medios, los bajos. Fue abierta y flexible, con oportunidades para todos. Fue también una sociedad escindida doblemente: por una parte el país modernizado se diferenció del interior tradicional; por otra, la nueva sociedad se mantuvo bastante tiempo separada de las clases criollas tradicionales, y las clases altas, un poco tradicionales pero en buena medida también nuevas, procuraron afirmar sus diferencias en la nueva sociedad. Mientras (...) los inmigrantes se mezclaban sin reticencia con los criollos y generaban formas de vida y cultura híbridas, las clases altas (...) se sentían tradicionales, afirmaban su argentinidad y se creían las dueñas del país en la que los extranjeros venían a trabajar (...) frente a la masa de extranjeros, manifestaron una cierta voluntad de cerrarse, de recordar antecedentes patricios, de ocuparse de los apellidos y la prosapia, y quienes podían de hacer gala de lujo y ostentación (Romero, 2005: 25) .

Sin embargo, a pesar de la prosperidad, para la población criolla pobre y algunos de los inmigrantes, las condiciones de trabajo no eran demasiado satisfactorias. Este descontento, la presencia de ciclos económicos con el deterioro del salario real, se unían a las corrientes ideológicas radicales de Europa (ibídem), sobre todo de Italia del Norte y de Cataluña. Y en esos años, la Argentina donde las turbulencias sindicales era comunes, exhibía la paradoja de un futuro que se presumía igualitario en medio de un presente donde los contrastes se suponían transitorios. Una novedad para un subcontinente que seguía siendo profundamente inequitativo en países dedicados a la minería o a la explotación agropecuaria intensiva. Por el contrario, a pesar de su perfil agroexportador, el campo argentino ocupaba pocos empleados dado su carácter de

explotación extensiva. A pesar de que el arrendamiento (una práctica habitual en el campo argentino), de ordinario, no producía propiedad en el largo plazo, dificultando la formación de clases medias rurales (Ibídem), la solución estaría en las ciudades donde las oportunidades parecían multiplicarse, lo cual iba a resultar en una profundización de la ocupación de las mismas en el futuro, convirtiendo a la Argentina en el país más urbano de la región. De todas formas, en un territorio sumamente despoblado, los sueldos del campo argentino eran muy superiores a los de otros países del subcontinente. Adicionalmente, como vimos, a fines del siglo XIX se había anexado la Patagonia, que aún hoy tiene una densidad de medio habitante por kilómetro cuadrado:

La concentración de grandes extensiones de tierras en pocas manos tuvo distintos momentos en la trayectoria histórica del país (...) Recién en 1878, después del fracaso de la concepción defensiva del territorio fronterizo (...) el gobierno nacional a cargo de Avellaneda decidió poner fin al llamado “problema del indio” para ampliar las tierras cultivables y consolidar el poder de la clase terrateniente.

La nueva estrategia fue liderada por el nuevo ministro de guerra, el General Roca, y consistió en una ofensiva militar sin precedentes que se inició en la primavera de 1878 y se completó cuando se plantó la bandera nacional sobre el Río Negro (la Patagonia)” (Rapoport, 2010: 30).

Por otro lado, esos años también marcaron el abandono de la limitada política de entrega de tierras a colonos (que sólo se produjo en un pequeño porcentaje en las provincias de Santa Fe y Córdoba), consolidando el sistema de latifundios y de arrendamiento rural a terceros, un mecanismo que perdura hasta hoy. De esta forma: “en la Argentina el patrón característico de la región pampeana (que se extendió a otras zonas) estuvo dado por la gran explotación agrícola ganadera y la obtención de una considerable renta del suelo” (Rapoport, 2010: 31). ¿Por qué ese sistema no supuso la consolidación de una sociedad profundamente desigual como la de Chile, Brasil o México? Probablemente, las respuestas tengan que ver con un país despoblado, con la escasa cantidad de habitantes en el campo, con el perfil urbano de la población inmigrante, con sus características culturales, con la idea de la educación de calidad como fuente de movilidad social en una Nación donde el crecimiento constante y sostenido era la realidad más palpable. Por otro lado, la presión de los sindicatos resultaba en turbulencias y en mejoras de la situación de los obreros, cuestión que tendría su expresión más acabada en los cuarenta con el advenimiento del peronismo. Sin embargo, como señalamos, en medio de una situación económica floreciente, la política era una fuente constante de conflictos que tendrían su climax con el golpe de estado de 1930.

Haciéndose eco de las objeciones a un sistema electoral permeable, en 1912, el presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914) establecería la ley de voto obligatorio y secreto para todos los varones nacidos o nacionalizados argentinos con mecanismos implementados para asegurar la imparcialidad, “el sistema era bastante sencillo: padrón militar para evitar la reticencia oficial a inscribir enemigos del gobierno de turno” (Lanata, 2002: 377-378). Con el proyecto de ley, el mismo presidente Sáenz Peña afirmaba:

... Sean los comicios próximos y todos los comicios argentinos escenarios de luchas francas y libres, de ideales y de partidos. Sean anacronismos de imposible reproducción, tanto la indiferencia individual como las aspiraciones eventuales, vinculadas con pactos transitorios. Sean por fin las elecciones la instrumentación de las ideas. He dicho a mi país mi pensamiento, mis convicciones y mis esperanzas. Quiera mi país escuchar la palabra y el consejo de su primer mandatario. **Quiera votar** (Saézn Peña citado por Floria y García Belsunce, 1992: 798).

Noble propósito de un presidente que, a pesar de su buena gestión, se vio sorprendido por la derrota de su partido en las elecciones siguientes, en un castigo claro de la clase media, respaldo del partido radical, a tantos años de engaños:

Con las elecciones presidenciales de 1916, en las que se aplicó la ley Sáenz Peña de voto universal, secreto y obligatorio, la democracia política se integró al proceso virtuoso de modernización. Sin embargo, no se insertaron las raíces de las instituciones representativas y republicanas, en medio de los intereses corporativos (Traducción propia. Romero, 2004: 16).

De esta forma, los conservadores como partido perderían las próximas tres elecciones presidenciales en manos del radicalismo, el mismo partido que se decía revolucionario y que había intentado un golpe de Estado en 1905 de la mano del caudillo Hipólito Yrigoyen quien, paradójicamente, se convertiría en el primer presidente de la democracia plena cuando asumía en 1916. Según el gran escritor Eduardo Mallea: “la llegada del radicalismo al poder fue una gran necesidad civil de decencia contra muchos años de explotación y fraude. Nadie pensaba en su medro personal. Era una cuestión de limpieza del honor. Era un movimiento de conciencia, de corazón, de alma” (Mallea citado por Lanata, 2002: 373). Durante el período de Yrigoyen, de 1916 a 1922, se vivirían de lleno los efectos de la Primera Guerra Mundial, las restricciones a las importaciones y la dilación en los plazos de los créditos de guerra por los productos agropecuarios que se enviaban a Europa pero que no podían cobrarse. Ante los problemas generados por la Guerra Mundial se multiplicaron los conflictos económicos y sociales:

Las condiciones sociales que ya eran complicadas en el momento del estallido, se agravaron luego por las dificultades del comercio exterior y de la retracción de capitales: en las ciudades se

sintió la inflación, el retraso de los salarios reales – los de los empleados públicos incluso sufrieron rebajas – y la fuerte desocupación. La guerra perjudicó las exportaciones de cereales, y particularmente la de maíz, en las zonas rurales se agravó la situación, pero empezó a manifestarse plenamente a partir de 1917, apenas comenzaron a notarse en la economía signos de reactivación. Se inició entonces un ciclo breve pero violento de confrontación social que alcanzó su momento culminante en 1919 y se prolongó hasta 1922 o 1923 (Romero, 2005: 39).

Ese malestar social empezó a manifestarse en huelgas convocadas por los combativos sindicatos del transporte (marítimo y ferroviario), en su mayoría compuestos por anarquistas, como ya se señaló. Ayer como hoy, su poder era grande ya que podían paralizar el comercio y el transporte de las cosechas, por lo que el gobierno de Yrigoyen, fiel a su propósito inicial de no reprimir, obligó a las empresas privadas al arbitraje (Ibídem: 40). Sin embargo, esa actitud gubernamental no se extendió al interior del país, a los empleados de los frigoríficos o a los sindicalistas extranjeros a los que sí se aplicó los tradicionales métodos represivos para detener huelgas. La cuestión alcanzó su climax en 1919 cuando una huelga de los metalúrgicos en plena Buenos Aires terminó con muertos de ambos bandos dando paso a la Semana Trágica, donde intervinieron el ejército y la Marina y se persiguieron a sindicalistas y extranjeros como a los catalanes a quienes se percibía como instigadores. A pesar de que las huelgas se prolongaron hasta 1922, la semana trágica marcó el punto de inflexión en la anunciada “tolerancia” gubernamental, por lo menos en lo que a la Capital del país se refería (Ibídem: 41).

Desde el punto de vista económico, sin embargo, la realidad era muy diferente: 1917 se había convertido en el año en el que se retornó al crecimiento. La mini crisis, fue rápidamente zanjada en un país todavía muy fuerte económicamente. Lo político, sin embargo, también era harina de otro costal. Tal como señalara Joaquín V. González sobre la reforma Saénz Peña de 1912 y ante las elecciones parlamentarias de 1920, de la experiencia se desprendían los siguientes resultados:

1°. Afirmación del partido revolucionario y conspirador; 2°. Incapacidad de constituir partidos orgánicos constitucionales, exigidos por el progreso social y universal, siendo lo más que hasta ahora se ha obtenido, la formación de agrupaciones accidentales, pero no arraigadas en el espíritu de la constitución ni dirigidas a la solución de problemas fundamentales: 3°. No se ha logrado impedir la intromisión oficial para dar realidad y valor incorruptible al voto del elector de una democracia. (González citado por Levene, 1947: 188).

Por otro lado, los sectores tradicionales que se habían visto perjudicados por ciertas políticas de Yrigoyen, se asustaron con el estallido social de la Semana Trágica y en un esfuerzo de preservación crearon la “Liga Patriótica Argentina”, un organismo donde confluían varios sectores de la derecha y que tendría protagonismo posteriormente en el

golpe de 1930. La Argentina había nacido conflictiva y su raíz contestaria parecía no poder desarticularse (Lewis, 1990).

Pero volviendo al primer gobierno radical, según Martín Hary (2010), la presidencia de Yrigoyen tuvo una significación mucho más profunda en la sociedad argentina que la instauración de un sistema electoral limpio de fraude, ya que supondría la vuelta al caudillaje, un tipo de gobierno profundamente emparentado con el conquistador español: “el conquistador, años después el caudillo, cumplen el rol imprescindible de guiar a los suyos (...) El líder, en lugar de conducir a consciencia, compra voluntades, busca encantar para que el clamor popular lo mantenga a él en la cúspide del poder. En lugar del conductor es un vendedor de ilusiones. Lo real, lo concreto es su afán de poder” (Hary, 2010: 36). Por otro lado, es preciso recordar que Hipólito Yrigoyen había intentado en 1905 un golpe de estado. De lo que podemos inferir que el presidente no era un democrata en el sentido norteamericano del término: “sus ideas políticas no apuntaban a una modernidad democrática plural, muy por el contrario, su ideal era un hegemónico “movimientismo” estructurado sobre el viejo caudillismo. El pueblo en movimiento siguiendo a su “conductor” por la historia. Un pueblo que, como un todo, deposita completamente sus esperanzas y lealtades en ese conductor, suerte de mesías que encarna la patria toda. Es una vuelta al pasado” (2010: 91). Ese sueño mesiánico lo transmitía el mismo Yrigoyen: “Tengo, por ser así, el alma intacta, tal como la Providencia quiso forjarla al soplo de sus impolutas radiaciones... un gobierno no es más que una realidad tangible, mientras que mi apostolado es un pensamiento único, una espiritualidad que perdurará a través de los tiempos” (Yrigoyen citado por Hary, 2010: 91). Yrigoyen era así el primer ungido del siglo XX, seguirían otros, con la misma aspiración de hegemonía. De ahí que Mario Hary ve en el primer presidente radical como el restaurador del sistema personalista que termina por debilitar las instituciones, en lugar de un salto hacia la modernidad del sufragio libre y universal.

Sin embargo, el Yrigoyen reiniciador de la historia caudillar de la Argentina, tendría características comunes con Perón, Menem o los Kirchner para nombrar caudillos presidentes, pero a diferencia de los líderes peronistas, moriría pobre y sus excesos gubernamentales no alcanzarían a beneficiar a su patrimonio personal, tal que, como señala Hary suele pasar con este tipo de conducción: “al apropiarse del Estado, manejando el patrimonio a su arbitrio” (Hary, 2010: 36). Como señala Luis Alberto Romero, Yrigoyen en la presidencia permitía dos lecturas contradictorias:

En suma, la asunción de Yrigoyen podía ser considerada, sin violentar demasiado los hechos, como la culminación feliz del largo proceso de modernización emprendida por la sociedad argentina desde mediados del siglo XIX.

(Sin embargo) otra imagen era posible, y muchos de los contemporáneos adhirieron a ella y actuaron en consecuencia. Yrigoyen asemejaba uno de aquellos caudillos bárbaros que se creía definitivamente sepultados en 1880, y tras él se adivinaba el gobierno de los mediocres (Romero, 2005: 16).

De todas formas, a pesar de que el gobierno de Yrigoyen contaba con amplio consenso en la población y que había prometido terminar con la represión del Estado al mediar pacíficamente “entre los distintos actores sociales y equilibrar la balanza” (ibídem), una cuestión que, como vimos, sólo funcionó por un tiempo y en la Capital ya que la tolerancia no fue su más destacada arma de conducción. En el caso del gobierno federal, las turbulencias políticas con las provincias se mantuvieron y fueron resueltas drásticamente, como lo dejan entrever las quince intervenciones federales por decreto presidencial, con la utilización del ejército para desalojar a las autoridades electas. Un procedimiento que contribuyó a consolidar una rutina que se utilizaría posteriormente en golpes contra el mismo Poder Ejecutivo Nacional, siendo el primero, paradójicamente, el perpetrado contra el mismo Yrigoyen durante su segunda presidencia en 1930:

Pero al tratar más adelante la intervención política de los militares como una suerte de partido político armado, ¿cómo no computar – entre las causas más complejas – las reiteradas intervenciones federales que motivaron con frecuencia su convocatoria con fines que solían identificarse con objetivos partidarios y crearon un factor de diversión respecto a lo que los militares llamaban sus actividades específicas? Si este dato no es desdeñable para interpretar el proceso político futuro, también es interesante el hecho de que Yrigoyen aplicase su concepto de reparación al propio régimen político. Pasó por alto los reglamentos de promoción militar para rehabilitar a ex revolucionarios del 90, del 93 y de 1905. Nada había por encima de la causa y esos militares habían luchado por ella. (...) Estos hechos fueron, tal vez, los primeros casos concretos en un itinerario que llevaría a la politización del ejército (Floria y Belsunce, 1992: 823-824).

Volviendo a la primera presidencia yrigoyenista (1916-1922) y a pesar de esos cortocircuitos, Yrigoyen fue reemplazado por otro radical electo, Marcelo T. de Alvear (1922-1928) quien comenzó y terminó el único gobierno realmente próspero con un radical en el poder de la historia argentina. Alvear resumía las dos corrientes principales de la política de sus días: pertenecía al partido radical y era representante de las familias patricias propietarias de campos en la Argentina. Una amalgama entre las dos tradiciones políticas principales del país. Así como el caudillo Yrigoyen murió pobre, el presidente Alvear era un hombre rico que puso su dinero al servicio de la Nación, una novedad que no tendría continuidad. Como ya mencionamos, en los tiempos de Alvear, las turbulencias sociales habían pasado:

A pesar de que, avanzado en la década del veinte, los movimientos contestatarios estaban en declinación y de que la fuerte movilidad social desalentaba los movimientos de clase por entonces dominantes en Europa, hubo en esta sociedad una fuerte corriente reformista. Confluyen en ellas diversas experiencias de cooperación y cambio – desde la de los chacareros aglutinados en cooperativas a la de las sociedades de fomento en los nuevos barrios urbanos – que se alimentaron con las corrientes del pensamiento social y reformista de Europa y dieron el tono a una actitud reflexiva y crítica acerca de la sociedad y sus problemas. Esta actitud se fue plasmando en una cierta idea de justicia social (Romero, 2005: 48).

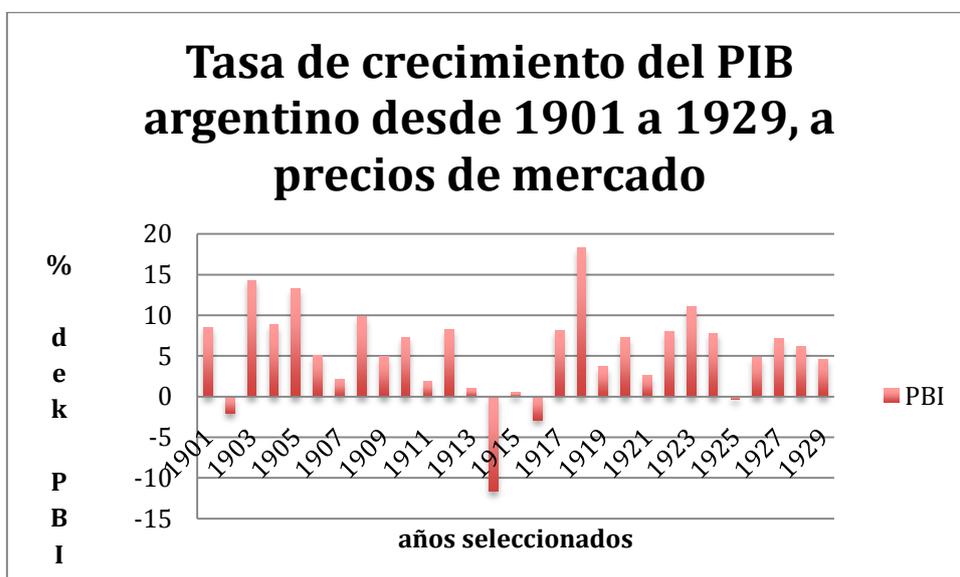
Dice Romero que para esa época no era fácil distinguir fuera del trabajo a un obrero de un empleado, a la hija de obrero de una maestra (Ibídem), por lo menos en las ciudades del Litoral. Un indicativo no sólo de prosperidad, sino de que la sociedad argentina iba a camino a convertirse en primordialmente de clase media, por lo menos hasta mediados de la década de 1970, como veremos más adelante.

A pesar de esa prosperidad palpable, en medio de la cobranza de los créditos de guerra con el ingreso por los pagos atrasados que generaba una gran liquidez, un análisis más profundo del gobierno de Alvear podría detectar la oportunidad perdida: la oportunidad de una industrialización sistemática más allá de las fábricas llamadas de eslabón- las relacionadas con los productos primarios, como de alimentación, viñedos o curtiembres-. Este proceso de industrialización en productos de bajo contenido en valor agregado o casi artesanales con poca competitividad internacional fue insuficiente para generar un verdadero cambio en el perfil agroexportador del país, a pesar de que el contexto internacional parecía exigir modificaciones y adaptaciones a la novedad de un mundo sin patrón oro, más competitivo, ya que para esos días: “el mundo (...) se dividía en áreas comerciales cerradas” (Romero, 2003: 24). Esa situación exigía desarrollo de otras industrias más allá de las de consumo, considerando que la sociedad con Inglaterra se estaba quebrando y Estados Unidos, que se perfilaba como el país dominante en el futuro, era un competidor nato en productos primarios también. En ese contexto cambiante, ya no parecían posibles las sociedades comerciales en basadas la complementación y la cooperación, tal cual Argentina y Gran Bretaña habían experimentado en el pasado:

La política británica (hacia Argentina) fue muy distinta a la de Estados Unidos por diferencias en la percepción de la realidad, por las distintas implicancias que sobre sus economías hubiera tenido la finalización de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial (...) por diferente monto de las inversiones de cada uno de los dos países en la economía argentina (Rapoport citado por de Pablo, 2003, 182), y por las distintas realidades internas de los dos países. El problema alimenticio de Europa e Inglaterra era realmente serio y se iba haciendo desesperado en los territorios ocupados. Se creó una situación sumamente curiosa y compleja, por la cual algunos de los problemas más serios de la economía argentina eran asuntos de gran prioridad en Gran Bretaña, cuya solución era vital para el Reino Unido (Escudé citado por de Pablo, 2003: 182).

De esta forma, sigue señalando de Pablo, Gran Bretaña se preocupaba por los problemas del abasto del carbón o la falta de combustible. Con el objetivo de asegurar el suministro de los productos del campo, se había ocupado de establecer ferrocarriles y frigoríficos. Para dar una idea del crecimiento del período liberal argentino transcribimos el gráfico del Cuadro B elaborado en base a datos de Mario Rapoport para el período 1901 y 1929:

**Cuadro 6.B**



Fuente: Rappaport, 2010: 88 en base a *El desarrollo económico Argentino. Anexo Estadístico*. Santiago de Chile, 1958  
1989-1990

El nuevo equilibrio de fuerzas mundiales con la preponderancia de Estados Unidos, supondría un cambio profundo donde lo que primaba era la competencia y los afanes comerciales del enorme país del Norte por colocar sus productos terminados sin ofrecer reciprocidad. Y a la Argentina acostumbrada a la cooperación con Inglaterra le costó adaptarse al nuevo contexto de competencia en todos los campos, incluso en aquellos en donde el país había sido dominante hasta el momento. Es así como la siempre complicada relación se iba a reflejar en una balanza comercial tradicionalmente deficitaria para Argentina. Por otro lado, Estados Unidos había protestado varios de los acuerdos Argentina/ Gran Bretaña desde una creciente posición de poder, por ejemplo el

acuerdo del lino, el convenio de carnes, etc. Es así como: “Los Estados Unidos boicotearon a Argentina, boicotearon la conexión anglo-argentina y ayudaron a Gran Bretaña en todas las negociaciones que conducían a la ruptura de ese vínculo” (2003: 183). Dado que el papel de Gran Bretaña como primera potencia mundial estaba llegando a su fin, la Argentina también aquí perdió la oportunidad estratégica de establecer un lugar independiente en el mundo desde su posición de décimo país del momento. Es más, luego de la crisis del 30 y el deterioro de los términos de intercambio, en una visión global nuevamente errada, intentó restablecer el vínculo con Inglaterra en tiempos ya desgastados a través del Pacto Roca-Ruciman en 1933... Teniendo en cuenta la posición debilitada del Reino Unido, la preponderancia de Estados Unidos y sus presiones por ganar mercados, el pacto estaba destinado al fracaso.

De esta forma, la Argentina desperdiciaba por dos vías (la de la industrialización y la de la posición estratégica) la primera oportunidad de mantenerse como uno de los países más ricos del globo. La segunda se daría con la misma situación de cobros de créditos atrasados de la Segunda Guerra Mundial en medio del gobierno de Juan Domingo Perón. Por lo pronto, volviendo al final de la década del veinte, aún en medio de un contexto económico todavía robusto, el país empezaba a recibir el embate de la reducción del comercio y la profunda caída de los términos de intercambio con la crisis de 1929<sup>41</sup>. Este hecho marcaría profundamente el futuro económico en esa especie de espiral de decadencia que con sus altas y bajas, caracterizó a la economía argentina posterior a 1930. Tal como señalara Paul Samuelson, en el mundo existían “ cuatro tipos de países: los desarrollados, los no desarrollados, Japón y Argentina, un país que en 1945 exportaba más que Japón” ... (Samuelson, 1980).

Pero volvamos a la política. Al asumir en 1928 su segunda presidencia, Yrigoyen parecía enfrentar un duro panorama. La economía se deterioraba y los conflictos políticos se multiplicaban. Como se repetiría en las elecciones posteriores, el amplio caudal de votos que lo había llevado a la presidencia en 1928 se perdería en un virtual empate con la oposición en las elecciones parlamentarias de 1930 (Floria y García Belsunce: 1992: 863) ya que: “la fuerte inflación, la reducción de sueldos y los despidos

---

<sup>41</sup> A pesar de los signos de deterioro de la economía argentina, es preciso recordar cuál era el perfil del país en el año 1929 antes de la crisis: “ cabe recordar que la Argentina de 1929 era la undécima nación exportadora del mundo y su nivel de bienestar se reflejaba en que poseía más automóviles por habitante que Inglaterra” (Larroulet y Horzella, 2008: 105).

se reflejaron inmediatamente en los resultados electorales: en marzo de 1930, y con el apoyo de la oposición toda, los socialistas independientes derrotaron en la Capital tanto a los radicales como a los socialistas (...) a esa altura todas las voces de la oposición (...) clamaban por la caída del gobierno (...) Las discusiones giraban acerca de si se buscaría una solución institucional o si se apelaría a una intervención militar” (Romero, 2005: 62).

En medio de problemas políticos internos y una profunda crisis internacional, se produjo el primer golpe militar argentino del siglo, el 6 de septiembre de 1930<sup>42</sup> y el ingreso definitivo del país a un largo período de inestabilidades políticas. Ese mismo 6 de Septiembre, el Gral. José Felix Uriburu asumía como presidente provisional. El próspero período liberal había terminado.

### 6.2.3. Tiempo de las inestabilidades políticas (1930-1983)

#### 6.2.3.1. Consideraciones previas

El nuevo tiempo político se caracterizaría por pseudo democracias, democracias restringidas con partidos proscritos o gobiernos militares establecidos de facto que era muy frecuente que terminaran en golpes de Estado. Para poder centrarnos en la realidad de las instituciones políticas del período y dar cuenta de su debilidad, podemos señalar que entre 1930 y 1983, sólo dos gobiernos terminaron su mandato presidencial: el Gral Justo (1932-1938) y el Gral. Perón (1946-1952), y para ser sinceros, los dos eran militares de carrera y ejercieron en un marco de una democracia restringida. De esta forma, la Argentina repartió en 53 años de historia, el número notable de 26 presidentes, a razón de un presidente cada 2,03 años:

---

<sup>42</sup> La depresión internacional y el desgobierno nacional confluyeron para perpetuar el primer golpe de Estado militar desde la consolidación argentina como Nación. Participaron las dos fracciones antagónicas del ejército, comandadas por Juan B Justo y José Uriburu. Uriburu fue el primer presidente de facto (1930-1932) y después de elecciones con el radicalismo proscrito, Justo se consagró presidente en 1932.

## Cuadro 6.C

PRESIDENTES ARGENTINOS DURANTE LA ÉPOCA DE INESTABILIDADES POLÍTICAS (1930-1983)			
PERÍODO	PRESIDENTE	PARTIDO	CAUSA DE CESE EN EL PODER
1930-1932	GRAL JOSÉ FELIX URIBURU	MILITAR.	LLAMADO A ELECCIONES
1932-1938	GRAL AGUSTÍN P JUSTO	MILITAR-CONSERVADOR	TERMINO DEL MANDATO
1938-1940	ROBERTO M ORTIZ	RADICAL ANTIPERSONALISTA	ENFERMEDAD
1940-1943	RAMON CASTILLO (VICE)	CONSERVADOR NACIONALISTA	GOLPE DE ESTADO MILITAR
1943-1943	GRAL ARTURO RAWSON	MILITAR	GOLPE.3 DÍAS DE GOBIERNO
1943-1944	GRAL PEDRO RAMIREZ	MILITAR	GOLPE. 7 MESES DE EJERCICIO
1944-1945	GRAL EDELMIRO FARRELL	MILITAR	GOLPE
1945-1946	CORONEL JUAN D PERÓN	MILITAR	LLAMADO A ELECCIONES
1946-1952	GRAL JUAN D PERÓN	PERONISMO	TERMINO DEL MANDATO
1952-1955	GRAL JUAN D PERÓN	PERONISMO	GOLPE REVOLUCIÓN LIBERTADORA
1955-1955	GRAL EDUARDO LONARDI	MILITAR	DEPUESTO POR MILITARES
1955-1958	GRAL EUGENIO ARAMBURU	MILITAR	LLAMADO A ELECCIONES
1958-1962	ARTURO FRONDIZI	RADICAL-DESARROLLISTA	GOLPE
1962-1963	JOSÉ MARÍA GUIDO (pres. senado)	RADICAL	LLAMADO A ELECCIONES
1963-1966	ARTURO ILLIA	RADICAL	GOLPE DE ESTADO MILITAR
1966-1970-	GRAL JUAN CARLOS ONGANÍA	MILITAR	GOLPE DE ESTADO MILITAR
1970-1971	GRAL MARCELO LEVINGSTON	MILITAR	GOLPE DE ESTADO MILITAR
1971-1973	GRAL ALEJANDRO A LANUSSE	MILITAR	LLAMADO A ELECCIONES
1973-1973	HECTOR CÁMPORA	PERONISMO	RENUNCIA
1973-1973	RAÚL LASTIRI (pres.diputados	PERONISMO	LLAMADO A ELECCIONES
1973-1974	JUAN DOMINGO PERÓN	PERONISMO	MUERTE 1 DE JULIO DE 974
1974-1976	MARÍA E.M. DE PERÓN (vice)	PERONISMO	GOLPE DE ESTADO MILITAR
1976-1981	Tte GRAL JORGE R VIDELA	MILITAR	FIN DEL MANDATO
1981-1981	GRAL ROBERTO VIOLA	MILITAR	RENUNCIA
1980-1982	GRAL LEOPOLDO GUALTIERI	MILITAR	RENUNCIA
1982-1983	GRAL REYNALDO BIGNONE	MILITAR	LLAMADO A ELECCIONES

Total en 53 años 26 presidentes: a razón de 1 presidente cada 2.03 años

Fuente: lemmy,2006

Teniendo en cuenta la debilidad del sistema político de esa época, Natalio Botana lo caracteriza como de “decadencia electoral” (Botana, 2005). Tal como escribía Arturo Jauretche en 1942, la democracia, en los pensamientos de algunos líderes del momento, era más una fachada que una realidad: “para nosotros la democracia es el gobierno del pueblo, con o sin el Parlamento, con o sin los jueces”... (Jauretche por Hary, 2010: 93). ¿Por qué esa situación no generó un descontento mayor en la población? Quizás porque el carácter de inmigrantes de muchos no les permitía votar, quizás porque la sociedad no conocía de grandes contrastes sociales, quizás porque hasta el momento nunca había existido en Argentina una democracia con imperio de la ley y separación de lo público y lo privado a la manera norteamericana. De todas formas, en un país donde el extranjero tenía las mismas prerrogativas que los nacionales salvo por la participación en las elecciones, la nacionalización no se percibía como necesaria; de ahí que una buena parte se autoexcluyera de las urnas. En un contexto, entonces, de instituciones débiles, de

democracia un poco degradada, de sindicatos relativamente fuertes, de turbulencias constantes, la clase media se mantenía muy pujante y la movilidad social todavía era una de las mayores ventajas de la Argentina en el contexto latinoamericano. Una contradicción clara a la actual teoría del Banco Mundial, tal cual mencionamos en otros apartados de esta tesis, que señala la necesidad de instituciones fuertes para crecer con equidad. Como veremos en el caso de Chile, la relación no parece de causa efecto desde la experiencia empírica de estos dos países latinoamericanos, aunque si parece manifestarse una relación entre instituciones fuertes y el nivel de inversión, cuestión que guarda un impacto directo en el crecimiento, como repasaremos en el Capítulo VIII.

Veamos, entonces, las características políticas y sociales del complicado período de la historia argentina que nos ocupa.

#### 6.2.3.2. Características del período de inestabilidades políticas argentino

Hary (2010) señala un importante signo de la época mencionada en este apartado que iba a reflejarse en la historia argentina desde esos años: la confusión entre el liberalismo político (reflejado en la estructura institucional de la democracia liberal y su sistema de contrapesos para evitar los excesos del poder), el liberalismo económico (con la preminencia del mercado) y la odiada oligarquía identificada con ambas corrientes (Hary, 2010): “del encono hacia la oligarquía nace la desconfianza y el rechazo hacia el camino liberal que hubiera debido seguir la modernidad democrática” (Ibidem: 96). Como ya señalamos, primero con Yrigoyen y luego con Perón, el discurso parecía haber cambiado: ya no se buscaba la excelencia al abrigo de una clase de privilegio, sino que se criticaba a esa clase, los “oligarcas”, enfrentándolos al pueblo (clase media en el radicalismo, clase popular en el peronismo) en un conflicto permanente donde la polarización se profundizaba. En este contexto de enfrentamiento, la ideología política era el par de aguas, mientras en la sociedad se multiplicaba una clase media y la movilidad ascendente era posible a través del estudio, como ya señalamos (Kessler y Espinosa, 2009). De esta forma, la sociedad argentina se presentaba como una sociedad movimientista donde se escogía: “la unidad (en lugar de) la pluralidad, lo único por lo diverso, la mayoría por los consensos, la ideología por el espíritu crítico, la coerción por el acuerdo, el movimientismo por el sistema de partidos” (Sebreli en Hary, 2010: 96). Una sociedad dividida donde, a fuerza de querer establecer homogeneidad, se propiciaba el “amigo-enemigo” de Schmitt, donde el disenso producía rechazo, donde, desde el poder se ansiaba la armonía de la opinión única mientras, en contraste, se

multiplicaban las opiniones discordantes y los “ismos” más radicales. Una sociedad en eterna efervescencia y reiteración de profundos retrocesos debidos, probablemente, a sus propios mecanismos de conflictividad (Lewis, 1990). Una cuestión que, como veremos más adelante, terminó por afectar el crecimiento, multiplicando crisis periódicas, deteriorando en el camino, el propio nivel de vida de la población.

Pero volviendo a lo histórico que nos ocupa, en lo económico, la crisis del treinta marcó cambios profundos: el inicio del modelo de sustitución de importaciones de la mano de los influyentes Francisco Pinedo y Raúl Prebisch, la creación del Banco Central para estabilizar la siempre díscola moneda argentina y los ciclos económicos donde se alternaban años de expansión y recesión (Rapoport, 2010). Esta nueva industrialización se basaba en el convencimiento del agotamiento del modelo agroexportador (sobre todo luego del fracaso del pacto Roca-Ruciman ) y en el intento de desarrollar la industria de consumo y de productos intermedios; de todas formas, en los inicios de la década del cuarenta, militares como el General Savio comenzaban a señalar la necesidad de incentivar la industria siderúrgica y las industrias de base, cuestión a la que se daría real impulso posteriormente bajo el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962). A fin de ilustrar la situación económica de esos años, en el Cuadro 6.D se informan datos tales como los términos de intercambio y su deterioro en el período, lo que justificaba el intento por cambiar el modelo, mientras el crecimiento del país se recuperaba hacia 1938 luego de la caída tras la crisis de 1930:

**Cuadro 6.D**

Principales indicadores económicos de la economía argentina 1930-1939			
AÑO	BZA COMERCIAL	CRECIMIENTO	TERMINOS
	MILLONES US	%	INTERCAMBIO
1930	-97.2	-4.55	79.1
1931	87.1	-7.58	60.3
1932	120.7	3.53	58.7
1933	71.1	4.59	56.9
1934	165.2	7.6	68.6
1935	159.3	4.26	70.3
1936	189.3	0.73	86.7
1937	286.8	7	97.3
1938	-37.2	0.17	79.5
1939	104.6	3.6	76.4

Fuente: elaborado en base a Rapoport,2010:139

Podemos convenir, sin embargo, que los años posteriores al golpe de estado de 1930 se convirtieron en una época de transición entre el período liberal y el golpe contra el presidente Castillo en 1943, efectuado por un grupo de jóvenes militares de inclinación fascista, entre los que destacaba Juan Domingo Perón, el brillante Coronel que había sido enviado en 1938 a Europa a estudiar a Mussolini y a Hitler. En esa línea, el presidente entrante, Pedro Pablo Ramírez, disolvió los partidos políticos que subsistían, condenando la libre prensa y los intentos de huelga (Rapoport, 2010: 133). Mientras tanto Perón, a cargo del Ministerio de Trabajo, y aún a contramano con las normas presidenciales, se ocuparía de desarrollar la relación con los sindicatos, cuestión que se tornaría en el alma mater del peronismo. En 1944 se convirtió en Ministro de Guerra y luego en el Vicepresidente, pero su influencia creciente le valdrían el apresamiento en la isla Martín García, luego del enfrentamiento, no sólo con sus pares del ejército, sino con la Sociedad Rural y los industriales. Sin embargo, el día 17 de octubre de 1945, “el día de la lealtad”<sup>43</sup> se convertiría en su triunfo definitivo con su “rescate” y consagración como Presidente: “una multitud de trabajadores irrumpieron en el centro de Buenos Aires, en dirección a la Plaza de Mayo, exigiendo la libertad de Perón (...) Esa misma noche, Perón fue liberado y conducido a la Plaza de Mayo donde pronunció un discurso improvisado a la multitud agradeciéndoles su apoyo. Poco tiempo después se establecería el 24 de febrero de 1946 como fecha para las futuras elecciones” (Ibídem: 138). Era el paso definitivo hacia la aparición del partido peronista y su movimiento de masas, una consagración de la vuelta al caudillismo iniciado por el mismo Yrigoyen y el punto de inflexión definitivo de la historia política argentina. El “amigo- enemigo” de Schmitt, bien comprendido por el astuto Perón, encontraría su lugar en el mundo desde la década del cuarenta hacia el futuro (Hary, 2010), mientras las cifras tomadas a precios de 1950, parecen exhibir la mejoría del salario real tal cual indica el Cuadro 6.E:

---

<sup>43</sup> En una reedición de la Marcha a Roma de 1922 que puso a Mussolini en el centro político de Italia o la fallida Marcha a Berlín de Hitler en 1923, el 17 de octubre Evita y los sindicatos propiciaron la marcha hacia la Playa de Mayo, frente a la Casa Rosada. Como Mussolini, el movimiento tendría éxito.

## Cuadro 6.E

Producto Bruto Interno, per cápita y  
evolución de salarios reales 1938-1945

año	PIB en millones base 1950	PIB/cápita base \$ 1950	Salario Real 1929:100
1938	38289	279.4	96
1939	39746	285.9	97
1940	40399	284.5	98
1941	42468	294.9	98
1942	42965	294.3	101
1943	42645	286.2	107
1944	47468	314.3	118
1945	45950	298.4	118

Fuente: Rapoport, 2010:141 elaborado en base a Vazquez, Presedo (1992)

Por otro lado, bajo una idea pseudo keynesiana, el Estado argentino creció en forma notable, sobre todo durante este período correspondiente a las dos presidencias de Juan Domingo Perón (1945-1955), con la expansión del consumo y la inversión pública, aplicada principalmente, no a nuevas obras, sino en la nacionalización de los servicios (Rapoport, 2010:143). Tal como señalara Buchrucker:

El primer peronismo es uno de los casos más estudiados en el conjunto de los populismos iberoamericanos. En términos ideológicos se lo puede caracterizar como constituido por los siguientes contenidos básicos: a) un nacionalismo políticamente defensivo frente a lo que se percibe como el hegemonismo global de las superpotencias, a lo que se agrega un programa económico de industrialización sustitutiva de importaciones; b) la postulación de un antagonismo entre la “oligarquía” y una concepción sustancialista de la democracia; c) la conexión entre la proclamada armonía de las clases sociales no oligárquicas (“el pueblo”) el objetivo de la “justicia social y un estado fuertemente dirigista; d) el rol central del líder “carismático” frente a la relativa debilidad de las instituciones (Traducción propia. Buchrucker, 2008: 215).

El gobierno estaba apoyado en el basto soporte de las bases populares, sin embargo, substistía en medio de “una tensión interna entre los elementos democráticos y autoritarios” (ibídem), cuestión que no resultaba en una novedad en Argentina, después de todo. En cuanto al desarrollo industrial, según analizamos, entre 1930 y 1945, los gobiernos de corte conservador habían supuesto un cambio de modelo hacia una industrialización que “se caracterizó por el impulso de las industrias medianas de mano de obra intensiva, especialmente metalúrgicas y textiles (mientras, el período peronista con) la Segunda Guerra Mundial profundizará este proceso planteando problemas

similares a los del primer conflicto bélico. No existían todavía industrias básicas y la dependencia externa en materias primas industriales y combustibles llegó a proporciones inquietantes” (Rapoport, 2010: 127). A pesar del profundo deterioro de los términos de intercambio originado en la crisis de 1930, para 1938 el país había retornado a la senda del crecimiento, aunque esta vez con una serie de limitaciones que se harían sentir en el futuro, ya que: “esa prosperidad tuvo mucho de artificial y puso al descubierto serias deficiencias estructurales que limitaron la continuidad del proceso (...) la industrialización durante el período bélico se realizó mediante la utilización al máximo de los equipos obsoletos, lo que suponía bajo nivel de productividad y una fuerte descapitalización” (2010: 130).

Esa tendencia se profundizó durante el gobierno peronista que se concentró en la provisión del mercado interno incentivando la ocupación intensiva de obreros, lo cual tuvo un impacto favorable en la estructura social, aunque el efecto sólo podía ser de corto plazo. Al largo plazo, esta profundización del modelo vigente con el aumento del consumo y el estancamiento de la inversión en equipos parece una receta adecuada para producir la inflación como, analizaremos más adelante, Perón verificaría desde 1952<sup>44</sup>. Mientras, se establecían retenciones a los productos primarios para financiar las crecientes demandas estatales de fondos y mantener los precios internos de los alimentos controlados, una cuestión que generó la oposición de los tradicionales dueños del campo (Lewis, 1990). El sistema, como veremos, generó alto crecimiento dada la inyección del consumo y la cantidad de fondos provistos por las cobranzas de los créditos de la Segunda Guerra, pero empezaron a multiplicarse los problemas cuando esos fondos se agotaron, el gasto público se mantuvo elevado y la falta de renovación de equipos combinada a la saturación de la capacidad productiva alimentaron los índices de inflación.

Mientras tanto, en otros campos, las medidas del gobierno también podían resultar controvertidas. Perón planteaba nuevas formas “democráticas”, donde la libertad de prensa se encontraba severamente restringida, así como se endurecían las condiciones para ser elegido fuera del peronismo y se exigían afiliaciones a los sindicatos manejados por el partido para obtener o mantener empleos... El disenso se veía como una agresión

---

<sup>44</sup> Este mecanismo de la primera presidencia de Perón, se repite en los gobiernos de los Kirchner (2003-2006, 2006- ) con los mismos resultados en cuanto al incremento de la inflación. Tal como dijera en su momento Jorge Luis Borges “ el peronismo es incorregible”.

para el militar acostumbrado a la verticalidad del ejército y a la homogeneidad de los regímenes fascistas que había estudiado en su paso por Europa (Lewis, 1990). Mientras tanto, después del auge inicial, la economía (con un pico de aumento del PIB del 11.1% en 1947) se deterioraba en medio de la elección del gobierno realizada por el mejoramiento de la distribución de riqueza (en detrimento del crecimiento) como incentivo hacia esas clases que eran su apoyo incondicional (Buchrucker, 2008). De esta forma, el modelo que se apoyaba en el cobro de los créditos de guerra, terminó haciendo eclosión: “los indicadores muestran que esta etapa de auge encontró su techo hacia 1948, para dejar paso a una breve depresión, que fue el prólogo de tres años de virtual estancamiento. Esta fase depresiva del ciclo económico respondía a causas complejas y provocó un profundo replanteo de la política económica, que cristalizó en los lineamientos del plan de estabilización, a partir de 1952” (Rapoport, 2010: 143). Sin embargo, con Evita muerta, Perón se había enfrentado con industriales, hacendados, la Prensa, y la Iglesia católica lo que derivó en uno de sus mayores conflictos: la quema de los templos en la capital argentina. Luego de un golpe fallido, su destino político parecía sellado, mientras el económico, como ya señalamos, exhibía importantes deterioros. Su intento de cambio de rumbo económico, si bien correctamente orientado, no logró los frutos esperados en el tiempo requerido (Romero, 2005). Con protecciones, subsidios, nacionalizaciones de servicios públicos y aumento del gasto corriente, el presidente Perón se había gastado “lo ahorrado en 1900-1930” y ya no tenía reservas suficientes para mantener los éxitos del pasado. Fue la instancia en la que podía descubrirse, como dice Cortés Conde, que “el peronismo no combatió el capital [tal como se indicaba en el himno del partido], lo consumió” (Cortés Conde, 2005:76). Para ser justos, Perón no hizo más que profundizar la tendencia de gobiernos anteriores; la diferencia, sin embargo, fue la aplicación de los fondos ociosos en gasto corriente, o en nacionalizaciones de servicios públicos ya existentes, lo que no produjo un verdadero aumento del patrimonio nacional mientras multiplicaba el gasto público:

...durante los diez años de Perón en el poder, el gobierno incrementó sus empleados públicos de 312 300 a 541 200. La administración central de expandió de 203 000 empleados a 369 600, un aumento de más del 80%. Por otro lado, la expansión de las empresas en poder del Estado, la creación de oficinas regulatorias y nuevos cuerpos de asesores supuso 62 300 empleos más” (Traducción propia. Lewis, 1990: 258).

En poco tiempo, los fondos se habían extinguido desperdiciando la última gran oportunidad del siglo XX para el despegue de la Argentina:

El rol del Estado aumentó durante las dos guerras, especialmente después de la gran depresión de 1929. En esos años, se desarrollaron las herramientas estatales para manejar la economía. Entre 1946 y 1952, durante el primer gobierno de Perón, ese proceso se profundizó a través de la nacionalización de las compañías de servicios públicos, la protección a la industria local, la intervención entre los conflictos laborales. Aún más, bajo el halo de la justicia social, Perón promovió el aumento de salarios de los trabajadores, el desarrollo de la seguridad social mientras incentivaba el crecimiento del mercado interno (Traducción propia. Romero, 2004: 17).

Tal como señalara Guillermo O'Donnell sobre el primer gobierno de Perón: “el Estado se apropió de parte substancial del producido por las exportaciones, mantuvo deprimido sus precios internos y con ello aumentó el nivel de ingresos del sector popular y amplió la demanda efectiva de otros bienes, sobre todo industriales. Pero esto no tardó en generar problemas en la Balanza de Pagos” (O'Donnell, 2004: 42). A pesar del beneficio social que el método supuso para las clases populares, hubo una larga lista de población descontenta. ¿Quiénes eran? Los beneficiados de antaño: la mayor parte de los propietarios de tierras, las empresas, ciertos sectores de las clases medias, los opositores. Una lista que podría armarse desde lo económico, en principio, pero que tiene un gran contenido cultural, ya que incluye, en suma, los clasificados por el peronismo, como los “oligarcas”, una palabra que homogeneizaba bajo la forma de un insulto a todos los opositores:

el peronismo había surgido, en los años de guerra y la inmediata posguerra, en el marco de un fuerte conflicto social, alimentado desde el mismo Estado. Con el correr del tiempo, derivó por una parte en un fuerte enfrentamiento político y por otra, en un conflicto que más que social era cultural (...) Fue un conflicto cultural, infinitamente más violento que los intereses sociales básicos, el que opuso “oligárquico” a lo “popular”. Lo popular combinaba las dimensiones trabajadora e integrativa, y carecía de otros componentes clasistas que, en otras sociedades, se manifiestan en una cultura cerrada y centrada en sí misma. (...) En esa perspectiva, la oligarquía – fría y egoísta – era la que pretendía restringir el acceso a los bienes y excluir al pueblo (Romero, 2005: 120-121).

Como ya señalamos, en el imaginario peronista, el que no era amigo era enemigo. “Para los amigos todo, para los enemigos ni justicia” era la frase del presidente. El resultado no podía ser más que una gran polarización. En una reedición profundizada de la necesidad de autoritaria homogeneidad de Yrigoyen, la sociedad argentina se encontraba inexorablemente dividida, con efectos claros hacia el futuro político:

El radicalismo era la causa nacional y el peronismo justicialismo era la doctrina nacional. Los adversarios políticos no eran solamente los enemigos del pueblo, sino también de la Nación en sí misma (...) Este tipo de discursos políticos no le dejaban a la oposición un espacio legítimo a no ser el de enemigo nacional o el de antipueblo (Traducción propia. Romero, 2004: 21).

De esta forma, la Argentina tradicionalmente conflictiva y contestaria, profundizaría sus grandes divisiones ideológicas que, paradójicamente parecían no responder a divisiones de clases:

Desde el punto de vista de las relaciones sociales, (...) la antinomia peronismo-antiperonismo se vivía de manera más profunda (...) Sin embargo, aún cuando el peronismo fue una forma de autoritarismo basada en el poder de las masas, no fue un partido de clase (...) Este policlasismo se manifestó de manera diferente y atravesó tanto a los sectores proletarios de las zonas industriales (...) como a sectores sociales del interior, donde miembros de familias tradicionales encabezaron el peronismo político o nuevas burguesías locales hallaban una vía de expresión (Floria y García Belsunce, 1992: 953).

En la Argentina, país de clase media, sin conflictos raciales o religiosos, las divisiones las establecían los odios generados por la polarización política. Una cuestión que quedaría inscripta en la cultura de la sociedad y que en el peronismo se proyectaba también al exterior, dada la idea de conflicto mundial permanente que Perón sostuvo hasta el fin de sus días (Lewis, 1990: 244). De esta forma, el presidente Perón “creía inexorablemente en la Tercera Guerra Mundial” y actuaba de acuerdo a este presupuesto acumulando stocks para la eventual contienda, donde el país funcionaría como el granero del mundo, tal cual había sucedido en el pasado próximo de las dos guerras: “el país disponía de grandes stocks de cereales, oleaginosas, cueros, lanas, etc. Y esperaba compradores que no llegaban” señalaría uno de los ministros emblemáticos de Perón, Alfredo Gómez Morales (Gómez Morales citado por de Pablo, 2003: 183). De esta forma, Perón desperdiciaría la segunda oportunidad que se le presentaba a Argentina para iniciar el camino de una industrialización madura ya que agotó los créditos de la Segunda Guerra Mundial en espera de una tercera que nunca llegó. Con el comienzo de su segunda presidencia, la suerte estaba echada y la crisis era inminente:

Hacia 1952, la economía se había estancado, debido lo exhausto del sector agrícola, severamente afectado por los precios bajos establecidos desde el Estado. La reducción de las ganancias, consecuencia de las declinantes exportaciones, afectó a todos los sectores de la economía, dado que el sector agrícola proveía de los recursos externos necesarios para las importaciones de insumos y bienes de capital (Traducción propia. Romero, 2004: 18).

A la crisis siguió el golpe de Estado. Fue el fin de la democracia restringida de Perón, por lo menos hasta el levantamiento de la proscripción del partido justicialista en 1973:

Al igual que Rosas, Perón suscitó en su tiempo grandes enconos. El problema fue que por entonces la irritación despertada por el fundador del justicialismo concentró a la generación de sus opositores en sólo una de las dos tareas que había acometido la generación del 37: pensar en cómo contradecirlo y eventualmente derrocarlo y ya no en anticipar el país que debía sucederlo (Grondona, 2009:12).

A la generación de 1950, le faltaban pensadores y le sobraban hombres de acción sin demasiada reflexión; la consecuencia fue un derrocamiento sin proyecto alternativo, sólo así puede explicarse la proscripción del partido peronista pero la plena vigencia de

sus sindicatos, el tradicional brazo de movilización del partido. El debate se planteaba como en el pasado y como sería en el futuro, sobre el tipo de estado, el destino de los productos primarios, la importancia o no del mercado, el crecer “con lo nuestro” como diría Aldo Ferrer, ministro de economía en los setenta, o el industrializarse tratando de aumentar las exportaciones, como pedía Raúl Prebisch sin ser muy escuchado por los responsables de las políticas económicas:

Una gran parte del debate se concentró en cómo alcanzar el desarrollo económico, o más aún en como revivir el que había sido un dinámico sector industrial. Todos coincidían en que el sistema se había estancado, pero la opinión pública estaba muy dividida en cuanto a cuáles remedios servirían para revitalizarlo. Los economistas liberales culpaban a Perón y querían reducir el Estado y darle preminencia a la empresa privada. Sostenían que había que restringir el consumo e incrementar el ahorro para aumentar la inversión externa (...) Los nacionalistas, por el otro lado, buscaban reformar el Estado, purgarlo de los excesos peronistas. Estaban convencidos de la necesidad de una distribución del ingreso más equitativa como forma para incentivar la industrialización, sosteniendo que un mercado doméstico más importante sería suficiente para expandir la producción. La idea era proteger la industria de la competencia externa, y considerar a la agricultura como proveedora del mercado interno, antes que el externo. En esta estrategia el capital internacional no tenía ningún lugar en las consideraciones (Traducción propia. Lewis, 1990: 247).

El tema político tampoco era fácil, siendo el problema más acuciante cómo tratar a las masas peronistas que seguían apoyando al líder en el exilio (Lewis, 1990). Si bien en la mente de los militares gobernantes de la época estaba volver a la democracia, lo complicado era establecer el momento de las elecciones, y los alcances de la libertad, asumiendo al partido peronista proscrito, como medida para neutralizarlo hacia el futuro. En realidad, la modalidad ya se había probado entre 1930 y 1945 contra el partido radical y su ala yrigoyenista, y los resultados fueron inestabilidades y conflictos, ¿por qué iba a funcionar en 1955 la misma ruta del pasado?

A pesar de los años transcurridos, cada nuevo período parecía exhibir en Argentina novedosos rasgos velados de autoritarismo. Durante el largo período de diez años de su mandato, el peronismo se había convertido en el partido mayoritario y a pesar del amplio margen de diferencia con el partido radical, las “contendidas electorales” solían llevarse a cabo con el líder del partido, Ricardo Balbín preso, por lo menos hasta el día de las elecciones. Frente a estos rasgos de autoritarismo del presidente que básicamente era un militar acostumbrado al orden y a la “verticalidad” como él mismo decía, es difícil afirmar con Romero que “con la proscripción del peronismo después de 1955, los valores democráticos argentinos declinaron rápidamente” (traducción propia. Romero, 2003: 18). ¿A qué valores democráticos se refiere Romero? Si se refiere a la igualdad, ya analizamos que su consideración fue anterior al peronismo, y su cuidado se iba a mantener muchos años después, por lo

menos en lo que se refiere a la igualdad en las oportunidades o la de la estructura social. Si se refiere a los valores necesarios para establecer un régimen democrático pleno, tales como la igual libertad, para votar o ser votado, para asociarse, para expresarse libremente, etc., esos venían lesionados antes del peronismo y fueron muy afectados por el gobierno justicialista. El golpe de estado puede marcar una declinación adicional, pero el deterioro ya existía con hechos tales como: los fraudes electorales hasta 1912, las intervenciones federales por decreto presidencial, la proscripción del partido radical (yrigoyenista) luego del golpe de Estado de 1930, las trabas para el libre ejercicio de las campañas electorales de la oposición, la obligación de sindicalizarse, las persecuciones ideológicas, las restricciones a la libertad de prensa y los golpes de estado. Por otro lado, también podemos encontrar un desdibujamiento de los valores en el pobre aliento a la competencia política o de cualquier tipo y en la contribución a la formación de un Estado profundamente corporativo con el fortalecimiento de los sindicatos como espacio de cristalización del poder hegemónico del propio partido (Lewis, 1990). Más bien, en los constantes movimientos pendulares argentinos la “subteraneidad” autoritaria permanecía adoptando nuevas formas, tal cual lo sugiere Cavarozzi:

En 1955 una insurrección cívico-militar puso fin al gobierno peronista. La insurrección no sólo produjo el derrocamiento de Perón: asimismo tuvo éxito en dismantelar el modelo político prevaleciente durante los diez años anteriores. El modelo peronista, basado en la relación entre líder y masas, había hecho de Perón el depositario único de la representación del pueblo. Este fenómeno tuvo como efecto que los canales parlamentarios y partidarios fueran permanentemente relegados y perdieran relevancia en la escena política. Además el peronismo en el poder tendió a considerar las actividades de los partidos de oposición (y de las organizaciones profesionales y sindicales no peronistas) como manifestaciones de intereses sectoriales ilegítimos (Cavarozzi, 2006: 15).

Justamente, este uso de los sindicatos como brazo de movilización se mantendría durante la proscripción del peronismo como partido político y contribuyó a la desestabilización de los gobiernos posteriores. Mientras los militares contaron con un papel político preponderante :

La etapa abierta desde la insurrección militar que puso fin al gobierno peronista, en 1955, se caracterizó por la inestabilidad política. Ninguno de los tres gobiernos constitucionales del período llegó a completar su mandato, mientras en las tres administraciones militares anteriores a la actual (1982) fracasaron ostensiblemente en el cumplimiento de los objetivos que se propusieron y tampoco tuvieron éxito en imponer sus candidatos a la sucesión (Cavarozzi, 2006: 9).

Los líderes del golpe de Estado de 1955 caracterizaron al régimen peronista como una dictadura totalitaria y, en consecuencia, levantaron los estandartes de la democracia y la libertad, proponiéndose como objetivo el restablecimiento del régimen parlamentario y del sistema de partidos. Este objetivo sin embargo, se frustró recurrentemente (...) Tanto en 1955-1958 como en 1962-1963, los interregnos entre gobiernos constitucionales fueron ocupados por administraciones militares.(...) Más bien el principal y autoproclamado objetivo de estos gobiernos temporarios fue

la imposición de mecanismos proscriptivos para el peronismo, mientras al mismo tiempo, intentaban erradicarlo (Cavarozzi, 2006: 15-16).

Perón en el exilio, incentivaría el uso de las herramientas sindicales como mecanismo de mantenimiento del conflicto permanente, llegando al punto, incluso de desestabilizar los gobiernos democráticos que, por otra parte, habían nacido con visos de ilegitimidad dada la propia restricción política del partido mayoritario.

En lo que se refiere a la organización del estado, sin embargo, los cambios no eran profundos. En los años siguientes al derrocamiento de Perón no se produjeron modificaciones del Estado interventor. Aún en la época del desarrollismo del presidente Frondizi (1958-1962) y su impulso de las industrias base como la del petróleo o la siderurgia y los incentivos a la inversión extranjera, el Estado no abandonó su papel de productor de bienes y servicios. El debate que ya mencionamos entre liberales y nacionalistas iba originando movimientos pendulares ideológicos que no permearon, por lo menos, hasta 1990, en modificaciones importantes de la dimensión del Estado y sus empresas productoras de bienes ¿Cuál era la razón? En la época se señalaba la insuficiencia de la inversión privada, externa o interna que nunca parecía alcanzar para cumplimentar la industrialización definitiva del país, de ahí la necesidad de mantener la importante subsidiaridad estatal; sin embargo, probablemente, la razón fundamental estuviera dada por la íntima convicción de que había que mantener el pleno empleo. En la Argentina de esos años, subsistía esa especie de seguro de desempleo encubierto en la contratación empresas del estado que eran trabajo-intensivas con poca consideración a la eficiencia y poca exposición a la competitividad, en un país que se jactaba de contar con “oportunidades de trabajo para todos” (Traducción propia. Romero, 2004: 19). Esta práctica, sin embargo, tendría un efecto beneficioso en la estructura social, ya que se mantenía un perfil ocupacional con oportunidades para todos, cuestión que se quebraría más tarde, como veremos más adelante (Chávez Molina y Gutierrez Agaitos, 2009).

Continuando con los problemas generados entre 1945 y 1955, podemos recordar como ya señalamos, que durante los últimos años del gobierno de Perón había reaparecido la inflación, un flagelo que complicó la historia argentina hasta 1990 y que reapareció en estos últimos años del gobierno de Cristina Kirchner siempre de la mano de los gastos del Estado y la inversión insuficiente. Tal como señalara Mario Rapoport (2010): “las causas de la inflación deberían buscarse también en la estructura productiva, la baja tasa relativa de renovación de los bienes de capital y su progresiva obsolescencia, el agotamiento de los recursos naturales, el deterioro de los términos de

intercambio, la existencia de los monopolios y la existencia de un vasto sector estatal ineficiente daban origen a una inflación estructural” (2010: 206). Una inflación que al profundizarse y convertirse en hiperinflación a partir de 1975 contribuiría a polarizar la sociedad al afectar a los sectores más pobres con mayor profundidad. Pero a fines de los cincuenta, el problema todavía no era tan acuciante y la sociedad argentina se mantenía relativamente equitativa.

A pesar de las turbulencias sindicales más políticas que sociales, Argentina, como ya señalamos, se presentaba como un país de amplia clase media y distribución del ingreso bastante pareja, mientras la movilidad social seguía siendo posible a través de la educación, las oportunidades de empleo, entre otras:

Otros canales disponibles de movilidad social eran la adquisición de vivienda y la educación. Ser dueño de una casa era el principal objetivo de los sectores ascendentes, mientras la educación era promovida firmemente por el Estado: la educación técnica favorecía el trabajo industrial; empleos en el estado eran ofrecidos a aquellos con diferentes niveles de educación; y la educación superior calificaba para la política o las profesiones liberales.

... La ideología espontánea de la movilidad social creó raíces, con lo cual se esperaba siempre que los hijos superaran a los padres. Esto complicaba establecer sólidas y consistentes identidades de clase o expresar conflictos de interés en términos de polarización social (Traducción propia. Romero, 2004: 18).<sup>45</sup>

En lo político mientras tanto, y después de haber llegado al poder con el apoyo explícito de Perón en el exilio, en 1958 el ganador resultó Arturo Frondizi con un 44% de los votos (Floria y García Belsunce, 1992: 966). El nuevo presidente se presentaba como un desarrollista<sup>46</sup> de ideas claras y estableció un programa de modernización (siempre en medio de una concepción del Estado como activo planificador) en lo tecnológico. Para ello incentivaba la inversión externa: “la mayor fe estaba en los capitales extranjeros. Estos llegaron en cantidades considerables entre 1959 y 1961 (...) Los inversores tuvieron una gran capacidad para aprovechar los mecanismos internos de capitalización, ya sea de créditos del Estado o simplemente del ahorro particular” (Romero. 2005:152). Las inversiones se canalizaron a las industrias base como las del petróleo, acero, celulosa, petroquímica, automotores, etc., mientras las tradicionales de

---

<sup>45</sup> Para recoger datos de la realidad empírica sobre la movilidad social, Gino Germani realizó la primera encuesta de hogares en 1960 preguntando cuál era la ocupación actual y la del padre (entre 1930-1940) a fin de detectar movilidad interregional. El análisis de los datos vio la luz en 1963 y se detectó una movilidad del 70% (ascendente 38% y descendente 32%), lo cual resultó en la evaluación de Argentina como una “sociedad abierta” a pesar de la baja movilidad estructural debida a la baja tasa de natalidad. Por otro lado, en el análisis Germani señalaba que se podía percibir una disminución en las ocupaciones manuales bajas con una predisposición a tareas manuales altas o no manuales en los hijos. Otra encuesta posterior en 1969 detectaba el incremento de las posiciones de servicios (Kessler y Espinosa, 2003).

<sup>46</sup> La característica principal de los llamados desarrollistas es que culpaban del estancamiento argentino a un proceso incompleto de industrialización, es por ello que proponían en desarrollo de las industrias base como el petróleo, petroquímicos, acero etc. (ver en Cavarozzi, 2006)

consumo se estancaban. Se dio entonces, una especie una brecha entre el sector moderno y eficiente de la economía y el tradicional basado en el empleo extensivo de mano de obra y la baja inversión en equipos (Romero, 2005).

Fronzizi, por otro lado, también era pragmático en lo político, estableciendo relaciones con Fidel Castro en medio de la Revolución Cubana o externalizando sus contactos con Perón en el exilio. Otra cuestión ampliamente combatida en la época y que se redimensionó con el tiempo. Las ideas de Frondizi marcarían la economía y la política argentina en los 1428 días en que lo dejaron ejercer la presidencia. Su esfuerzo de modernización sólo tuvo parangón con el efectuado en la primera presidencia Menem en los noventa, pero sus ideas de apertura también suponían una apertura cultural para la que el país parecía no estar preparado: “debe haber sido el presidente argentino más combatido por todos los sectores: en un momento lo atacaron los comunistas, los peronistas, la UCRP [Unión Cívica radical del pueblo], su propio partido, los sindicatos, los militares, el periodismo” (López Alonso citado por de Pablo, 2003: 439). Frente a la dura oposición, Frondizi “levantó tres banderas: el desarrollo económico, el equilibrio social, y la integración del peronismo a la vida política... El sendero por donde transitó no podía ser más estrecho” (Luna y Roffo citado por de Pablo, 2003: 439). La caída se precipitaría luego de que Frondizi levantara la proscripción del peronismo en las elecciones intermedias de 1962 que resultaron con el triunfo de este partido en cinco distritos y en la gobernación de la provincia de Buenos Aires. A pesar de que la Unión Cívica radical (UCR) en sus distintas corrientes había resultado vencedora en el resto de las jurisdicciones, la elección se percibía como una clara derrota. El antiperonismo se reflejaba en una amenaza de golpe que Frondizi quería evitar, de allí que él mismo anunciara la intervención federal antes de que asumieran las autoridades peronistas, contradiciendo su propio discurso previo a las elecciones: “en la madrugada del lunes 19 de marzo de 1962 intervine 5 provincias (Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán) porque de lo contrario hubiera sido un golpe de Estado inmediato” (Fronzizi citado por de Pablo, 2003: 444). En medio del descontento político general, el gobierno del hombre quizás más adelantado de la época, naufragó con el tradicional golpe de Estado, válvula de escape y cambio de esos años. De ahí que el fin de su presidencia se decretó el 29 de marzo de 1962 a través de un golpe que puso transitoriamente en la presidencia a José María Guido, presidente del Senado. Como contrapartida por no asumir la presidencia, los militares exigieron que se mantuvieran sin efecto todas las elecciones que habían

consagrado peronistas y que, adicionalmente, se estableciera la disolución del Congreso (Lewis, 1990: 251). Eran tiempos difíciles ya que “la caída de Frondizi (fue) uno de los hechos más lamentables de nuestro pasado político” (Hardoy citado por de Pablo, 2003: 445). El de Frondizi fue uno de los golpes más revisados de la historia argentina dado que se lo percibe como la interrupción del posible cambio definitivo del rumbo errático de esos años: “se trata del golpe militar sobre el cual ha existido mayor autocrítica, tanto civil como militar (...) mayor aún que sobre los de 1966 y 1976” (Fraga citado por de Pablo, 2003: 445). Ni el mismo Ricardo Balbín, el demócrata que tanto había sufrido durante el gobierno de Perón, había apoyado a Frondizi. Por otro lado, desde el punto de vista económico, en ese movimiento pendular típico de Argentina, el derrocamiento supuso el abandono de las ideas del desarrollismo ya que el golpe de estado “puso en la presidencia a un político, José María Guido, en ese momento presidente del Senado Nacional, (lo cual) significó también el abandono de los lineamientos que el desarrollismo había impuesto en materia de política económica y el retorno a la función pública del grupo liberal de cuyas vertientes surgieron los cinco ministros (Wehbe, Pinedo, Alsogaray, Méndez Delfino, Martínez de Hoz) que se sucedieron en el lapso de pocos meses” (Rapoport, 2010: 229). Devaluaciones, liberalizaciones del mercado de divisas, control del gasto que no pudieron reprimir la inflación en un contexto donde ser liberal suponía convivir con un estado gigante y deficitario, donde las empresas no competían en eficiencia con el exterior. En suma, un liberalismo “dirigido” que iba camino al fracaso.

Adicionalmente, el sindicalismo que seguía comservándose combativo y peronista, mantenía el poder hegemónico que ejerció multiplicando conflictos, huelgas y protestas, procedimiento que iban a propiciar la caída del otro gobierno radical del período, el del austero y gradual Illia (1963-1966). De esta forma, con el peronismo proscripto, lo cual en la práctica excluía a la mayoría del electorado, la situación de las instituciones seguía empeorando, mientras la sensación de desorden crecía. Tal como señala Romero:

El Estado empezó a exhibir signos de debilitamiento. Esa debilidad se debía parcialmente a la crisis de la legitimidad política que tuvo su origen en la proscripción del peronismo para los procesos electorales posteriores a 1955 y a los frecuentes golpes de estado que le siguieron (Traducción propia. Romero, 2004: 17).

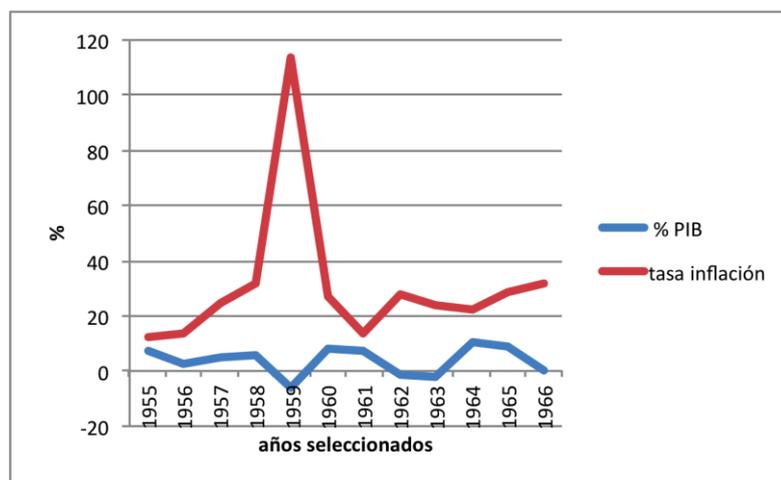
Los dos primeros años del gobierno de Illia fueron de recesión económica con el índice de inflación rayando el 20%, sin embargo, los siguientes fueron de crecimiento. El

cuadro 6.F que sigue, nos indica un aumento del PIB del 10.3% en 1964 y uno del 9.1% en 1965, períodos en que también había aumentado la productividad y los salarios reales. Sin embargo, la inflación se había disparado y el gobierno estableció un sistema de control de precios que incluía la posibilidad de verificar costos e inventarios por parte de las oficinas gubernamentales de control (Lewis, 1990: 280). A pesar de los esfuerzos (que, como tantas veces en Argentina se dedicaban a controlar el “aumento” de precios como si fuera un producto meramente especulativo, sin revertir las verdaderas causas generadoras del incremento) en 1965 los precios se habían definitivamente disparado – con una inflación anual del 32% - , afectando la economía que sólo se incrementó en un 0.6%, mientras el desempleo privado aumentaba (Lewis,1990). La crisis era ya un hecho, a la vez que crecía el descontento de muchos sectores productivos y de la clase media por políticas económicas que se percibían cercanas al peronismo. Para esos días, los diarios en Buenos Aires exhibían caricaturas donde el presidente era representado por una tortuga, como símbolo del tiempo que incurría en tomar decisiones. En junio de 1966, los militares con apoyo de un buen sector de la sociedad fueron a buscar al presidente a la Casa Rosada y lo hicieron renunciar a la fuerza, en una imagen que fue fotografiada largamente. En medio de tironeos y confusas aglomeraciones, la turba se dirigía hacia la puerta de la Casa Rosada, apretujando al presidente depuesto que parecía una isla de dignidad en medio del desorden. Al momento del golpe, a Illia le faltaban dos años de gobierno.

Para poder verificar los datos que hemos mencionado anteriormente, transcribimos un gráfico con información sobre el crecimiento anual y la tasa de inflación desde 1955 (que tiene un pico de 113% en el año 1959) hasta la caída de Illia en 1966:

## Cuadro 6.F

Tasa de crecimiento del producto bruto interno  
y evolución de la inflación de 1955 hasta 1966



Fuente: Elaborado en base a Rapoport, 2010: 246

El golpe de Illia fue uno de los más del período iniciado en 1930, sin embargo, todos los anteriores habían exhibido cierta intención de retornar a la democracia aunque fuera restringida. Los golpes habían sido el producto de la acción militar pero se apoyaban en la aprobación de una parte importante de la sociedad, aquella que se manifestaba desde el llano “golpeando las puertas de los cuarteles” según la frase popular, en una suerte de válvula de escape a las crisis periódicas. El gobierno de Onganía (1966), sin embargo, parecía un golpe distinto ya que no se mencionaba la transitoriedad sino se exponía un proyecto a largo plazo cimentado en el plan económico del ministro Krieger Vasena, un plan que resultó muy exitoso a corto plazo con el incentivo a obras de infraestructura, la multiplicación del crédito y la inversión privada, lo cual redundó en un mejoramiento del nivel de vida (Rapoport, 2010). Por otro lado, el ministro se propuso sanear las cuentas estatales reduciendo los gastos, la burocracia y aumentando los ingresos impositivos y las tasas de los servicios públicos (Lewis, 1990: 281). A pesar del éxito de la gestión de Krieger Vasena, un liberal, la oposición a sus ideas se propagaba dentro del mismo gobierno y los ministros representantes del nacionalismo (inclinación ideológica del mismo Onganía), cuestiones que sumadas a los disturbios en la provincia de Córdoba iban a precipitar la renuncia de Krieger en 1969. Para evaluar el período, analizaremos seguidamente guarismos significativos como la variación del PIB, el

porcentaje de inversión bruta, y la evolución del comercio internacional en el Cuadro 6.G:

**Cuadro 6.G**

Año	Variaciones del PBI	% inversión bruta fija	Exportaciones en millones US	Importaciones en millones US
1967	2.6	5	1464.4	1095.6
1968	4.3	12.4	1367.9	1169.2
1969	8.5	20	1612.2	1576
1970	5.4	5.2	1773.2	1694

Fuente: De Pablo, Juan Carlos (2005), *La economía argentina en la segunda parte del siglo XX. Tomo I*. Buenos Aires, Editorial la Ley. Página 702

Como señalamos, esa bonanza económica no se correspondía, una vez más, con la situación política, en esa costumbre argentina de los contrastes. Como en otros tiempos, eran protagonistas los enormes problemas políticos, al principio disimulados bajo un gobierno autoritario: “Más que un concepto claro del poder que ejercía, Onganía había adoptado como modelo, al que siguió fielmente, a la contemporánea dictadura española” (Hardoy citado por de Pablo, 2003: 626). Desde esta premisa es que Romero afirma:

En 1966, la llamada revolución argentina daba por sentado la desaparición de las instituciones democráticas e inicialmente fue descripta como una transformación en sí misma. Primero se intentó transformar lo básico de la economía nacional, después cambiar la estructura social de la Nación, y finalmente promover un nuevo tipo de representación política, funcional y orgánica. El control dictatorial del poder protegía el Estado contra los lazos corporativos anteriores y permitió un curso definitivo de la economía favoreciendo los capitales transnacionales de las grandes compañías (Traducción propia. Romero, 2004: 24).

El problema era la legitimidad. Tal como señalan Floria y García Belsunce:

Una sociedad nacional progresa cuando subordina la fuerza al gobierno de la ley. Entonces priva el *concepto de legalidad* (...) Si además esa legalidad es consentida por la sociedad, reposa en creencias colectivas que tienen a un régimen político como el mejor de los conocidos y posibles, se llega a la relativa plenitud de la legitimidad (...). Los tres conceptos - fuerza, ley, legitimidad - sirven para explicar el progreso o la degradación de una sociedad en términos de cultura política o de convivencia civilizada (1992: 979).

De allí que los autores vean en el período iniciado en 1966 como un progresivo uso y abuso de la fuerza que culminaría con la legalidad, la legitimidad y, paradójicamente, con los gobiernos militares en Argentina. Ese uso de la fuerza tenía una contrapartida que se centraba en la escalada de los movimientos de izquierda

revolucionaria que tendrían su inicio oficial de fuego con el “cordobazo”<sup>47</sup>. Sus efectos fueron tan graves, que, aunados con el asesinato del ex presidente Pedro Eugenio Aramburu, concluirían con la caída del gobierno de Onganía. El mencionado asesinato (o “ajusticiamiento” como lo denominaban los propios responsables), ocurrido el 29 de Mayo de 1970 precipitó otro golpe interno en el ejército. Sucedió tal cual había vaticinado Perón en su carta a Rogelio Frigerio: “estos eventos señalan el principio del fin, y estoy seguro que van a continuar hasta que las acciones del gobierno se paralicen. Será el final de la dictadura, las cosas van a continuar deteriorándose a través de distintas fases, hasta que alcancen una solución lógica” (Traducción propia. Lewis, 1990: 285). Las fases a las que aludía Perón no eran precisamente pacíficas.

Para dar una idea del nivel de la violencia de esos días, el relato de su “ajusticiamiento” se podía obtener en la revista “Descamisados” escrita por los propios protagonistas montoneros. La nota fue escrita para dejar en claro la paternidad del asesinato, frente a las dudas que habían planteados. ¿Las causas de esa aplicación “privada” de justicia? Los fusilamientos de la revolución Libertadora (cuando Aramburu era presidente) y la desaparición del cadáver de Evita. Tal como señala Beatriz Sarlo (2003), lo importante para montoneros no era el brazo ejecutor sino el autor intelectual, máxime si ese autor intelectual se mantenía como una figura política influyente en el escenario nacional. En lo que se refiere a Evita, la cuestión quedaría zanjada con la entrega final del cadáver, embalsamado y deambulante, (tal cual lo describe Tomás Eloy Martínez en *Santa Evita*), al mismo Perón en su casa madrileña un tiempo más tarde. La Argentina de la violencia iniciaba su paso seguro hacia el colapso, como lo llamaría O’Donnell (1997).

Luego del golpe a Onganía en 1970, siguieron tres años en los que se sucedieron los gobiernos de Marcelo Levingston y Alejandro Lanusse en medio de una situación económica que ya no era la de los sesenta y la vuelta completa a las ideas nacionalistas (Lewis, 1990), tal como correspondía a la moda intelectual del momento. Un segundo Cordobazo en 1971 precipitó la renuncia de Levingston y puso a Lanusse en la presidencia, quien, para evitar la inflación, impuso el control de precios, mayores restricciones a las importaciones y subsidios para la empresas que trasladaran sus

---

<sup>47</sup> Precedido por Asambleas populares y protestas, el 29 de mayo de 1969 se produjo el cordobazo en la ciudad de Córdoba, industrial y universitaria. Las acciones comenzaron como un movimiento sindical reprimido por el gobierno a la que se sumaron movimientos de izquierda y estudiantes. Se lo considera un detonador del golpe a Onganía.

fábricas al interior. Las turbulencias con la juventud combativa de izquierda y los sindicatos de derecha en medio de la escalada de violencia, lo convencieron de llamar a elecciones levantando, por fin, la proscripción al peronismo, pero no la su líder en el exilio (Lewis, 1990: 288). En las elecciones de 1973 resultó ganadora la fórmula peronista Cámpora-Solano Lima por un 49.5% de los votos. A pesar de que no alcanzaban el 50% más uno necesario para consagrarse en primera vuelta, y dada la diferencia con el partido radical, el candidato opositor Balbín aceptó la derrota para que el primer presidente peronista desde 1955 asumiera el 25 de mayo de 1973. En un día muy intenso, la asunción del nuevo presidente la marcaron las manifestaciones públicas y de los movimientos de izquierda frente y dentro de las cárceles para lograr la liberalización de los presos considerados “políticos”. Ante la presión, a la noche se emitió la orden que no hacía más que confirmar el escenario violento en la que se habían convertido a la Argentina. Con la vuelta de Perón el 20 de junio de 1973 se produciría la “masacre de Ezeiza”, un día terrible en el que los bosques aledaños al aeropuerto internacional fueron testigos de la lucha armada de las dos fracciones del partido que confrontaban por un lugar preponderante en el palco para la recepción de Perón: la franja sindical de derecha y la juventud de izquierda. La escena se prolongó durante todo el día y fue transmitida por televisión a los azorados connacionales. Por otro lado, con Perón en el país y su retiro del apoyo a Cámpora, al presidente y a su vice no le quedaba más margen de gobernabilidad que el necesario para renunciar el 13 de julio (Romero, 2005). Fueron reemplazados provisionalmente por Raúl Lastiri, el presidente de la Cámara de Diputados y yerno del influyente Ministro del Interior, José Luis López Rega. Con el levantamiento de la proscripción política de Perón, y la consagración de la fórmula Juan Domingo Perón- María Estela Martínez de Perón, se llamó a elecciones que resultaron en el triunfo aplastante del viejo líder, quien asumió el 12 de octubre de 1973 con la esperanza de volver a las alas díscolas de su partido a las cauces “verticalistas”... Perón había alentado la acción armada desde el exilio con frases como su popular “la violencia de arriba engendra la violencia de abajo”, sin embargo, el asesinato del sindicalista Rucci a quien Perón quería como un hijo en Septiembre de 1973, había dado rienda suelta al enojo contra los brazos de izquierda que parecían tener su agenda propia (Reato, 2008). Por ello, el presidente puso manos a la obra para neutralizar los sobrevivientes gubernamentales de esas fracciones del gobierno de Cámpora, interviniendo provincias de forma de ubicar gobernadores fieles, y al rector Puiggrós en la Universidad de Buenos Aires, ubicando al ex vicepresidente

conservador Solano Lima. La violencia, sin embargo, no se redujo, entonces Perón respondió endureciendo las penas contra las actividades terroristas. El punto culminante se dio en la masiva manifestación del 1 de mayo en la Plaza cuando ante las consignas juveniles contra la esposa de Perón y el ministro López Rega, Perón signó la ruptura gritándoles desde el tradicional balcón de la Casa Rosada: “¡Estúpidos, imberbes!” a los montoneros y a la Juventud peronista. La respuesta fue el abandono de la Plaza de los agredidos, quedando implícito su paso a la clandestinidad. Con la muerte del viejo líder, el 1° de julio los problemas, si cabía, se iban a profundizar. Asumía la vicepresidenta y el control se concentró en José Luis López Rega un decidido simpatizante del ala derecha del peronismo, creador de la triple A (Alianza Anticomunista Argentina), el organismo institucionalizado que iba a concentrarse en reprimir a montoneros y a las alas de izquierda. La violencia seguía en escalada mientras la economía parecía al tono con su inflación galopante que tendría la expresión acabada con el “rodrigazo” o el paso a la hiperinflación durante el ejercicio del ministerio de economía de Celestino Rodrigo en 1975. El ministro estableció una devaluación del 100% y un drástico aumento de la tasa de los servicios públicos como medida para mejorar las cuentas de las empresas del estado, con incrementos que iban desde el 75% en la electricidad, al 181% en la gasolina (Restivo y Dellatorre, 2009). El objetivo era reducir el consumo y aumentar la oferta exportable, sin embargo, el resultado fue el desastre. En medio del deterioro del salario real producto de la inflación sin control, el desasabastecimiento y el mercado negro ¿fue ese el punto de inflexión de la Argentina hacia una estructura social más desigual tal como señalan Restivo y Dellatorre o fue la aplicación de las políticas de apertura del Ministro Martínez de Hoz durante la dictadura de 1976? A fin de ilustrar la erosión de los ingresos de los argentinos de esos años, exponemos seguidamente un cuadro con la evolución de los salarios de convenio en el país (base 1988:100) desde 1934 a 1978, con intervalos de 4 años. Con fines informativos, se incluyen el porcentaje récord en la primera presidencia de Perón en 1948 (312.4 % para salarios calificados y 277.6% de los no calificados) así como también, en el otro extremo, el año 1978, durante la dictadura militar y sus medidas de “apertura” donde el salario real había caído a 66% en personal calificado y al 62.3 en el no calificado:



Fuente: Elaboración propia sobre datos de García, 2004: 18-19.

Como puede inferirse en el cuadro precedente, hasta 1974, el salario real mantuvo su poder de compra, para deteriorarse luego de forma notable. Lo cierto es que todo era desorden e inestabilidad en esos duros días entre 1975 y 1976 cuando el último golpe militar argentino iba a dar la estocada de gracia a la alicaída estructura de la sociedad argentina.

El 24 de Marzo de 1976 se producía el tan pedido golpe militar, con el advenimiento de la Junta Militar y el Acta de reorganización Nacional que hasta abolió la Constitución de 1853. La dictadura se prolongó desde 1976 hasta 1983 cuando la derrota de Malvinas en 1982 y la crisis económica produjeron el llamado a elecciones. Después de los gobiernos de Jorge Rafael Videla, Roberto Viola, Leopoldo Gualtieri y Reynaldo Bignone, la sensación del colapso en todos los órdenes iban a catapultar a la Argentina a la democracia.

### 6.2.3.3 La economía y sus implicancias sociales hasta 1983

Como ya señalamos, económicamente, la década del sesenta fue muy próspera. Políticamente, tal cual la tradición, se repartieron entre Arturo Frondizi y su derrocamiento, Arturo Illia y el suyo y la presidencia de facto del General Onganía. Durante la época, y en la línea del proceso de apertura de Frondizi, la inversión extranjera fue relevante al punto de promover una parte importante de la industria. ¿El problema? El destino era hacia empresas en su mayoría oligopólicas, cuestión que tenía que ver con un período de sustitución de importaciones que permitía la fijación de precios, sin consideraciones a las economías de escala o al precio internacional, dada la barrera de la protección aduanera:

Las empresas extranjeras generaron en 1963, 24.6% del total de la producción industrial, pero mientras en las ramas de escasa concentración participaron con el 1.9% del total, en las ramas oligopólicas altamente concentradas contribuyeron con el 52.9% del total... La creciente participación de las empresas grandes refleja el proceso de concentración operado en la industria desde comienzos de la década de 1960. Ligado a este proceso se operó un cambio en la estructura de la propiedad, hacia un mayor aporte de capital extranjero (Feldman e Itzcovich citado por de Pablo, 2005: 703).

Para dar una idea de ese proceso baste recordar lo siguiente: “dentro de las 25 mayores empresas manufactureras, el número de empresas nacionales pasó de 16 en 1957, a 8 en 1966, y dentro de las 100 mayores empresas manufactureras, el número de firmas nacionales pasó de 86 en 1957, a 50 en 1966, siendo desplazadas por empresas en su mayoría norteamericanas” (Skupch citado por de Pablo, 2005: 704) ¿Qué nos indican datos como estos? En principio el origen del capital no debería representar una señal clara de alarma en una economía, es más, según la propia teoría de respaldo al propio Consenso de Washington, se presentaría como una señal de lo atractivo que resulta un país en el ámbito internacional. Sin embargo, como ya señalamos en la nota de Feldman e Itzcovich recordada por de Pablo, existe un problema primario que es que el destino de las inversiones no era hacia empresas de competencia internacional sino a compañías oligopólicas abrigadas por la protección de un sistema de sustitución de importaciones que tenía sus días contados... Es decir, las inversiones se destinaban a grandes conglomerados con influencia, en medio de una estructura general que señalamos como corporativa; de esta forma se agregaban nuevos actores con gran poder de presión. Por otro lado, tradicionalmente Argentina exhibe una cierta tendencia a las industrias de origen extranjero. Para dar un ejemplo, en la época liberal, el país se había convertido en destino claro de las inversiones foráneas. En principio, este dato de la realidad

empírica puede parecer auspicioso, aunque también puede interpretarse como una generación insuficiente de empresas locales de envergadura, ya sea por una baja propensión al ahorro o por una limitada inclinación emprendedora local. Según informa Díaz Alejandro, ya en 1909 el porcentaje de la inversión privada en Argentina proveniente del capital extranjero ascendía al 41% del total (citado por Gerchunoff y Llach, 2003: 30). En 1932, el país exhibía el tercer lugar de destino de las inversiones inglesas, después de Canadá y Australia, ambos países pertenecientes al Commonwealth. Con respecto a las inversiones norteamericanas, Argentina era el primer destino con más de ochocientos millones de dólares del momento (Floria y García Belsunce, 1992). Esta tendencia que se prolongó en el tiempo podría tomarse como indicios de ciertas deficiencias en lo que podríamos llamar la clase empresaria local.

Volviendo a la historia política de esos años, podemos señalar que después del poco trascendente gobierno de Marcelo Levingston (1970-1971) fue el turno del General Lanusse, el estratega detrás del golpe a Onganía, quien asumió el 26 de junio de 1971, “en un clima político completamente desfavorable. La violencia guerrillera y el descontento popular crecían, se sucedían las puebladas, Perón día a día tenía más adeptos y la situación del gobierno militar se hacía insostenible” (Pigna, 2002: 1). De ahí que Lanusse comprendió la necesidad de un llamado a elecciones y del levantamiento de la proscripción del peronismo como medida de pacificación ante la creciente violencia que se cristalizaba cobrando vidas. El triunfo de Cámpora, sería el primer paso para el regreso de Perón al país y a las urnas. Como señalamos, con su muerte y la asunción de la esposa, la esperanza de consolidar la gobernabilidad y el orden se esfumó. La inflación se convertiría en hiperinflación con el *rodrigazo* mientras la violencia llegaría a un nivel inconcebible, una hiperviolencia que patentizaría las dos fracciones antagónicas del peronismo. El desorden se desbordaba y la tradicional solución de la Argentina, no tardaría en aparecer: el golpe. En 1976, la suerte del gobierno democrático parecía irreversible mientras la crisis se encontraba en plena eclosión, el modelo de sustitución de importaciones exhibía su agotamiento, la inflación se había disparado en un exceso que se parecía al de la violencia en las calles y la percepción de la incapacidad y el desgobierno de la presidenta en ejercicio, la viuda de Perón, había ganado al ciudadano medio. El golpe inminente venía con un deseo profundo de “orden” en la economía, de la violencia, de la política. A pesar de los

esfuerzos ideológicos posteriores por ocultar las evidencias de la realidad empírica, la sociedad argentina de 1976 todavía consideraba el uso de la fuerza militar como solución a una democracia que se percibía llena de falencias, lo cual exhibía una incapacidad general para separar la idea de gobierno en ejercicio de la sistema político vigente, cuestión que subsanaría años más tarde con el advenimiento de la nueva democracia de 1983. Pero volviendo a marzo de 1976, seis y medio largos años demostrarían que el “orden” no siempre significa una mejor vida, ni siquiera en lo económico:

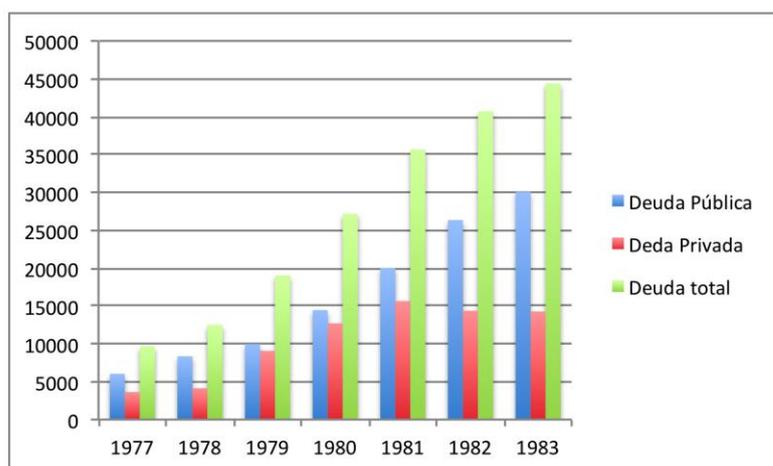
... Los gobernantes autoritarios dieron un nuevo ejemplo de su incapacidad para redefinir el curso de políticas económicas que probaban su agotamiento (...) La única sucesión ordenada dentro del régimen militar, es decir, el reemplazo del General Videla en 1981, sólo sirvió para precipitar la ya inevitable defenestración de Martínez de Hoz y el abandono de las políticas económicas de disciplinamiento y reformas implementadas a partir de 1978. Este hecho abrió un convulsivo proceso durante el cual los sucesores de Viola y Galtieri, pretendieron, cada uno de acuerdo a su estilo, ignorar que la suerte del gobierno militar estaba irremisiblemente atada al éxito de su política económica (Cavarozzi, 2006: 63).

Extrapolando las terribles lesiones contra los derechos humanos del período, la derrota en la Guerra de Malvinas, la escalada militar por los problemas limítrofes con Chile, la economía también fue perjudicada y, por ende, la otrora estructura igualitaria de la sociedad argentina. Si bien el modelo de sustitución de importaciones había demostrado sus profundas deficiencias en cuanto a competitividad, eficiencia, costos internos y endeudamiento externo, la solución emprendida por la dictadura a través de su Ministro José Alfredo Martínez de Hoz no fue la mejor. La apertura comercial indiscriminada desde lo económico atacó la industria local (que como vimos había crecido protegida y poco competitiva) sin ningún tipo de posibilidad para una gradual adaptación. Si bien los problemas de la falta de eficiencia y competitividad eran un producto de la forma en que la industrialización se encaró en Argentina desde muchas décadas atrás, en suma, de una visión errada de la economía como algo cerrado y poco expuesta al mundo salvo para la venta de productos primarios, la solución de abrir indiscriminadamente no parecía el camino más indicado. Si esa política se combina con un tipo de cambio de dólar barato que favorecía las importaciones, el resultado puede asumirse como letal para la industria y el empleo local. Una vez más la falta de pragmatismo de los responsables de la economía del país se presentaban para el asombro. Pero otras políticas económicas drásticas al abrigo del gobierno autoritario, también tuvieron profundas consecuencias en aumentos de la tasa de interés y las

restricciones al crédito. La Argentina de la producción para el mercado interno pasaba a la Argentina de la profunda especulación financiera: “aquí entra en acción una dura herramienta clave de la reforma monetaria efectuada por Martínez de Hoz: la cuenta de regulación monetaria. Esta cuenta procura compatibilizar dos objetivos aparentemente antagónicos. El primero de ellos es una alta rentabilidad para el sector bancario. El segundo es que dicha rentabilidad puede lograrse en condiciones de fuerte restricción crediticia, necesarias para mantener indefinidamente la recesión” (Brailovsky, 1982: 204). En un contexto donde los bancos prestaban al Estado Nacional a intereses altísimos, nos indica Brailovsky, la cuenta de regulación monetaria impedía que prestaran una parte importante del sobrante a los privados, manteniendo una porción como reserva sobre la que el mismo Banco Central pagaba intereses. Para resumir el perfil dramático, la política de restricción de créditos se completaba, como ya señalamos, con la apertura comercial a los bienes terminados del exterior: “de este modo no sorprende enterarse de que la única actividad que se expandió durante el período fueron las finanzas. Entre 1974 y mediados de 1980, el conjunto de los sectores productores de mercaderías había crecido apenas un 3.2%. En ese mismo tiempo, los servicios financieros crecieron 35.4%.” (1982: 205). La consecuencia de este primer ensayo “liberal” a la Argentina, sin cuidada planificación, manteniendo el enorme gasto público y las empresas paraestatales, originaría la profundización del punto de inflexión en la desigualdad (cuestión que como vimos se había iniciado en 1975 con la hiperinflación) con el efecto secundario de haber multiplicado peligrosamente la deuda externa, tal como podemos percibir en las cifras del cuadro siguiente:

## Cuadro 6. I

Deuda medida en millones de dólares corrientes de 1977 a 1983



Fuente: Elaboración propia desde Fanelli y Frenkel en Cavarozzi,2006:65

Con el aumento de la desigualdad, resultante de la argentina “especuladora”, se produciría un primer deterioro en el empleo que se acentuaría con las necesarias privatizaciones posteriores. Otra característica de este período, como ya señalamos, fue el importante aumento de la deuda externa acompañada por la toma de créditos a tasa flotante. Un hilo suelto en la complicada trama de la deuda, que tendría consecuencias terribles. Como ya señalamos, mientras que en los años setenta, el crédito, tras el boom de los petrodólares, era abundante y se presentaba muy disponible para las economías latinoamericanas (ningún gobierno de la región pareció atender el tema de las tasas flotantes que en esos años eran bajas y en algunos casos hasta negativas desde el punto de vista efectivo); en los ochenta, con la idea de atraer inversiones y capitales, los países del Primer Mundo incrementarían sus tasas de interés a niveles antes desconocidos, lo que llevaría a un aumento exponencial de la deuda externa latinoamericana y sus tradicionales políticas de renegociación del capital. Por otro lado, ese aumento estaría acompañado por el endurecimiento de los acreedores en el cobro de los créditos a la región. Políticas que llevarían al mejoramiento de las economías del Hemisferio Norte, mientras se deterioraban las latinoamericanas erosionando profundamente el crecimiento y las estructuras sociales, características de la llamada “década pérdida”.

Pero volviendo al caso argentino, en 1982, luego de la derrota de Malvinas, la población argentina hizo sentir su necesidad de cambio y se estableció una nueva convocatoria a elecciones en medio del más moderado gobierno de Reynaldo Bignone: “las naciones que han sufrido paciente y casi inconscientemente la más abrumadora opresión, suelen alzarse en rebelión en contra su yugo tan pronto como éste se hace menos pesado” (Tocqueville citado por Giner, 2001: 89).

El gobierno militar ya no tenía respuestas ante la persistente crisis mientras exhibía un fracaso rotundo en lo que a implantación de “orden” se refería. He aquí el colapso que señalara O’Donnell (1997). De esta forma, el camino a la transición democrática se convertía en la única opción disponible:

El derrumbe del régimen militar del “Proceso” se extendió durante casi dos años y fue extraordinariamente costoso para la Argentina. Comenzó con el agravamiento de los conflictos internos de la dictadura de 1981, se intensificó con la invasión a Malvinas y el posterior desastre bélico y culminó a fines de 1983. Y el inevitable final, es decir, la devolución del gobierno a las autoridades electas libremente, se postergó de manera exagerada con el único propósito de lograr imponer algún tipo de condicionamiento al futuro gobierno en materia de castigo de las violaciones a los derechos humanos. Las Fuerzas Armadas no sólo fracasaron en este objetivo, sino que además no pudieron hacer nada para evitar que la crisis de la economía se agravase hasta convertirse en un verdadero desastre en materia de niveles de inflación y desempleo y el *default* de una deuda externa que había adquirido niveles descomunales (...) En diciembre de 1983 el último presidente de facto, el General Reynaldo Bignone, no tuvo más remedio que entregar el gobierno al candidato menos deseado por las Fuerzas Armadas e inesperado ganador de las elecciones de ese año, Raúl Alfonsín (Cavarozzi, 2006: 71).

#### 6.2.3.4 Características de la estructura social

Hemos mencionado lo relativamente equitativo de la sociedad argentina, por lo menos hasta 1975-76. A lo largo del presente capítulo hemos resaltado la importancia de la clase media y las posibilidades de movilidad social ascendente, cuestiones que convertían al país en singular en el contexto latinoamericano. Antes de analizar las razones del paso a la inequidad sería conveniente detectar cuáles eran las razones de la presencia de una mayor equidad en la distribución del ingreso argentino en relación al contexto de la región. De esa forma sería factible establecer una posible explicación del cambio, a través de la identificación de ciertos factores de influencia. Desde esta reflexión es que nos preguntamos, ¿cómo se explica esa relativa equidad en la distribución del ingreso argentino hasta mediados de la década del setenta?

Se podría explicar resaltando las diferencias con los países de mayor contraste social tradicional, por ejemplo Chile, un país con distribución más desigual a pesar de su mayor estabilidad política y de la influyente presencia de partidos de izquierda en su

juego democrático. Al tomar esta vía, dejaremos de lado la vieja explicación de la desigualdad latinoamericana basada en la distribución de tierra de la conquista y al tipo de conducción política centralizada en la Corona. Demasiados años han pasado para seguir castigando a España por los problemas distributivos de la región.

Pero volviendo a Chile, veremos en el próximo capítulo cómo, por un lado, el carácter agrícola de su producción con fuerte concentración de la tierra en manos de unos pocos y por el otro, el perfil del país como productor minero podrían haber contribuido a una estructura de distribución del ingreso más concentrada. Sin embargo, y volviendo a Argentina, también su riqueza está apoyada mayormente en la exportación de productos del campo. Entonces, ¿cuál es la diferencia? Hemos mencionado más arriba que la explicación podría encontrarse en el carácter extensivo de la explotación rural argentina, con pocos empleados en el campo; en lo urbano de su población con las corrientes migratorias asentándose en las ciudades donde las oportunidades de educación y movilidad social eran más pronunciadas. Beccaria y Altimir (1999) señalan el indicativo de estas características singulares de Argentina se encontraban en el mercado de trabajo: “hacia principios del decenio de los setenta el mercado de trabajo argentino se diferenciaba de los correspondientes a la mayoría de los otros países de la región. En términos generales (...) estaba relativamente integrado, había una mayor presencia de trabajo asalariado, los niveles de subocupación eran más bajos, los salarios – en términos absolutos – más elevados, y se registraban menores diferencias de ingresos entre sectores y calificaciones” (Beccaria y Altimir, 1999: 9). Para los autores las explicaciones deben buscarse en el pasado: como señalamos previamente, Argentina era un país escasamente poblado, con una población urbana fundamentalmente que crecía a tasa reducida (1.7% anual frente al promedio de 2.1% latinoamericano), y posibilidades claras de educación como vehículo para la mejora de la oferta de trabajo y la movilidad social. Mientras la economía crecía dinámicamente pudiendo absorber la oferta de empleo ya sea desde lo público o lo privado. A este contexto, se agregaba la tradicional presión sindical por mejoras en los salarios y condiciones de empleo. Una presión que, como mencionamos a lo largo del trabajo, apareció mucho antes del peronismo de la mano de italianos y catalanes y tuvo su apogeo durante el régimen justicialista:

Otra de las características de la situación argentina fue el desarrollo alcanzado por la actividad gremial, proceso ligado al grado de asalarización de la fuerza de trabajo que ya había logrado un nivel elevado a principios de siglo. El escaso grado de subutilización de la mano de obra también

debió haber contribuido a la fortaleza y cobertura del sindicalismo (...) la política laboral y social del peronismo contribuyó significativamente a mejorar la distribución del ingreso (Beccaria y Altimir, 1999: 9-10).

Para dar una idea del grado de asalarización del país antes del peronismo, en 1914 había alcanzado al 65% , una cifra que el resto de la región obtendría en 1980; mientras (para analizar otro indicativo del nivel de vida) los hogares pobres en 1960 eran sólo un 5% frente al 50% de promedio en la región (Ibídem: 10). Sin embargo, los problemas estaban latentes en medio de un proceso de sustitución de importaciones que se agotaría mientras el empleo público y su mecanismo velado de seguro de desempleo se había convertido en una carga para el erario nacional. Entre 1950 y 1970, se empieza a detectar un cierto estancamiento en las fuentes de empleo privadas mientras aumentaban los empleos en servicios, sobre todo con características de cuentapropismo. Como ya señalamos, la encuesta de movilidad social efectuada en la zona de Buenos Aires y Gran Buenos Aires en 1969 ya indicaba el incremento de los empleos en servicios (Kessler y Espinosa, 2009). Como veremos más adelante, la importancia del empleo terciario se puso de relieve en los países más avanzados, pero en el caso de los países en desarrollo puede implicar una falta de generación de nuevos puestos de trabajo formales. Para 1970, sin embargo, Argentina seguía tendiendo al pleno empleo con una distribución del ingreso que se mantenía relativamente equitativa. A pesar de las dificultades para obtener medidas del coeficiente de Gini en la época, Beccaria y Altimir (1999) sostienen que las mediciones rondaban el 0.41, muy por debajo del promedio latinoamericano (otras mediciones señalan el coeficiente por debajo del 0.40 como veremos en el capítulo VIII).

A partir de 1975, se empieza a producir una nueva etapa con el deterioro de las remuneraciones por efecto de la hiperinflación que sería protagonista de la historia argentina por lo menos hasta 1991: “los efectos del largo proceso de estancamiento e inestabilidades entre mediados de los setenta y principios de los noventa afectaron el comportamiento del empleo y las remuneraciones” (Beccaria y Altimir, 1999: 11). Por otro lado, las políticas de apertura de la dictadura no hicieron más que profundizar y fijar los efectos del deterioro del salario real producido por la inflación, con la importación masiva de bienes de consumo y la destrucción de puestos de trabajo en la industria local y una erosión general de los salarios reales. Para ejemplificar lo señalado por Beccaria y Altimir, veamos en el siguiente cuadro la evolución del índice de

inflación y el efecto en el deterioro del salario real, tomando, esta vez, el año 1975 como 100 con la finalidad de dimensionar esa erosión

## Cuadro 6. J

### Indicadores económicos y sociales entre 1974-1983

año	% PIB	Tasa de Inflación %	Sdo Comercial en millones US	Salario real Base 1975:100
1974	5.3	24.2	295.8	
1975	-0.9	182.8	-984	100
1976	0.2	444.1	882	66.4
1977	6	176	1490	51.4
1978	3.9	175.5	2565	53.9
1979	6.8	159.5	1102	57.7
1980	0.7	100.8	-2527	66.3
1981	6.2	104.5	-287	61.9
1982	6.2	164.8	2289	sin datos
1983	3.1	343.8	3334	sin datos

Fuente: elaborado en base a Rapoport, 2010: 335

De esta forma, el camino hacia la profundización de la desigualdad había comenzado, aún en medio del esperado advenimiento de la democracia.

#### 6.2.4. El restablecimiento de la democracia

##### 6.2.4.1. Raúl Alfonsín (1983-1989) y el inicio de Carlos Menem (1989- marzo de 1991)

Raúl Alfonsín pertenecía al tradicional partido radical. Cuando la convocatoria a elecciones se hizo realidad, el partido peronista se mantenía como el “candidato”; después de todo, nunca había perdido una elección a la que le hubieran permitido

presentarse. Sin embargo, el partido radical, cuyo tradicional bastión era la clase media, contaba con dos propuestas interesantes que se presentaron frente a frente en las elecciones internas: Fernando de la Rúa, representante del ala derecha del partido y Raúl Alfonsín, de centro izquierda. Alfonsín fue el elegido y después de construir con mucha eficiencia su campaña, arrasaría en las elecciones nacionales con un sorprendente 52%. Esta primera derrota del peronismo tiene su explicación histórica. En los multitudinarios actos de cierre de campaña de esos días en la avenida 9 de julio, un influyente sindicalista peronista, Herminio Iglesias, había quemado un ataúd radical, lo cual en el imaginario nacional terminó por evocar no sólo la violencia de los años previos, sino el “desorden” que había conducido a un período al que no se quería regresar. A pesar de que esa tónica estaba muy lejos de ser compartida por el candidato a presidente por el peronismo, Italo Argentino Luder, la escena bastó para decidir a los que dudaban. El candidato radical, por su parte, era el representante del cambio, así se anunciaba y así era considerado por el electorado. Alfonsín era un gran orador que supo interpretar y plasmar en sus discursos las necesidades de una población y su “esperanza” para una sociedad mejor, independiente, igualitaria, sobre todo cuando los signos de las inequidades se habían hecho tan patentes en la Argentina. Su voz potente y convincente, su perfil de persona sensible pero seria, terminaron por conquistar al electorado que veía en él una encarnación de la democracia perdurable que deseaban. Sabeedor de ese deseo por un régimen que terminara con las arbitrariedades, el candidato la invocaba una y otra vez en sus apariciones públicas anunciando un futuro donde la justicia y el bienestar fuera una realidad para todos, de ahí su famosa frase de campaña: “con la democracia se vive, se come, se educa”. De esa forma, mientras la idea de “pueblo” era reemplazada por la ciudadanía evocando un futuro mejor que el presente, Alfonsín se consagró presidente, y el partido peronista fue derrotado por primera vez en las urnas nacionales. En cuanto al Congreso, la ola expansiva alfonsinista alcanzó la Cámara de diputados donde los radicales contarían con mayoría y quórum, pero no al Senado ni a la mayor parte de las gobernaciones. Un bastión que el peronismo utilizaría con fricción para detener leyes del radicalismo.

Con la algarabía de su asunción presidencial el 10 de diciembre de 1983, el nuevo presidente anunciaba:

Nosotros daremos a la política la dimensión humana que está en las raíces de nuestro pensamiento. Vamos a luchar por un Estado independiente. Hemos dicho que esto significa que el Estado no debe subordinarse a poderes extranjeros, no puede subordinarse a los grupos financieros internacionales, pero que tampoco puede subordinarse a los privilegios locales (Alfonsín, 1983).

La asunción de Raúl Alfonsín fue acompañada por multitudes esperanzadas. Sin embargo, como parece una constante en los presidentes radicales, su tiempo sería muy difícil, pleno de conflictos que no siempre supo resolver. Para enumerar los más importantes, podemos señalar: los problemas internos de levantamientos militares y de la izquierda, los inusitados 1000 días de huelgas establecidas durante su mandato y la combatividad de los sindicatos tradicionalmente peronistas, la inflación que se desbocaba, los problemas limítrofes con Chile a solucionar, el gasto público provincial que no podía reducirse, el peso del déficit de las empresas del Estado, los subsidios a empresas privadas que representaban el 10% del presupuesto nacional, el importante déficit fiscal, los juzgamientos por los derechos humanos a los mandos militares, y sobre todo, la dura crisis de la deuda de los ochenta. Si bien sus respuestas y resultados fueron muy dispares, muy pobres en cuanto a lo que economía se refiere, más trascendentes en lo político, nos parece importante resaltar la magnitud de frentes que tuvo que afrontar. Al final del camino, la crisis fue implacable pero también lo fue la defensa a las instituciones y a la democracia. Todo un cambio (quizás el *cambio* que el presidente supo incorporar a la vida política argentina) para un país acostumbrado a utilizar los golpes de Estado como bisagra y alivio de las crisis periódicas.

Políticamente, Alfonsín se enrolaba en la socialdemocracia cuyos más importantes exponentes eran los europeos François Mitterrand, Bettino Craxi y Felipe González. En medio del apoyo por lo menos formal, las suspicacias internacionales contra Argentina eran claras:

Las naciones industrializadas no se habían recobrado de la sorpresa que causó la guerra de Malvinas, nuestra imprevisibilidad era muy grande y los pronósticos sobre la transición democrática no muy seguros. Las naciones latinoamericanas y los países no alineados, a pesar de habernos expresado generosamente su solidaridad, e incluso haber actuado en consecuencia (...) sobre el conflicto de Malvinas, no podían dejar de lado un sentimiento fundado en desconfianza hacia nuestro país (Alconada Sempé citado por de Pablo, 2005: 221).

Según Toussaint, la deuda externa había alcanzado un nivel preocupante de US 43 632 millones en 1982. Para dar un indicio del incremento, en 1976 la dictadura militar inició con una deuda de US 8 280 millones, multiplicándola cinco veces en su gestión de menos de siete años (Toussaint, 2002). Esa multiplicación fue producto de varios factores como ya señalamos: la liquidez de fondos internacionales en los setenta, el incremento de las tasas de interés flotantes a inicios de los ochenta y la irresponsable

adquisición del gobierno argentino de nuevo créditos de fácil obtención y no tan claro destino:

Volvemos a preguntarnos entonces, ¿en qué se gastó tanto dinero del Estado?

En un país lleno de paradojas, la respuesta no puede dejar de ser inverosímil: el Estado usó el dinero de los contribuyentes para pagar intereses. Es decir, intereses de intereses, producto de un endeudamiento gigantesco, desmesurado, sometido a la pulcra indexación de los tiempos que corren.

Veamos algunas cifras de ese endeudamiento:

- En 1980, la inversión de las empresas públicas se financió el 90% con endeudamiento. A diciembre de 1980 esa deuda era de 11 000 millones de dólares.
- Solamente en el primer semestre de 1981, YPF [Yacimientos Petrolíferos Fiscales] aumentó sus deudas a un ritmo de dos millones y medio por día [...].
- En el período enero- julio de 1982, el pago de deudas internas del Estado representó el 40.5% del déficit de Tesorería. O sea, casi la mitad del déficit se fue en devolver préstamos e intereses. ( Brailovsky, 1982: 202-203).

Brailovsky (1982) se preguntaba cómo se había llegado a esa situación límite. Explica que los argentinos, en una etapa monetaria, habían llegado a la conclusión (por el momento, por lo menos) de que la emisión tenía efectos inflacionarios, por lo que elegían el endeudamiento externo para cubrir el déficit fiscal, lo cual “no significa solucionar el problema del déficit sino, simplemente, postergarlo, o en el mejor de los casos cargárselo al gobierno siguiente” (1982: 203). Esa etapa monetaria, sin embargo, no había alcanzado al gasto que se seguía manteniendo a pesar de que, a todas las luces, excedía las capacidades de financiación de la época. Pero los gastos del gobierno militar no habían sido en sueldos solamente, también se había invertido en armamento, para la posible guerra con Chile en 1978, para la fallida guerra en Malvinas, para la propia guerra librada en el interior del territorio contra las alas combativas de izquierda. Parte de un círculo vicioso de gasto público, con la consecuencia de un déficit que en 1983 alcanzaba el 15.6% del PIB. Según escribió el economista López Murphy, la sociedad con la que se enfrentó Alfonsín se presentaba de la siguiente forma: “en la Argentina se da quizás, en un número extremo, una simbiosis del conflicto, la inercia y el desequilibrio monetario”, conflictos que tenían que ver con reclamos de la sociedad que excedían los recursos disponibles, inercia por una larga tradición inflacionaria y desequilibrio provocado por las subas de precios originadas en la necesidad de financiar el gasto público (López Murphy, 1991: 15).

A pesar de los esfuerzos alfonsinistas para negociar en forma conjunta con otros deudores de Latinoamérica en una posición de mayor fuerza que permitiera algún tipo de consideración en los intereses, los países latinoamericanos negociaron el pago de la deuda en solitario. Una deuda que originaba un servicio que horadaba los presupuestos

y disparaba los déficits locales. A partir de 1984, Argentina inició un arduo intercambio con los organismos internacionales como un conflicto constante. Los cada vez más regulares monitoreos del Fondo Monetario exigían equilibrar el presupuesto a través de la disminución del gasto público, del incremento de impuesto y la reducción de la evasión. Medidas que sirven para mantener la solvencia al corto plazo pero que producen una contracción adicional de la economía, máxime si se aplican en épocas de recesión, tal como lo señalara el propio Stiglitz (2004). Cuestiones macroeconómicas que terminan reflejadas en deterioro del nivel de vida de la población. A pesar de las objeciones primarias a las propuestas del Fondo Monetario, sería necesario convenir que la situación del gasto público argentino presentaba un amplio campo para ser objetado: excedía largamente todas las posibilidades de los ingresos, producía de por sí un alto déficit que exigía endeudamiento externo, por otro lado, se mantenían enormes empresas públicas, poco competitivas, trabajo intensivas y deficitarias mientras los subsidios a las empresas privadas suponían un 10% del PIB. Mantener la estructura de la sustitución de importaciones exigía fondos externos, y ya no había aportantes dispuestos a financiar esa aventura. La otra opción era la emisión de moneda, herramienta ampliamente utilizada y común a los países de la región. La primera conduce a endeudamiento y a una restricción en la disponibilidad de los ingresos presentes y futuros del país, la segunda a la inflación, y en los casos más graves a la hiperinflación. Argentina conocería los dos problemas en forma simultánea.

Parece importante tantos años después recordar estos hechos que, convenientemente, parecen olvidar mencionar muchos críticos a la aceptación del Consenso de Washington en una visión simplificada del pasado. El país se había quedado sin soluciones junto con las posibilidades de financiamiento. Como ya señalamos, puede objetarse la aplicación de las medidas posteriores, pero nos parece importante recordar las principales características del contexto latinoamericano para percibir el porqué de la aceptación de las recomendaciones del consenso en los noventa en medio de una realidad que parecía haberse quedado reducida a una única alternativa. Los cambios no podían más que avecinarse. Pero mientras tanto ¿cuál era la situación social en la Argentina?

Durante los años de proscripción el sindicalismo había actuado como el brazo generador de conflicto del partido peronista; los movimientos se habían neutralizado en medio de la dictadura, pero la práctica de presión sindical se restableció durante el gobierno de Alfonsín. El tradicional amigo-enemigo peronista, había encontrado su

objetivo en el presidente de la Nación, y contra Alfonsín iba a aplicar todo su combatividad. La otrora dividida representación sindical se unificó en la Confederación General del Trabajo en rechazo a la llamada “Ley Mucci” que desde el gobierno propiciaba la democratización de los sindicatos, como forma de neutralizar la hegemonía. Ante el fracaso de ese camino, el presidente Alfonsín ofreció una “concertación” que, en definitiva, terminó por cristalizar los intereses sectarios de ciertos grupos de presión, complicando más la gestión económica y el crecimiento y dificultando las operaciones:

Era un proceso parecido al viejo pacto social peronista por el cual los líderes del capital, trabajo y gobierno eran incentivados a producir un consenso sobre lo que debía hacerse.(...) La concertación hubiera podido sobreponerse al tradicional egoísmo de los grupos de presión argentinos, si el gobierno hubiera exhibido mayor liderazgo. La Nación necesitaba una nueva visión, una fractura con el pasado, una redefinición del futuro. En su lugar se obtuvieron las mismas políticas de los últimos cuarenta años, como si hubieran probado su éxito (...) Cada comité debía acordar los lineamientos para el crédito, salarios, producción y crédito y cada comité era parte de uno general con un plan para el conjunto (Traducción propia. Lewis, 1990: 483).

El resultado fue una profusión de decretos y normas que parecían regular y encauzar todos los puntos de la actividad económica en innumerables papeleos y presentaciones. La intención del gobierno era reducir la inflación y el déficit pero las medidas concretas contribuyeron a aumentar ambas. Del descontento general originado por los aumentos de precios, la profunda caída del salario real, el desabastecimiento, sumado a las huelgas generales propiciadas por los sindicatos, aprovecharon los militares (descontentos por los procesos judiciales en su contra) para producir sucesivos levantamientos en abril de 1987 (Campo de Mayo) enero de 1988 (Monte Caseros) y Diciembre de 1988 (Villa Martelli): “los militares no aceptaron las nuevas reglas de juego, reaccionaron con la depuración de sus propias filas (...) Por una única vez un gobierno civil enfrentaba un golpe militar y asimismo, la sociedad civil en su conjunto, los partidos políticos incluido el peronista ya renovado, pero también las organizaciones sociales (...) se manifestaron por la legalidad” (Sebreli, 2002: 409). Los levantamientos militares, el posterior ataque terrorista a la Tablada y la profunda crisis económica con un deterioro del nivel de vida sin precedentes no afectaron la vigencia del régimen democrático: “estos hechos constituyeron junto con los juicios a la Junta, hitos de la democratización y desmilitarización de la sociedad argentina” (2002: 409).

El legado de Alfonsín parecía escrito y probado en su gestión: no importan los problemas económicos, las expectativas no cumplidas, el desencanto, los resabios de violencia del pasado, la democracia como sistema político se constituye en la única

opción viable. Tal como explicara O'Donnell: “en los casos de regímenes autoritarios económicamente destructivos y altamente represivos, es probable que se requieran mayores fracasos políticos, una crisis económica más profunda y más tiempo para que se adopte una actitud generalizada de indiferencia en relación a la supervivencia del sistema democrático” (1997: 236). Ese mensaje, junto con la condena a la dictadura militar y a sus excesos, fueron incluidos en la educación de las escuelas en forma consistente y sistemática quizás, por primera vez. La historia posterior con la crisis del 2001-2002 muestra el enojo de la sociedad civil ante un sistema político que no daba respuesta a los graves problemas económicos y sociales; con la frase común en esos días: “que se vayan todos”. Sin embargo, ese clamor se fue diluyendo hasta convertirse en una anécdota más. Las crisis y los problemas no pudieron borrar la sensación de un sistema político muy imperfecto pero única alternativa, al decir de Przeworski (1994).

Pero volviendo a la historia, en 1987, el partido radical en el gobierno perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, su único bastión. Dos años después la situación parecía insostenible con cifras de pobreza y desempleo sin precedentes. La corrida cambiaria del 6 de febrero de 1989 firmaría el epitafio del gobierno radical: el dólar pasaría de 17 a 100 australes, y la hiperinflación nuevamente azotaba a la Argentina.

En las elecciones de mayo de ese año resultó vencedora en primera vuelta la fórmula del peronismo: Menem-Duhalde con el 49.3% de los votos. Con la renuncia anticipada de Alfonsín como medida para asegurar la gobernabilidad, el nuevo presidente tomó posesión seis meses antes de diciembre, en Julio de 1989:

El 9 de julio de 1989 el presidente Raúl Alfonsín entregó el mando al electo Carlos Saúl Menem. Se trataba de la primera sucesión constitucional desde 1928 (a candidatos distintos) y de la primera vez, desde 1916, que un presidente dejaba el poder a un candidato opositor: todo hablaba de la consolidación del régimen democrático y republicano restablecido en 1983. Pero su trascendencia quedó oscurida por una formidable crisis: la hiperinflación desatada en abril, se prolongó hasta agosto; en julio la inflación fue del 200%, y en diciembre todavía se mantenía en el 40% (Romero, 2005: 269).

Dentro de este contexto, Menem tendría mucho que hacer y que cambiar para asegurar la gobernabilidad. Su prueba de fuego militar se produjo con el levantamiento del ejército que sofocó con éxito el 3 de diciembre de 1990, el segundo desafío fue mantener a raya por lo menos a través de la negociación, a los combativos sindicatos que habían plagado de huelgas a su predecesor. A pesar de la falta de soluciones efectivas del primer año y medio de gobierno, las huelgas y los paros se detuvieron.

En lo económico, los programas no daban resultado para bajar la inflación en forma perdurable. Pero la solución estaría dada por las Leyes de Emergencia Económica y de Convertibilidad, sancionada en abril de 1991. De esta forma, con el advenimiento de Cavallo en el ministerio de economía es que en Argentina se produce el punto de inflexión económico e ideológico y la aceptación de las medidas propuestas por el Consenso de Washington. Con las medidas volverían la estabilidad económica, el crecimiento, el crédito a los hogares argentinos y la posibilidad de la compra de bienes durables en medio de un contexto donde la inflación parecía haber quedado en el pasado. Sin embargo, ¿significaban estos factores una mejora en el mercado de trabajo y en la distribución del ingreso? A este período nos dedicaremos seguidamente.

### **6.3. Hechos posteriores a los noventa y la aceptación del Consenso de Washington**

#### 6.3.1. Consideraciones previas

Analizar la aplicación del consenso de Washington en Argentina supone recorrer distintas presidencias democráticas: la primera y la segunda de Carlos Saúl Menem, la de Fernando de la Rúa y los cambios debidos a la dura crisis de 2001-2, con su renuncia de la Rúa, el advenimiento de Eduardo Duhalde para completar el mandato trunco del radical, y luego en el 2003 la aparición de los Kirchner en la escena nacional. Para efectuar este análisis a la luz de la adopción de las pautas del Consenso de Washington es que dividimos artificialmente la primer presidencia de Menem en un antes y después de la adopción de las medidas. Seguidamente, entonces, analizaremos las presidencias de Menem a la luz de la aplicación del Consenso de Washington.

#### 6.3.2. Menem y las medidas de apertura

Carlos Menem había prometido en su campaña un “salariozo” y una “revolución productiva” a la empobrecida clase obrera. Pero desde su discurso inaugural empezó a sorprender: “Yo no aspiro a ser presidente de una fracción, de un grupo, de un sector, de una expresión política. Yo quiero ser el presidente de una Argentina unida, que avance a pesar de las discrepancias” (Menem citado por Beltrán, 2005). El país parecía haber

votado al Perón de los primeros años, pero el presidente resultó un pragmático que citaba a los industriales para armar su plan económico. Desde el principio, se estableció una clara paradoja: Menem sorprendió favorablemente a muchos de los que no lo habían votado mientras creaba suspicacias en sus propios seguidores. La crisis parecía inmune a los correctivos propuestos, sin embargo:

Lo nuevo no era la crisis sino su virulencia y espectacularidad. Para enfrentarla la receta era genérica, que a lo largo de la década del ochenta se había instalado en el sentido común de economistas y gobernantes de todo el mundo: facilitar la apertura de las economías nacionales, para posibilitar su adecuada inserción en el mundo globalizado, y desmontar los mecanismos del Estado interventor y benefactor, tachado de costoso e ineficiente. En el caso de Argentina, y de Latinoamérica en general, esas ideas habían decantado en el famoso Consenso de Washington: las agencias del gobierno norteamericano y de las grandes instituciones internacionales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, transformaron esas fórmulas en recomendaciones o exigencias, cada vez que venían en ayuda de los gobiernos para solucionar los problemas estructurales de endeudamiento (Romero, 2005:269-270):

Ese claro giro hacia el liberalismo, sin embargo, no supuso demasiados cambios en principio, por lo menos, hasta que Domingo Cavallo ocupó la plaza de Ministro de Economía y lanzó su plan económico en abril de 1991. Dado que ese momento marca un claro punto de inflexión en la ideología predominante, veamos la historia en cifras desde el inicio de la democracia donde se exhibe el deterioro del PIB, lo corrosivo de la inflación, la evolución ascendente de la tasa de desempleo y el aumento de la deuda externa:

#### **Cuadro 6. K.a**

Indicadores económicos y sociales entre 1983 y 1990

(\*)

año	% PIB	tasa inflación	desempleo	deuda externa
1983	3.1	343.8	5.5	45069
1984	2.2	626.7	4.7	46903
1985	-4.6	672.7	6.3	49326
1986	5.8	90.1	5.6	51422
1987	1.8	131.3	6	58300
1988	-3	343	6.5	58500
1989	-4.4	3079.6	8.4	65300
1990	-1.8	2314	8.6	61334

Fuente: Elaborado en base a Rapoport 2010: 363/434

(\*) en millones de dólares

Como puede verse en el cuadro precedente la situación de deterioro tiene su punto culminante en 1989 con el estallido de la crisis en medio de la hiperinflación (índice 3 079.6), la desocupación alcanzaba guarismos antes desconocidos en Argentina del 8.6%, mientras la caída del PIB alcanzaba el 4.4%. Ante semejante eclosión se buscaban explicaciones. Por otra parte, el salario real que se había recuperado en los primeros años de democracia, probablemente influidos, también por la combatividad sindical, empezaba a exhibir un nuevo deterioro, tal cual podemos detectar en el cuadro que sigue:

Cuadro 8.K b

Evolución del salario básico de convenio desde 1982 a 1991  
Base 1988:100

\*

Año	Empleados calificados	Empleados No calif.
1982	98.6	94.5
1983	135.6	137.7
1984	144.1	145.1
1985	102.3	103.5
1986	113	114.3
1987	105.2	104.8
1988	100	100
1989	81	80.4
1990	87.6	87.4
1991	78.3	78.3

Fuente: Elaboración propia en base a información seleccionada en García, 2004:19.

Según Kessler y Espinosa, esta pérdida de poder adquisitivo del salario en Argentina en la segunda mitad de la dura década del ochenta, tenía las siguientes características el empobrecimiento de los años ochenta ocurre por la pérdida de los beneficios directos e indirectos ligados a los puestos de trabajo; aunque la inflación y la baja productividad de los distintos sectores posibilitaba que la tasa de desempleo se mantuviera relativamente baja” (2003: 7). Podía asumirse que esto era el resultado de las políticas de apertura de la Dictadura que ya se habían revertido, de la década pérdida latinoamericana con la crisis de la deuda que tan duramente había golpeado a la región, lo cierto es que el mercado de trabajo mostraba grietas que se profundizarían en el futuro. ¿Dónde se ubicaban las culpas de una situación que no podía más que seguir impactando a la estructura distributiva de la Argentina?

Internamente se culpaba de los problemas al Fondo Monetario y sus recomendaciones de austeridad fiscal y aumentos de impuestos. Por el contrario, el inevitable camino a la crisis era visto externamente como la pura responsabilidad del gobierno argentino y su dispendio, a las negociaciones por la reelección fallida de Alfonsín con su correlativo aumento de asignaciones de fondos a las provincias, a la falta de privatizaciones, y a la escasez de medidas de fondos para corregir los gastos de un Estado que se había convertido en inefinanciable. En medio de eso contexto, la inflación se había hecho ingobernable y los sectores más vulnerables se habían visto largamente perjudicados en

sus ingresos reales. Esa era la situación que había recibido Carlos Menem y que, en principio, no había podido revertir después de un año y medio de gestión. Como ya señalamos, el cambio parecía una necesidad irreversible y Menem lo proponía, aunque el que aplicó no se correspondiera con el imaginario popular a partir de sus discursos de campaña: “en medio del caos hiperinflacionario, la necesidad de salir de la crisis se planteó como necesaria a cualquier precio: nada podía ser peor que la hiperinflación” (Beltrán, 1999). Después de algunos intentos fallidos<sup>48</sup>, asumió Domingo Cavallo en Economía y propició la Ley de Convertibilidad (ley 23 928), que anclaba el valor de un peso a un dólar, estableciendo que la base monetaria local sólo podía aumentar con un ingreso correlativo de dólares, ya que: “se prohibía además toda emisión sin el respaldo de las reservas internacionales de divisas” (Hamra y Pigna, 2009). Otros aspectos que la ley contemplaba era la autorización de contratos en moneda extranjera, la eliminación de los procedimientos de ajuste por inflación o indexación, el cambio de la denominación de la moneda de austral a pesos, la modificación de algunas tarifas públicas y encajes bancarios etc. (Hamra y Pigna, 2009). El hecho de que ese procedimiento estuviera fijado por la ley aseguraba que nadie pudiera intentar modificar el tipo de cambio, ni siquiera por los tan mal usados decretos de “necesidad y urgencia”. El sistema fue exitoso por un período de tiempo desconocido en la historia económica argentina, hasta que factores internos y externos conspiraron contra su efectividad y fuera derogado por Eduardo Duhalde a inicios del 2002. Esos factores pueden resumirse en:

- a) factores externos: las crisis sucesivas de los mercados emergentes, iniciadas por México en 1994 que supusieron una reducción notable del ingreso de fondos o más bien un retiro masivo de los fondos “golondrina” o de especulación adicionada a la devaluación de Brasil en 1999, lo cual redujo dramáticamente la otra fuente de ingreso de fondos, o sea las exportaciones;
- b) factores internos: como Alfonsín en su momento, Menem expresó su deseo de ser reelegido. El sistema argentino suponía la posibilidad de reelección por un período adicional pero no en forma sucesiva, de ahí que para presentarse en un

---

<sup>48</sup> El 1 de septiembre de 1989 se sancionó la ley de emergencia económica que en su artículo 1 establecía: “la presente ley pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece”, lo cual en la práctica suponía la posibilidad de avance en el poder legislativo por parte del Ejecutivo junto con otras medidas necesarias como la eliminación de subsidios o el establecimiento de la independencia del Banco Central, disposiciones para la apertura del mercado financiero y la igualdad de tratamiento de las inversiones de origen local o extranjero así como también la supresión de la ley de compra nacional ([www.biblioteca.afip.gov.ar](http://www.biblioteca.afip.gov.ar)).

período siguiente hiciera falta una modificación constitucional. Como en el caso de Alfonsín, la operación política a favor de la reelección supuso un aumento importante del gasto público destinado a las provincias en un contexto financiero de sequía ya que los fondos del exterior estaban restringidos.

La combinación de aumento del gasto público con la disminución de la base monetaria debida a la reducción de divisas, funcionó como un arnés que terminó por estrangular las finanzas del país.

Pero en 1992, todavía no se sentían los efectos de las crisis internacionales y el gasto público no había aumentado por el efecto de la negociación para la reelección del presidente Menem. La inflación había disminuído dramáticamente, Argentina volvía a conocer el crédito doméstico y el consumo se había disparado, las privatizaciones estaban en marcha empezando por aquellas compañías emblemáticas que representaban una carga mayor para el erario público: la compañía de Teléfonos (Entel), la mayor Aerolínea de bandera (Aerolíneas Argentinas), la compañía petrolera (YPF) seguidos por la compañía de electricidad, de gas, de agua, la siderúrgica, las petroquímicas y los trenes, los subtes etc., todo eso posible por la vigencia de la Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado que habían sido aprobadas con el inusitado apoyo del Partido Radical y de los representantes sindicalistas en el Parlamento. El presidente Menem iba exhibiendo su poder negociador que alcanzó a los sindicatos a los que neutralizó, eliminando las negociaciones conjuntas y estableciendo una resolución de conflictos o las negociaciones de aumentos de sueldos por productividad entre cada sindicato en particular y con las empresas del ramo. De la misma forma, Cavallo y Menem pusieron en marcha un plan de blanqueo de impuestos para los trabajadores informales de las empresas (lo cual aumentaba sensiblemente el universo imponible de los fondos jubilatorios y las cuotas sindicales) y una ley de flexibilidad laboral que permitía la toma de empleados por tiempo determinados, con un claro efecto en la disminución de las eventuales indemnizaciones para ese sector. Esta capacidad inédita del presidente para “encantar serpientes” y negociar, no sólo se cristalizó en reformas internas, desregulaciones, en privatizaciones, y descentralizaciones como las de los servicios educativos, sino que fue redefiniendo la alicaída imagen argentina en el exterior. Después de todo, Argentina era el único país que había podido encarar reformas tan radicales y profundas en medio de la democracia, sostenían los organismos internacionales. A pesar de que los procedimientos de las privatizaciones fueron

posteriormente objetados en su transparencia o en la falta de creación de organismos de control efectivos que pusieran coto a la gestión de los nuevos oligopolios privados, el resultado fue una drástica reducción de la plantilla de empleados públicos<sup>49</sup>, lo cual resultó en una importante reducción del gasto federal.

En este contexto, sin embargo, se profundizaba “la inestabilidad laboral” como característica del modelo (García, 2004). A pesar de las importantes inversiones en capital fijo del período y del aumento de la productividad, el auge económico no alcanzó a la generación de nuevos puestos de trabajo. En este contexto, a partir de 1991 se establecieron medidas tendientes al blanqueo de empleos no declarados y a la flexibilización, sin mayores efectos en la creación de nuevos empleos. A pesar de las notables mejoras en la economía, la reducción de la pobreza y el alto crecimiento posterior a la ley de convertibilidad, la tasa de desempleo continuaba en ascenso y con ella aumentaba la desigualdad. Según García, podemos establecer dos factores que contribuyeron al deterioro salarial, por un lado al inicio de “la década del noventa (...) los episodios de hiperinflación hacen descender los salarios a niveles desconocidos” y luego:

El plan de convertibilidad adoptado en 1991 favoreció la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. A la vez revirtió la tendencia al deterioro salarial, pero sin recuperar los mejores niveles de los años ochenta, ni tampoco resolver los problemas del mercado de trabajo. **En efecto, durante los años ochenta, aumenta el desempleo abierto y el subempleo horario, al mismo tiempo que la precariedad laboral. El desempleo comienza a crecer en 1993, hasta alcanzar el 18.6% en 1995 (...)** Una parte de la precarización puede explicarse por la pérdida de garantías asociadas a la ocupación obrera estable, mientras que la otra tiene que ver con pérdidas de empleos en el sector público ( Resaltado propio. García, 2004: 8)

De esta forma, García describe los tres factores principales que pudieron contribuir a la pérdida de “volumen” del mercado laboral: las erosiones heredadas (por hiperinflaciones y reducción de industrias durante la dictadura), la reducción en los empleos públicos por efecto de las privatizaciones no absorbidos por el mercado laboral y la reducción de empleos de baja calificación debidas a las nuevas inversiones capital intensivas. En este contexto, las medidas del gobierno parecían contradecirse en sus efectos, por lo menos en la práctica: el blanqueo contribuyó a reducir la precariedad de los empleos no declarados, mientras la flexibilidad laboral (publicitada como creadora de nuevos empleos) no hizo más que reducir las protecciones de los empleos más vulnerables. Ninguna de las dos políticas parecía creadora de empleos genuinos y el

---

<sup>49</sup> Según Dora Orlansky (1997) la reducción de empleados públicos fue de 347 240 en 1989 a 66 731 en 1991.

desempleo abierto continuaba su aumento, lo cual, como veremos más adelante, tuvo un efecto negativo en la estructura distributiva.

En este contexto, como dice García: “ la imagen de la movilidad social ascendente fue desdibujándose y perdiendo vigencia” (2003: 8). La autora señala que los factores que contribuían a la movilidad de antaño fueron perdiendo su influencia: la migración internacional y nacional, la transición demográfica (elementos de movilidad estructural), el paso de los empleos productivos a los servicios. Señala que se ha producido un empobrecimiento con el desempleo, mientras subían los requerimientos de calificación acompañados por bajas en la retribución. De alguna forma, el mercado de trabajo argentino ya no ofrecía las oportunidades tradicionales (como analizamos más arriba), mientras los requerimientos de especialización se endurecían, dejando desprotegida a la oferta laboral de menor calificación, la más propensa a la precariedad de la informalidad, por otra parte. Aunque el problema resulta muy complejo, la autora señala que todos estos factores contribuyeron a incrementar la desigualdad (García, 2004), cuestiones que se agregan a las propias de la contracción del mercado de trabajo

Mientras tanto, Menem sostenía que había que ser parte del Primer Mundo trasladando su imagen bizarra a los principales escenarios internacionales. Una modificación radical de política exterior del país que se había mostrado receloso y contestario por años. Las inversiones seguían arribando a la Argentina, mientras el presidente señalaba: “queremos ser parte del único mundo que existe, que está entrando ahora en el siglo XXI, y en ese camino nos apoya la inmensa mayoría del pueblo” (Menem citado por De Pablo, 2005: 314). Un cambio notable con respecto a Alfonsín y su política de no alineado, pero sobre todo una modificación de raíz a la propia tradición peronista de ubicarse en “contra”, o como integrante del “Tercer Mundo”. Todo parecía distinto en el seno del partido peronista que ahora mandaba cuerpos de paz acompañando las gestiones de Estados Unidos y que ya no “combatía el capital” sino lo recibía con los brazos abiertos: entre 1992 y 1997 ingresaron a valores nominales más de 56 000 millones de dólares a la Argentina (Lemmi, 2006).

De alguna manera, desde el pozo, la Argentina (sobre todo después de la crisis mexicana desatada el 21 de diciembre de 1994) se convertía en el “alumno dilecto” del FMI, en el ejemplo a seguir... Rol que parece históricamente signado por el desastre futuro. Pero en medio del crecimiento inédito de Argentina entre 1992-1997, se disimulaban los indicios de conflictos que se convertirían en grandes problemas una vez

que las crisis de los países emergentes se apilasen, los fondos externos ya no ingresasen ajustando la base monetaria argentina en medio del gasto público incrementado. Entre esos “problemas” del “modelo” como se lo llamaba, podemos señalar: los fondos recibidos de las privatizaciones se aplicaron mayormente a gastos corrientes en lugar de a obras de infraestructura (lo cual hubiera capitalizado al país)<sup>50</sup>, por otro lado, el discurso oficial señalaba que el excedente de empleos cesantes de la empresa del estado se ocuparían en lo privado dado el impulso a la inversión (como ya señalamos), sin embargo, eso no se verificó en la realidad, ya que la inversión del período fue mayormente capital intensiva lo que contribuyó a un importante aumento de la productividad pero no del empleo, tal cual reflejan los índices sociales de la época que transcribimos seguidamente:

Cuadro 6.L

Información comparativa sobre desigualdad, pobreza y desocupación					
concepto	1991	1994	1997	1999	2002
Coefficiente de Gini (1)	0.501	0.508	0.53	0.542	0.59
Pobreza (2)	21.5	19	26	26.7	54.3
Desocupación	6	13.1	14.3	14.4	18.8

Fuente:

(1) Anuario Estadístico de la República Argentina 2004. Cuadro 2.3.3.página 71

(2) Datos sobre pobreza y desocupación en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

El cuadro anterior nos permite detectar dos importantes paradojas, por un lado del 8.6% de desocupación en medio de la crisis en 1989 se pasó a una reducción del 6% en la primera etapa de la aplicación de las medidas de apertura, aumentando nuevamente hacia 1994 a niveles antes desconocidos; por otro, en 1994 la pobreza había bajado dos puntos, pero empezaba a aumentar la desigualdad como resultado de una tasa de

<sup>50</sup> En el período menemista se mejoraron puertos, se construyeron autopistas etc. pero en su mayoría bajo la modalidad de concesión a capitales privados

desocupación que había alcanzado el 13.1%, tendencia que se confirma en 1997, cuando los aumentos de desigualdad y desocupación son también acompañados por los de la pobreza, aún en medio del crecimiento sostenido. Y en este punto, la Argentina parece confirmar lo especificado por Krugman (2009) en los Estados Unidos: se puede impulsar la inversión privada y crecer en medio de un incremento de la desigualdad. Cuestión a la que nos avocaremos en el Capítulo VIII.

En 1995 había comenzado la segunda presidencia de Menem en medio de la aparición de problemas de corrupción en la Aduana que el mismo Ministro Cavallo había denunciado y que terminaron con su propia renuncia. Mala señal para la Argentina que veía como el Ministro era interpelado en el Congreso en busca de explicaciones, por lo menos formales, terminando en el “triumfo” de los corruptos denunciados. Por otro lado, a pesar de haber salido exitosamente de los efectos de la crisis mexicana en 1995, la economía se fue deteriorando con la caída del Sudeste Asiático (1997), Rusia y su default (1998) pero sobre todo con la de Brasil (1998-1999). El país carioca es el principal comprador de la Argentina, y las exportaciones habían sido muy importantes en el período 1991-1997 (más del 60% de las ventas argentinas van a Brasil), pero la balanza comercial entre los dos países se revirtió cuando Brasil devaluó por efecto de la crisis, cuestión que Argentina no podía neutralizar con alguna medida del mercado cambiario por estar atada a la convertibilidad. De esa forma, no sólo los fondos externos en divisas se habían reducido tras la sequía resultante de la crisis de los países emergentes, sino que habían disminuido dramáticamente las divisas provenientes de exportaciones mientras, como ya señalamos, la base monetaria se reducía en medio de un gasto público aumentado, fundamentalmente, por las negociaciones de la reelección de Menem en 1995 (Lemmi, 2006). Una receta para el desastre que tendría su eclosión en el 2001 bajo el gobierno de de la Rúa, a él nos dedicaremos seguidamente.

### 6.3.3. Fernando de la Rúa (1999-2001)

En un contexto que se complicaba, en el declive del menemismo, llegó el tiempo de las elecciones en Argentina: por el partido peronista el candidato era el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, quien estaba enemistado con el presidente Menem y sostenía que había que abandonar la convertibilidad. En ese contexto, el apoyo oficial al candidato del partido fue frío y, por momentos, hostil. Por

el radicalismo, el candidato era el intendente de la ciudad de Buenos Aires, Fernando de la Rúa quien había sido una figura de ese partido desde muy temprana edad, habiendo ejercido como senador por la capital en 1974 a la edad de 36 años. En el retorno de la democracia, en 1983, había contendido y perdido con Alfonsín en las elecciones internas y resultó electo senador nuevamente por la capital con un desempeño destacado. Frente a la llamada “fiesta menemista” el candidato radical, tradicionalmente ubicado en la derecha, exhibía su seriedad. Para contrarrestarla, los hacedores de su exitosa campaña, elucubraron la frase “dicen que soy aburrido”....

El candidato proponía una fórmula con un afamado representante de la centroizquierda, Carlos Alvarez en una unión de partidos que se dio a conocer como la “Alianza” y que proponía en la “Carta Abierta a los Argentinos” en plena campaña el 11 de agosto de 1998:

Se ha logrado la estabilidad pero hay que consolidarla, el crecimiento futuro no está garantizado; la Alianza se compromete a que, al cabo del primer mandato, la tasa de inversión no sea inferior al 30% del PBI; la Alianza se compromete a reducir la evasión; en como mínimo el 2% del PBI a lo largo del gobierno; para la Alianza una forma efectiva de reducir el desempleo es eliminar la discriminación a las PYMES; hay que eliminar el trabajo en negro a través del mejoramiento de la calidad y extensión de la policía del trabajo (citado por de Pablo, 2005: 586).

En suma, un compendio de buenos deseos que a pesar de los visos de profesionalidad en la formulación (no menciona ninguna frase de efecto primario como salarizado o inversión productiva) no indica el cómo. Lo malo es que la carta daba cifras precisas “30% de inversión”, “2% de reducción de la evasión” que no sólo no se cumplieron en los plazos señalados, sino que fueron absolutamente contradichas por la realidad.

Finalmente, la fórmula de la Alianza se consagró ganadora con el 48.5% de los votos para la presidencia y 125 escaños en la Cámara de Diputados, lo que le otorgaba mayoría y cierto aire en la posibilidad de aprobar leyes. El senado, como siempre, era peronista. La asunción de de la Rúa el 10 de diciembre de 1999, como señala de Pablo marca una extraña paradoja: “ la población prefirió cambiar de partido para no cambiar el modelo” (de Pablo, 2005: 591). En su alocución al Congreso de la Rúa intentó establecer ciertas pautas de su austero programa y dio un diagnóstico preciso de la realidad del final del gobierno menemista:

...Hoy asumo la presidencia de la Nación sin que se haya aprobado el presupuesto para el año 2000. El gobierno que hoy concluye su gestión vivió el efecto de años de crecimiento global, reformó el Estado privatizando empresas públicas; tuvo estabilidad monetaria mediante la convertibilidad y en rigor debió entregar el país con cuentas ordenadas. En cambio, hay un enorme déficit presupuestario alejado de la ley de responsabilidad fiscal votada por este

Congreso. **El endeudamiento de las provincias creció ante la indiferencia del poder central que se desentendió de ellas.** La obra social de los jubilados fue derrumbándose al punto de arriesgar sus prestaciones (...) se multiplican los juicios contra el Estado, algunos funcionarios que se van sólo piensan en aumentar la planta permanente de personal y dar aumentos de sueldos, a sabiendas de que no hay con qué pagarlos, a incurrir en gastos diferidos del presupuesto. La situación es grave. **El déficit presiona las tasas de interés, afecta las obligaciones básicas del Estado y perjudica el conjunto de la economía. Hay que parar el déficit para disminuir el riesgo país y el costo argentino (...) Tenemos que bajar el gasto. Para sanear las cuentas se precisa un esfuerzo adicional que lo hemos pensado para que no afecten a los que menos tienen, sino que se pide a los que pueden más. Y que será transitorio hasta la recuperación de la economía** y el éxito de la implacable lucha contra la evasión y la corrupción, de sus frutos y mejore los resultados (Resaltado propio. de la Rúa, 1999).

Ardua tarea la que tenía por delante. Una tarea que, para parafrasear a Raúl Alfonsín, al final, no quiso o no pudo llevar a cabo y que concluiría con su renuncia dos años después, el 21 de diciembre de 2001 en medio de la eclosión de la peor crisis de la historia argentina.

¿Cuáles fueron las razones de esa debacle que sumió en la pobreza al 50% de los argentinos? Las causas fueron tanto políticas como económicas y muchas están enunciadas en el discurso que hemos transcrito de la Rúa. No era el diagnóstico lo que parecía estar errado sino la implementación de las soluciones que, en algunos casos, complicaron la situación en lugar de mejorarla. Seguidamente entonces, enunciaremos algunos factores desencadenantes de la eclosión:

- En el contexto internacional:
  - a) la crisis de Brasil (1999): “Brasil es la mitad de Sudamérica, representa el 52% de sus habitantes, el 53% del PIB y el 45% del territorio (Rosendo Fraga, 2001: 335), adicionalmente recibía más del 60% de las exportaciones argentinas, como analizaremos en el capítulo VIII. Hasta 1998, las ventas al exterior de Argentina se habían visto incrementadas exponencialmente gracias a la implementación del MERCOSUR, pero a inicios de 1999 Brasil, para alivianar su importante crisis interna, este país devaluó con el consecuente efecto en el comercio con Argentina que mantuvo la convertibilidad hasta enero de 2002;
  - b) efectos de las crisis internacionales de los países emergentes: la principal consecuencia para la Argentina fue la paralización del ingreso de fondos externos que habían sido el sustento del modelo. Es más a partir del 2001, se produciría el egreso de fondos hacia el exterior (us 56 718 millones de dólares en términos nominales entre 2001-2004 (Lemmi, 2006));

- c) continuidad de las posiciones internacionales del gobierno de Carlos Menem y el conflicto político que generaba en la Alianza: se mantuvieron las tropas de paz, el alineamiento con Estados Unidos y la condena a los derechos humanos en Cuba. La cuestión fue una fuente de fricciones con las alas de izquierda de la Alianza (Frepasso) y con la corriente de opinión liderada por el ex presidente Alfonsín;
  - d) complicaciones crecientes con el Fondo Monetario Internacional por los problemas de la deuda externa argentina: como ya indicamos, ante la sequía de fondos externos después de la caída de varios mercados emergentes, el Fondo había contribuido en la firma del “Blindaje” a mediados de diciembre de 2000 auspiciado por de la Rúa y su Ministro de Economía, José Luis Machinea. De esta forma, se renegociaban los vencimientos de US 39 700 millones de dólares, lo cual no suponía un ingreso efectivo de fondos frescos sino más bien un alivio en los plazos. La renegociación exigía medidas adicionales de austeridad fiscal y fue definida por el gobierno como “un paquete plurianual hasta diciembre de 2003, que en el caso de los canjes de la deuda cubren vencimientos por los próximos cinco años” (Machinea citado por de Pablo, 2005: 593). Un paño frío que no solucionaba el problema y que, al suponer medidas de austeridad como el aumento de impuestos, iban a contribuir a la crisis posterior, más que a evitarla;
  - e) la evolución del riesgo país: se llama “riesgo-país” a una prima adicional que se cobra en las tasas de interés de los préstamos a los países deudores como compensación a la inseguridad por su solvencia a futuro. En el caso argentino, como resultado de los factores expuestos en los puntos a) a d) más los que surgían de los problemas externos, el riesgo país pasó de 510.2 el 13 de diciembre de 1999 a 2 455.8 el 20 de diciembre de 2001 (Banco Mundial, 2001). Para la Argentina que miraba al mundo constantemente en esos días, el riesgo país se había convertido en “el dato” a revisar diariamente, tal cual en otras épocas lo había sido la inflación o la tasa de cambio y de esta forma, su aumento constante se veía como el símbolo de la incertidumbre, lo cual contribuía al malestar general;
- En el contexto interno:
    - a) el “impuestazo” de Machinea: a pesar de la situación de recesión, dada las complicaciones originadas por el déficit fiscal y la situación internacional, el

29 de diciembre de 1999, el Ministro Machinea logró la aprobación de la Ley 25 239 conocida como el “impuestazo” que establecía modificaciones al impuesto al valor agregado, a ganancias, a los intereses pagados, aumentaba la tasa del impuesto a los bienes personales y creaba un engendro llamado el “Impuesto a las altas rentas” que gravaba con un 20% adicional al impuesto a las ganancias ya liquidado. Una vez más se castigaba a los pagadores de impuesto, mucho más fácil y rápido que perseguir a los evasores como había prometido el presidente en su discurso inaugural. El procedimiento y su injusticia implícita terminaría aumentando la evasión: “al imponer una excesiva carga impositiva, la Argentina promueve la actividad ilegal. Según un informe de la Investigación Económica de Latinoamérica (FIEL) la economía informal argentina alcanza un total estimado de 64 mil millones por año (lo cual equivale al 23% del PBI) (...) La crítica para combatir la evasión impositiva, como los recientes comentarios efectuados por el presidente del FREPASO, Carlos Álvarez, ignoran el hecho que la evasión en primer lugar es una reacción a los gravosos niveles impositivos que el gobierno impone para financiar el gasto público cada vez más oneroso” (Eiras y Schafer, 2001: 10). La impopular medida no sólo supuso el incremento de la evasión, también barrió la incipiente recuperación de la economía;

- b) el escándalo de la Reforma Laboral: la Reforma Laboral intentaba extender temporalmente la flexibilización. En la aprobación por parte del Senado se detectaron pagos de sobornos a parlamentarios. De la crisis, resultó la renuncia del vicepresidente y presidente del Senado, Carlos Álvarez (6 de octubre de 2000) mientras la ley nunca se promulgó;
- c) cambios en el Ministerio de Economía: de la Rúa supo nombrar sus ministros entre los economistas de mayor reputación en la Argentina: Machinea (diciembre de 1999 hasta el 1-3-2001), Ricardo López Murphy (1-3-2001 hasta 16-3-2001), Domingo Cavallo (20-03-2001 hasta 20-12-2001). Uno a uno fueron cayendo tratando de equilibrar las cuentas desbocadas, víctimas de una presión doble, por un lado de los organismos internacionales y sus exigencias de austeridad, baja del gasto y aumentos de impuesto en medio de la recesión, por el otro, los gobernadores, los actores políticos locales que no querían bajar gastos, ni pagar más impuestos y que

reclamaban salir de la situación de grave recesión. Entre la intransigencia de todos los protagonistas, con el partido peronista como duro opositor desde su protagonismo en el Senado y las provincias, y la propia Alianza que no podía ni ponerse de acuerdo en puntos fundamentales, el camino al desastre parecía asegurado;

- d) ruptura de la Alianza: con la renuncia de Carlos Álvarez la ruptura con el FREPASO quedó sellada. Los espacios de negociación y diálogo del gobierno eran cada vez más estrechos, en medio de las controversias con el peronismo, el Frepaso y el sector alfonsinista del radicalismo;
- e) la derrota del 2001 en las elecciones parlamentarias: como Alfonsín en su momento, de la Rúa se quedó sin la mayoría en la Cámara de Diputados, mientras la ruptura con el ala izquierda de su propio partido y el Frepaso le terminaron por dificultar todos los espacios de maniobra política;
- f) la larga recesión: iniciada a partir del primer trimestre de 1998 (Guido, 2001), una cuestión que se acentuaría hacia finales del 2001, con una importante huida de capitales;
- g) La promulgación del déficit cero: durante el gobierno de Menem, las provincias habían adquirido autonomía para endeudarse tanto interna como externamente. Por otro lado, como ya señalamos el gasto se había disparado en la mayoría de ellas. Ante las dificultades para obtener fondos adicionales de las alicaídas arcas nacionales, las provincias empezaron a emitir bonos (sin respaldo) para abonar gastos corrientes, lo que había producido enorme malestar en los receptores de esos bonos (proveedores, empleados públicos) en el interior del país. A fin de atacar el problema, Cavallo logró la aprobación de su ley de “deficit O” que suponía atar los gastos a los ingresos provinciales, pero la ley no contó con el apoyo efectivo de los entes provinciales;
- h) problemas de Cavallo con el presidente del Banco Central Pablo Pedro Pou: los sucesivos conflictos por las políticas monetarias entre el ministro Cavallo y el presidente del Banco Central, terminarían con la destitución del titular del ente autárquico. El compromiso que eso suponía para la independencia del Banco incrementó la incertidumbre del sistema financiero y el descrédito en el exterior. El resultado fue el agravamiento de la corrida financiera y la posterior aplicación del corralito ( de Pablo, 2005);

- i) la propuesta de la canasta de monedas: Una de las propuestas de Cavallo para compensar el retraso en el precio del dólar que se estimaba entre el 30 y el 40% fue armar la convertibilidad con una mezcla del euro y el dólar, teniendo en cuenta el destino europeo de muchas de las exportaciones argentinas. A pesar de que en el momento se estaba prácticamente en convergencia, la idea hacia al futuro resultó interesante dado que el euro empezó a revaluarse con respecto al dólar, probando que el mecanismo era interesante y probablemente pertinente. De todas formas, la medida, quizás por su complejidad no fue entendida y fue atacada por propios y extraños e indicada desde el exterior como una señal de alarma dada la posible salida de la convertibilidad;
- j) la implementación del corralito: ante la grave iliquidez, en diciembre de 2001 el Ministro Cavallo implementó el “corralito”, que suponía la restricción para la disponibilidad de fondos en efectivo en montos superiores a los US 1000 en un esfuerzo por ayudar a la liquidez y retraer la economía informal. La medida no significaba una confiscación de fondos (como luego sucedió con el “corralón” de Duhalde) ya que permitía pagos en cheques y transferencias de dinero, pero en momentos de las fiestas de fin de año, fue percibido por la población como una virtual expropiación.

De esta forma, en diciembre de 2001, la situación política y social parecía el preludeo efectivo de la eclosión. La movilización de la sociedad argentina parecía total: mientras las clases medias protestaba por las restricciones en el uso de los fondos con movimientos frente a los bancos, convocatorias por internet y “cacerolazos”, las clases bajas se movilizaban también cortando rutas y calles a través del combativo movimiento de “piqueteros” con velados contactos con el partido peronista (los piqueteros se definían como desocupados en busca de trabajo). El 19 de diciembre empezó la explosión social de la crisis: con 22 muertos, saqueos a supermercados y el climax del 21 de diciembre con el Congreso y la Casa Rosada sitiadas mientras los carros de asalto recorría la 9 de Julio desierta de autos y ocupada por enfurecidos manifestantes. La sensación de desgobierno y desamparo era profunda, mientras Cavallo primero y luego de la Rúa renunciaban a sus cargos:

En las últimas semanas el gobierno, de la mano de Cavallo, intentó suplir la falta de autoridad con la fuerza. Las últimas medidas de bancarización forzada no hicieron más que profundizar la crisis: dejaron en la calle en pocos días a muchos trabajadores del vasto sector informal de la

economía, sembraron odio en los pequeños ahorristas que terminaron presos del sistema financiero. Estos factores confluyeron en los días de furia que arrastraron la caída del gobierno. En los saqueos a comercios, protagonizados por sectores más carenciados y por los vándalos que nunca faltan, y en el inédito fenómeno de los cacerolazos (Laborda, 2001).

#### 6.3.4. Las presidencias efímeras: Puerta, Rodríguez Saa y Camaño

A pesar de la poca trascendencia que pueden tener en lo social los nombramientos sucesivos de cuatro presidentes en 14 días, nos parece importante indicar la causa de las sucesiones y que las mismas siguieron el procedimiento establecido en la Ley. En medio de cacerolazos, cierres de calles, protestas, saqueos y la peor crisis de la historia argentina, el sistema democrático y la legalidad pudieron conservarse. Quizás ese fue el único punto positivo de esos días aciagos. Veamos, entonces, cómo y porqué se dieron las sucesiones.

Con la renuncia de de La Rúa el 21 de diciembre de 2001, Argentina se encontraba sin vicepresidente por la desvinculación de Carlos Álvarez en octubre. Siguiendo la ley de acefalía (20 972) en su artículo segundo, asumió como titular del ejecutivo, el presidente provisional del Senado Ramón Puerta quien era la siguiente autoridad al mando, con la obligación de llamar a la Asamblea Legislativa para nombrar al presidente quien finalizara el mandato de de la Rúa. Siguiendo el procedimiento, se nombró a Adolfo Rodríguez Saa, un ex gobernador de la Provincia de San Luis, como presidente interino. Su mandato duró sólo 7 días (del 23 de diciembre al 30) pero le bastaron para declarar el default: “el fugaz paso de Adolfo Roríguez Saa por la presidencia fue, no obstante, suficiente para dejar algunas marcas en el campo económico. Al interrumpir el FMI sus préstamos a la Argentina, sólo quedaba declarar la cesación de pagos de la deuda externa (default). En ese momento la deuda externa per cápita era de más de 4 200 dólares” (Rapoport, 2010: 456). En medio de la situación de aislamiento internacional de Argentina, con el firme propósito de los organismos internacionales y Estados Unidos<sup>51</sup> de evitar por fin el “contagio”, el gobierno de

---

<sup>51</sup> Para ilustrar, transcribimos las reflexiones de la época sobre Argentina, que no era ni México ni Brasil para ensayar salvatajes:

“Cada crisis es diferente. Usted va de país en país, usted sabe, México con ciertos problemas de deuda denominada en dólares; para Asia, los problemas pueden situarse en el sector financiero. Y por supuesto hay decenas de otras crisis derivadas de muchas diferentes causas, cuando se estudia una por una ¿hay una posibilidad de contagio? Y cuando pasa esto: ¿qué conduce al contagio, la vecindad o los vínculos financieros?” ( Traducción propia. IMF Research Department, , 2001)

Aunque la crisis de Brasil tuvo mucho de detonante en la crisis Argentina, el subsecretario del Tesoro Americano declaraba en el 2002 que se estaba protegiendo a Brasil, mientras el presidente de Estados

Rodríguez Súa proponía una nueva moneda no convertible “El Argentino”, mientras otros sectores hablaban de la necesidad de dólarización o el duhaldista pedía salir de la convertibilidad. La discusión siguió en escalada mientras en un confuso episodio en la ciudad de Chapalmalal, Provincia de Buenos Aires, el peronismo mayoritariamente retiró su apoyo a Rodríguez Súa quien renunció.

De esta forma, la Argentina estaba nuevamente acéfala. Siguiendo nuevamente la ley 20 972, esta vez el primer mandatario por 48 horas fue Eduardo Camaño, el presidente de la Cámara de Diputados, quien convocó nuevamente a la Asamblea Legislativa que terminaría nombrando a Eduardo Duhalde (el derrotado en las elecciones del 1999) como presidente, cargo que desempeñaría hasta completar teóricamente el mandato correspondiente a Fernando de la Rúa hasta el 2003. Camaño ejerció la presidencia por dos días, del 30 de diciembre hasta el 1 de enero de 2002, y luego se reintegró a su presidencia en la Cámara de Diputados, cargo que ejerció hasta el 2005.

#### 6.3.5. Eduardo Duhalde (2002-2003)

El 2 de enero de 2002 asumió Eduardo Duhalde la presidencia de la Nación Argentina: “accedió al gobierno con la promesa de terminar con un modelo agotado, con la esperanza de recuperar la producción, el trabajo, el mercado interno y con la intención de promover una más justa distribución de la riqueza” (Quiroga, 2010: 24). Duhalde tomó decisiones difíciles, a veces controvertidas, medidas que pudieron haber precipitado un nuevo estallido social pero parecía tener la suficiente presencia de ánimo y la cintura política como para llevar al barco argentino a buen puerto al final. Aunque haya llamado a elecciones seis meses antes de terminar su período y haya modificado las pautas de elección del peronismo designando a Néstor Kirchner como sucesor, pensando en una docilidad que el eterno gobernador de Santa Cruz no tenía, su gobierno lo exhibió como un político avezado. De todas formas, ese llamado anticipado a elecciones contribuyó a renovar la confianza del electorado en el propio sistema democrático, cuando la consigna sanguinea del que “se vayan todos” se había diluido en

---

Unidos declaraba: “América está esperanzada en que Argentina supere estos tiempos difíciles” (George W Bush, 2002).

las calles y se había dado paso a la reflexión (Ibídem: 25). En el período más difícil de la historia argentina, ese piloto de tormenta que fue Duhalde supo nombrar, en cambio, desde abril de 2002 un adecuado segundo a bordo en el Ministerio de Economía, Roberto Lavagna, el encargado de las difíciles negociaciones de la deuda externa, y pudo aún después de gruesos ajustes y de algunos errores económicos entregar el poder en medio de una situación de popularidad ¿Cómo hizo? Por principio, como el más importante dirigente de la enorme Provincia de Buenos Aires, su poder en la Argentina de esos días era indudable y lo usó para llegar concertadamente al poder: “el gobierno de crisis que inaugura Duhalde, con el apoyo del radicalismo, principalmente bonaerense, con dirigentes del Frepaso y sectores empresariales (que no representaban a los bancos ni a las empresas privatizadas), definió sus dos objetivos en dos horizontes simultáneos y convergente para salir de la crisis: *la devaluación y la pesificación y la reforma política*” (Quiroga, 2010: 25). Por otro lado, de acuerdo a sus dichos sus dichos de campaña, no fue una sorpresa que una de las primeras medidas que tomara fue eliminar la convertibilidad, lo cual realizaron con el entonces Ministro de Economía Jorge Remes Lenicov, a través de “la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” indicando como objetivo el estabilizar la economía a través del cambio de las reglas de juego (Rapoport, 2010: 457). Pero en medio de un país donde el dinero líquido era escaso y se vivía en enorme incertidumbre, con los ahorros retenidos en los bancos, era hasta lógico que los ahorristas intentaran canalizar los pesos disponibles en la compra de dólares, también muy escasos. Con una pequeña oferta y una enorme demanda, el precio sube, como indica cualquier tratado de economía básica. De esta forma, sin ninguna medida para evitar la estampida, el precio del dólar pasó de 1 a 4 inmediatamente para estabilizarse finalmente en 3, un 200% de devaluación en país sumido en la recesión, donde el precio del dólar se había estimado retrasado en 30%... La sensación era la de estar hundiéndose con el Titanic y aquellos que se estaban salvando a duras penas de la pobreza vieron el barco inclinarse súbitamente. Pero la cuestión no terminó allí, no se había solucionado el problema de la disponibilidad de efectivo y para evitar la estampida se estableció la segunda medida, llamada popularmente “corralón” que se convertía en una verdadera confiscación de fondos con la reprogramación de los vencimientos de los plazos fijos a largo plazo y la reconversión a bonos con claras desventajas financieras y quitas de valor. De esta forma, en enero de 2002 , se dictó “la resolución 6 del Ministerio de Economía (que) aprobó el siguiente cronograma de vencimientos reprogramados: para los depósitos en pesos hasta \$10 000

se cancelarían en cuatro cuotas mensuales y consecutivas a partir de marzo de 2002; entre \$10 000 y \$30 000 en 12 cuotas iguales y consecutivas a partir de agosto de 2002; más de \$30 000 en 24 cuotas mensuales y consecutivas a partir de diciembre de 2002” (de Pablo, 2005: 607). En el caso de los depósitos que se habían realizado en moneda extranjera, la situación era más grave ya que no sólo iban a ser devueltos a muy largo plazo sino que se convertían los dólares depositados a un tipo de cambio de 1.40 cuando el precio del dólar en el mercado cambiario era 3, resultando en una verdadera expropiación de fondos: “para los plazos fijos en moneda extranjera, para US 5 000 se cancelarían a partir de marzo de 2003, entre 5 000 y 10 000 en 12 cuotas a partir de marzo de 2003; entre us 10 000 y 30 000 en 18 cuotas a partir de junio del 2003 y más de Us 30 000 en 24 cuotas a partir de septiembre de 2003” (ibídem: 608). Una confiscación de la que los ahorristas “culparían” a los bancos, por lo menos en los primeros meses del 2002. Con el tiempo las quejas se acallaron, pero quedó la desconfianza en el sistema financiero y la reticencia de ahorrar en las instituciones bancarias con el consiguiente efecto en el crédito disponible. Pero en esos primeros días del mes de enero de 2002 hubo una tercera medida distorsionante que se conoce popularmente como la “pesificación asimétrica”<sup>52</sup> a través de la cual el gobierno dispuso que todas las deudas en dólares con los bancos se abonasen a tipo de cambio 1. Para dar una idea de las distorsiones que medidas de ese tipo originaron, podemos comentar lo siguiente: supongase una empresa A que en octubre de 2001 era lo suficientemente eficiente para adquirir un préstamo en el exterior con una tasa de interés más conveniente que la Argentina (dada la escasez de dinero, en los últimos meses del gobierno de la Rúa, las tasas eran altamente positivas) supongase entonces que esta empresa A había recibido un préstamo de US 1 000 000 mientras lo confrontamos con la empresa B que necesitaba el mismo monto pero que, como no era tan exitosa ni tan viable, sólo podía pedir el préstamo en dólares internamente, pagando las altas tasas locales. Se produce la crisis, y la Ley de Pesificación. A pesar de que ambas empresas habían recibido en el mismo momento, la misma hipotética cifra de US 1 000 000, lo

---

<sup>52</sup> La pesificación suponía que los Bancos recibían el dinero prestado a \$1, y debían devolver el recibido por los ahorristas a 1.4. A pesar de las distorsiones que estos precios artificiales suponían con el valor del dólar en el mercado, la pesificación generaba una diferencia de 0.4 por dólar a devolver, lo cual podía resultar en una virtual situación de cesación de pagos para las instituciones financieras. La solución del gobierno fue establecer un sistema de vencimiento escalonado para los bancos, de forma de amortiguar la devolución de la diferencia, generando un importante descontento en la población. Al sistema con sus distorsiones, se lo llamó popularmente “pesificación asimétrica” y tenía el objetivo de salvar de la quiebra las empresas endeudadas en dólares como por ejemplo, el grupo Clarín, el conglomerado periodístico más importante de la Argentina.

que tienen que devolver es muy diferente; la eficiente empresa A tendrá que devolver \$3 000 000 más intereses en un contexto de precios muy deprimidos internamente ( por lo cual es probable que entrara en problemas de solvencia), mientras que la B se vio favorecida por una importante quita, y sólo tendrá que devolver \$ 1 000 000 más intereses. Un sistema muy injusto que distorsionó fuertemente la asignación de recursos en la economía y los criterios de eficiencia.

¿Cuáles fueron los efectos sociales de estas medidas en medio de la grave crisis de 2001? Para ejemplificarlas, transcribimos la información del organismo de Estadísticas y Censos para Mayo y Octubre de cada año. De esta forma, en el cuadro siguiente veremos la comparación de las cifras del gobierno de la Rúa previo a la crisis y las del gobierno de Duhalde, relativas a empleo (actividad y subempleo), desocupación y pobreza. Paradójimante, los guarismos se profundizaron sensiblemente durante el gobierno duhaldista, pero los movimientos de protesta se aplacaron. En Mayo de 2002, habiendo aplicado el plan social de “Jefas y jefes” como señalaremos seguidamente, la desocupación seguía en aumento (18.6% en Mayo 2002 y 19.9 en octubre 2002) mientras la pobreza que había marcado récords en el gobierno de la Rúa alcanzado el 33.8% (25.5% pobreza, 8.3% indigencia), había arribado a un inusitado 53.7% (pobreza 37.7%, indigencia 16%), como efecto de la devaluación del 200% en medio de la recesión (Indec, 2005). Veamos las cifras, donde se ha sombreado el período correspondiente al presidente Duhalde:

## Cuadro 6. M

Cuadro comparativo de empleo, pobreza y desocupación de 1999 a Mayo 2003

Período	Actividad y empleo			Pobreza	
	Actividad	Subocupac	Desocupación	Pobreza	Indigencia
oct de 1999	42.7	14.3	13.8	18.9	4.8
may de 2000	42.4	14.5	15.4	21.1	5.3
oct de 2000	42.7	14.6	14.7	20.8	5.6
mayo 2001	42.8	14.9	16.4	23.5	7.4
oct de 2001	42.2	16.3	18.3	25.5	8.3
may de 2002	41.8	18.6	21.5	37.7	16
oct de 2002	42.9	19.9	17.8	42.3	16.9
may de 2003	42.8	18.8	15.6	39.4	16.3

Fuente: Elaborado en base a series históricas del Insituto Nacional de Estadísticas y censos en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) ( consultado en octubre de 2005)

Los guarismos parecen hablar por sí solos, en la Argentina de esos días se convivía con la pobreza a niveles desconocidos mientras la desocupación y la subocupación afectaban a la desigualdad, profundizándola como veremos en el siguiente capítulo. Pero, con estos datos de la realidad empírica ¿Por qué las protestas no aumentaron en lugar de disminuir? La respuesta puede tener que ver con la permanencia del peronismo en el poder (un partido que exhibe un importante control de los vaivenes de los movimientos sociales, sobre todo aquellos correspondientes a los grupos de bajos ingresos) y por otro, a la instauración del plan social más extenso de la historia argentina: el “Plan jefes y Jefas de hogar desocupados” creado bajo el Decreto 565 de abril de 2002.

El plan entregaba un subsidio de \$150 a familias desocupadas con dos menores o incapacitados a cargo, con el propósito de lograr la inclusión social de los vastos grupos de la población en riesgo. Alcanzó a 2 000 000 de hogares en sus primeros meses de aplicación y fue objetado por su mecanismo de otorgamiento que suponía la presentación de una carta a modo de declaración jurada indicando estar en las condiciones del Plan (desocupado y con familiares a cargo). La asignación se efectuaba a través de organismos dependientes de “piqueteros” (grupos muy activos autollamados

“trabajadores desocupados” cuyos contactos con el peronismo no se externalizaban). El sistema fue muy criticado por la liviandad con que se otorgaban los subsidios y por lo clientelar de sus mecanismos, sin embargo, visto en perspectiva, cumplió con los dos objetivos más claros del presidente, evitar el “estallido social” y acallar a los combativos piqueteros dándoles fondos para distribuir y operar. Como consecuencia, a pesar de la profundización de la pobreza y la desigualdad en esos primeros meses duhaldistas, los movimientos de protesta de las clases bajas y los cortes de calle no desaparecieron, pero sí se limitaron y encauzaron. Los “cacerolazos” por su parte se fueron diluyendo en el tiempo, quizás porque las clases medias no contaban con una clara organización de apoyo a sus protestas.

Llegado a este punto, cabría preguntarse: ¿por qué no mencionamos a los organismos internacionales o a los deudores de Argentina en medio de la declaración del default de Rodríguez Súa, después del protagonismo del “riesgo –país” y la mirada externa durante el gobierno de la Rúa?

Es que la Argentina había quedado aislada, no sólo con la declaración del default, sino con las negociaciones de la quita de la deuda externa que concluyó en el 2005 que afectó sobre todo, y nuevamente, a los ahorristas internos que habían invertido en bonos del Estado. Mientras tanto, el dólar caro estaba poco a poco poniendo en marcha las estructuras productivas del país e incluso comenzando el auge de los nichos de industria donde el diseño local pudo desarrollarse y exportar, como la indumentaria o la vinitícola. En el 2003, la reactivación parecía un hecho.

#### 6.3.6. Néstor Kirchner (2003-2007)

Con el partido peronista dividido en tres candidatos (Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Súa y Néstor Kirchner), la elección presidencial del 27 de abril de 2003 resultó muy atomizada alineando como más votados a Carlos Menem (24.3%) y a Néstor Kirchner (22.24%). Los dos primeros debían contender en segunda vuelta, pero ante la posibilidad de perder, según las encuestas, Menem renunció y de esta forma, Néstor Kirchner se convirtió en presidente con sólo el 22.2% de los votos. En pocos meses, sin embargo, su popularidad lo catapultaba a niveles desconocidos de aceptación:

Néstor Kirchner fue un gran arquitecto del poder durante los años de su presidencia. En ese quehacer se reveló como un digno heredero de la tradición peronista, dotada de una notable

cultura del poder. Logró, en los pocos meses de inaugurado su gobierno una alta adhesión de la opinión pública (cercana al 75%) que superó ampliamente el apoyo inicial que le dieron los electores (Quiroga, 2010: 43).

Este hombre alto que venía de la provincia continental más austral, un abogado que no parecía demasiado cultivado, que no hablaba otros idiomas, que nunca había viajado al exterior, poco agraciado, desmarañado casi, era el “hombre de al lado” para muchos, aquel que grita cuando no está de acuerdo, que arremete contra los molinos de viento:

No cabe duda que Kirchner representa, sobre todo en algunos aspectos referidos a su estilo de gobernar, una ruptura con sus predecesores. Exponente de una generación involucrada en las grandes movilizaciones populares de finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, su estilo informal y por momentos populachero le ha redituado grandes beneficios políticos. Su retórica adquiere, por momentos, una virulencia poco habitual en la política latinoamericana de esos días. En este sentido es preciso reconocer que Kirchner ha capitalizado muy bien su enfrentamiento – más verbal que sustantivo, pero aún así significativo – con los grandes monopolios, con las empresas privatizadas, con los opulentos burocratas del FMI y el BM, con el gobierno norteamericano (...) con el gobierno de José M Aznar y sus ministros y con los inversionistas extranjeros, todo lo cual le granjeó la simpatía de la inmensa mayoría de la población (Borón, 2008: 29-30).

Un perfil adecuado para aquel que llevara el timón de millones de argentinos que se habían sentido completamente abandonados a su suerte por el mundo: “hubo una buena comunicación de credibilidad en un momento de emergencia, en el que la sociedad otorga crédito y aumenta la capacidad de hacerse obedecer. Se produjo, en los hechos, una reticencia general a dar confianza” (Ibídem). Y la confianza mejora las expectativas en la economía, una cuestión que estaría acompañada por una situación mundial muy favorable a los productos primarios con la incorporación de China al mercado mundial de alimentos y el consiguiente aumento de precios de los commodities. Con la negociación externa en manos del eficiente Ministro Lavagna (a quien Kirchner supo conservar en la cartera, por lo menos, hasta que se concluyó la negociación noviembre de 2005), la paradoja de la continuidad del modelo de los noventa en los hechos, (desde el discurso el presidente criticaba todo lo “neoliberal” con la mayor fricción), lo interno parecía florecer en medio un tipo de cambio alto que hacía las exportaciones argentinas muy competitivas. El problema que generaba esa situación emergería recién en el gobierno de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner cuando la combinación de complicaciones para la obtención de créditos internos para comprar equipos, la baja inversión y el aumento del consumos sostenido producto de la reactivación, llevaran al límite de la capacidad productiva y a la inflación. Pero por lo pronto, en el gobierno de

Néstor Kirchner, esta cuestión todavía no era un problema. Por otro lado, el dólar alto permitió la implementación de importantes retenciones a los productos del campo, estableciendo fondos adicionales para planes sociales y para reimplementar subsidios a empresas privadas de forma de mantener, artificialmente, los precios de los servicios públicos bajos como mecanismo de control a la inflación:

...tras la devaluación de 2002 el sector agroexportador había obtenido un régimen cambiario muy favorable para la exportación de productos primarios. En ese contexto, favorecido, además, por la fuerte demanda de soja desde los países asiáticos y el incremento de los precios internacionales, el sector había obtenido una renta extraordinaria durante el período del presidente Kirchner (Fair, 2008: 84).

Otras industrias se desarrollaron en el país teniendo en cuenta sus ventajas comparativas y el precio del dólar como el turismo, la alimentaria, la automotriz, la vitivinícola y la ya mencionada, indumentaria. Mientras tanto, en medio de la bonanza, el presidente Kirchner seguía consolidando su poder (y, podríamos decir debilitando las instituciones y los contrapesos de la democracia), cuestión que comenzará a resquebrajarse con el conflicto del campo por las retenciones en el 2008, bajo la presidencia de Cristina Fernández (Fair, 2008: Quiroga, 2010):

Ahora bien, tengamos en cuenta las circunstancias que originaron la imperiosa necesidad de Néstor Kirchner de edificar poder (...) La crisis de la autoridad política estuvo a la vista de la sociedad argentina. Bajo ese telón de fondo el gobierno de Kirchner fue el emergente de la disgregación de partidos del hundimiento del sistema de representación, que siguió al fracaso del gobierno de la Alianza. Los liderazgos decisionistas no se explican sólo por la personalidad del líder, que es un rasgo a destacar sino también por el contexto histórico del que surgen (...) El modelo decisionista (...) se define por un modelo de adopción de decisiones que descansa en la voluntad política del sujeto de la decisión, quien se vale de poderes extraordinarios tanto en la excepción como en la normalidad (Quiroga, 2010: 46).

Si bien ese estilo decisionista que aparece en Argentina periódicamente, tal como sucedió con Yrigoyen, Perón y Kirchner merece una consideración particular, no es el objetivo de esta tesis detenernos demasiado en él, salvo por el efecto que el mismo tuvo en la economía argentina y en la forma de distribuir los fondos públicos, ya que: “el centro del poder decisionista no se explica sin la “apropiación” del poder fiscal del gobierno federal, sin el manejo discrecional de los recursos fiscales por parte del presidente. Este mecanismo, avalado por el marco normativo que examinaremos, le confiere al ejecutivo la capacidad de distribuir favores, comprar voluntades, intervenir y modificar las reglas del juego económico, sin controles debidos o sin las barreras necesarias que limiten los usos que pueden hacerse de aquel poder” (Quiroga, 2010:73). Esa discrecionalidad tendría su expresión más acabada en la Ley que establece “Superpoderes” – 26 124- en materia presupuestaria aprobada en agosto de 2006 (en

buena parte, contradiciendo los artículos 76 y 99 de la Constitución Nacional), un año antes de las elecciones presidenciales que iban a coronar a su esposa como presidenta: “el propio Kirchner ha también manifestado que esta ley, llamada de Administración Financiera, supone un elemento central para la gestión del Estado ya que a través de ella ha conseguido la modificación del Presupuesto argentino sin el control parlamentario” (Penado, 2006 :1). De esta forma, “el jefe de gabinete puede ampliar el presupuesto (sin incluir los recursos provenientes del Tesoro Nacional: IVA, Ganancias y retenciones a la exportaciones) modificando su monto total y **reasignar partidas presupuestarias dentro del monto total aprobado**” (Resaltado propio. *Ibíd*em: 85). La promulgación de esta ley fue acompañada por la prórroga anual de la “Ley de Emergencia Pública y Régimen Cambiario” establecida en el 2002 en medio del mandato de Eduardo Duhalde que establecía una “situación de emergencia” donde algunas funciones del Legislativo se transferían al Ejecutivo. Como nota de color, esa norma había sido votada en contra por la senadora Kirchner, en su momento (*Ibíd*em).

Desde el punto de vista de la presente tesis, todos estos avances sobre los sistemas de control de la democracia, así como la profusión de los decretos de necesidad y urgencia, otro distintivo de los gobiernos de los Kirchner, nos interesan por el efecto en el nivel del gasto público (que lógicamente se incrementó) y por el efecto sobre la inflación que empezó a convertirse en señal de alarma a partir de 2009. Por otro lado, el sistema también produjo una distorsión adicional en la distribución de fondos federales a las provincias, abriendo la posibilidad de la asignación discrecional a las afines al gobierno, con el consiguiente posible efecto distorsivo que el mecanismo puede generar en las elecciones provinciales (Quiroga, 2010). De esta forma, Néstor Kirchner y su arquitectura del poder establecían “un largo manto donde el oficialismo lo cubre todo” (Penado, 2006: 1).

Como ya señalamos, estas normas aprobadas por el Congreso, donde Kirchner contaba con mayoría a partir de las elecciones del 2005, siempre escudadas en el argumento del estado de emergencia y de la lentitud de las discusiones legislativas, hacían bastante daño al sistema de pesos y contrapesos, base del juego democrático y si se combinan con los efectuados sobre el Poder Judicial<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> En el caso del Poder Judicial, el problema se generó con la modificación al Consejo de la Magistratura, el organismo encargado del nombramiento de los jueces (a través de la Reforma propuesta por Cristina Kirchner). Con la reforma se redujeron de 20 a 13 los consejeros, eliminando el control establecido por el artículo 114 de la Constitución Nacional ya que los representantes de los legisladores (tres por cada cámara, cuatro representantes de la mayoría, dos de la minoría) quedan en mayoría con 6, tres jueces, dos

De todas formas, no se produjo un efecto adverso en las elecciones por esos avances del poder presidencial. En un contexto económico favorable, Kirchner triunfaría en las elecciones parlamentarias de 2005, donde su partido obtuvo el 40% (Quiroga, 2010). No es posible, sin embargo, extrapolar el hecho del aumento de los precios de los commodities (un hecho externo a Argentina que produjo efectos beneficiosos), ni tampoco ignorar que durante el gobierno de los Kirchner no hubo ni importantes sequías, inundaciones u otros efectos naturales (cuestiones que al producirse en otras partes del mundo, también contribuyeron al alza de los productos agrícolas), lo cierto que en las condiciones recibidas, con el dólar propicio para las exportaciones, y con una cierta detención de la fuga de capitales (entre 2001 y 2004 salieron a valores nominales más de US 56 000 de Argentina, (Lemmi, 2006), el país creció en forma sostenida y constante mientras la pobreza se redujo, aunque sin efectos notables sobre la desigualdad, como analizaremos en el Capítulo VIII.

#### 6.3.7. Cristina Fernández de Kirchner (2007 a la fecha)

Durante el mandato de Néstor Kirchner, el presidente, un hombre político que parecía encarnar a *El Príncipe* de Maquiavelo (1513), concentrando y manteniendo poder, sabiendo ser hombre (utilizando las leyes) o bestia (como zorro o león según las circunstancias), había inaugurado un fenómeno político nuevo: el de “transversalidad” que incluía a una rama de su partido, otra del partido radical además de otros representantes de centro izquierda: “el presidente Kirchner desarrolló desde el inicio una estrategia de acumulación de fuerzas en dos direcciones paralelas: por un lado, en el interior del propio peronismo, y por el otro, por fuera del mismo, en un espacio amplio de centro izquierda” (Quiroga, 2010: 47-48). Como producto de este proceso surgieron los candidatos de su “Frente para la Victoria” en las elecciones del 2007: su esposa Cristina (quien tenía amplia experiencia como diputada y senadora de la Nación) y el radical Julio Cobos de Mendoza como vicepresidente. La coalición, sin embargo, no hizo más que seguir la vieja tradición argentina: en la primera crisis se rompió, -

---

abogados, un representante del poder ejecutivo y un académico, lo cual otorga, en la práctica una mayoría de 7 a los representantes políticos (Quiroga, 2010).

como lo atestigua el voto “no positivo” de Cobos<sup>54</sup> por el incremento de las retenciones al campo que el vicepresidente Cobos emitió en contra de la propuesta del Ejecutivo. De esta forma, en una acción que sorprendió y enojó al llamado popularmente “matrimonio presidencial”, Cobos inclinó la balanza de votos igualados, en contra de la norma propuesta por el ejecutivo (Fair, 2008). Desde allí, se produjo un hecho inédito: aunque el vicepresidente no renunció como deseaban los Kirchner, parece no tener comunicación con Cristina Fernández de Kirchner pero a pesar de ello, cumple con sus funciones en el Senado y el reemplazo a la presidenta, cuando ésta viaja al exterior.

A forma de resumen, podemos señalar que durante el gobierno de la presidenta Kirchner a la fecha (año 2010) se han sucedido varios eventos de relevancia, entre los que podemos mencionar:

1. la aparición de la crisis mundial de 2008, cuyos efectos, dado la limitada exposición internacional de hoy y la mayor fortaleza económica, impactaron relativamente;
2. la fuga de fondos privados durante la crisis internacional, cuestión neutralizada para 2010;
3. la aparición de la inflación como fenómeno debido fundamentalmente a la saturación de la capacidad productiva (además de la pobre inversión desde el 2001) y a los gastos expandidos del Estado. La respuesta del gobierno al problema fue la grave intervención al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, con lo cual la medición de la inflación oficial para el 2010 fue de 10.9, mientras que las mediciones privadas estiman un 25%;
4. la virtual convergencia del precio del dólar y los precios internos;
5. la derrota en las elecciones legislativas de 2009, sobre todo en las principales ciudades del país;
6. las fricciones con el campo por el aumento de las retenciones propuestas por el gobierno que resultaron en una importante derrota legislativa ya que no logró la aprobación de la Resolución 125;
7. la muerte del presidente Kirchner en octubre de 2010, un año antes de las elecciones presidenciales.

---

<sup>54</sup> En su carácter de presidente del Senado, el vicepresidente argentino cuenta con dos votos en caso de empate en las posiciones. Cobos ejerció ese derecho votando en contra del incremento de las retenciones propuesta por el Poder Ejecutivo del que él, paradójicamente, forma parte.

A fines de 2010, la Argentina sigue creciendo aunque las mediciones del intervenido organismo de Estadísticas y Censos ya no cuentan con la credibilidad que tradicionalmente había tenido en el pasado.

Las razones del crecimiento siguen teniendo que ver con la situación del mercado internacional de bienes primarios y con el aumento del consumo interno (lo cual ha llevado a la industria al límite de su capacidad productiva, dada la baja inversión de los últimos años), tal como informaba la CEPAL en su informe preliminar del año 2008:

En un contexto de desempleo históricamente reducidos, hacia fines del período hubo signos de contracción en la demanda de trabajo que fueron signos de atención en la opinión pública. Pese al marcado aumento del volumen de importaciones, el alza de los precios internacionales de exportación registrada durante gran parte del año contribuyó a mantener un nivel significativo de excedente comercial. Con lo cual nuevamente se generó un superavit de cuenta corriente. Sin embargo, al mismo tiempo hubo una cuantiosa salida de capitales privados, lo que, en cierto modo, provocó tensiones en el mercado de divisas y llevó al Banco Central a utilizar reservas para sostener el tipo de cambio. El precio del dólar osciló con un moderado incremento acumulado a lo largo del año (...) En todo caso, el alza de precios parece haber sido marcada hacia mediados del año, con una cierta atenuación posterior. La recaudación impositiva creció apreciablemente, impulsada por el desempeño interno y sobre todo, las exportaciones. Esto contribuyó a sostener el superavit primario del gobierno, no obstante el aumento considerable de los gastos, que obedeció, en gran medida, a la transferencia al sector privado para contener los precios en sectores como la energía, el transporte o los alimentos (CEPAL, 2008: 79).

El informe de la CEPAL, aclara las características de un “modelo” (como se lo llama en Argentina) cuya estabilidad depende, en gran medida, del mercado global de alimentos. También agrega alguna señal velada de alarma: un superavit fiscal que se apoya en las retenciones a las exportaciones, gastos públicos aumentados, entre otras razones, por la profusión de subsidios privados (a la energía, al transporte, a los alimentos) como mecanismo de reasignación de recursos para bajar los precios internos. Como ya señalamos, la inflación se ha vuelto un problema en la Argentina de los Kirchner, aunque políticamente se escondan los guarismos bajo la alfombra. ¿Terminará por afectar nuevamente a la estructura de la distribución de la renta? Una pregunta que sólo podremos contestar en el futuro, por ahora, el aumento “real” de precios parece ser acompañado por aumentos en el salario (ibídem), lo cual ha posibilitado mantener la suave baja de la desigualdad, reflejada en el coeficiente de Gini, como veremos en el Capítulo VIII.

Por lo pronto, el 2011 se presenta como un año electoral donde Cristina Fernández se encamina como candidata, con una posibilidad concreta de alcanzar la primera mayoría. Otros candidatos aparecen en el horizonte electoral, sin embargo, Ricardo Alfonsín (hijo) y Ernesto Sanz por el radicalismo, Mauricio Macri por la derecha, Eduardo

Duhalde como contendiente firme dentro del mismo peronismo, Elisa Carrió como el exponente de la centro izquierda. El resultado final puede resultar una incógnita, así como también lo es si en algún momento se producirá un cambio real del modelo vigente.

#### **6.4. Conclusiones del capítulo**

A lo largo del capítulo hemos transitado por la historia argentina dividiéndola artificialmente, con fines metodológicos en dos períodos: uno de antecedentes desde la aparición del Virreinato del Río de la Plata hasta 1990 (con la implantación de las medidas del Consenso de Washington), otro desde esa instancia hasta el 2010.

En ese recorrido hemos podido detectar ciertos factores singulares de la historia argentina: un país que, desde su consolidación en 1880, caminó hacia la urbanización, la educación abarcativa que se instauró desde el siglo XIX y que contribuyó a la movilidad social, la escasa población rural y la explotación extensiva típica del campo argentino con poca utilización de mano de obra, el papel protagónico del estado como planificador en el período liberal y como franco actor económico posteriormente, el rol del Estado como empleador y la tendencia hacia el pleno empleo en el período de sustitución de importaciones, el peso específico de los sindicatos aún antes de la aparición del peronismo; todas cuestiones que iban a influir en la consolidación de una sociedad relativamente equitativa a pesar de las inestabilidades políticas y la debilidad de las instituciones. Sin embargo, la situación iba a cambiar. Tal como señalan Kessler y Espinosa:

El proceso de cambio que la Argentina enfrenta desde ya hace algunas décadas ha alterado la vieja fisonomía de su estructura social. Las altas tasas de desempleo, la precarización creciente del trabajo, el empobrecimiento de las capas medias se suma a los bolsones de pobreza de larga data. Resulta inevitable la comparación de esta con aquella sociedad que hace no más de treinta años exhibía niveles de desempleo más bajos a la media europea, altos salarios, significativas tasas de movilidad ascendente (2003: 7)

¿Cuáles son las razones de estos cambios, de este espiral de deterioro en la que se sumió la estructura social argentina? ¿Dónde comienzan los signos de la decadencia?

El análisis histórico de los principales hechos del devenir argentino, permiten vislumbrar una sociedad contestaria, donde las instituciones parecen ser afectadas por la falta de transparencia, los súbitos cambios de rumbo y los conflictos permanentes. De esta forma, aparece una sociedad polarizada ideológicamente, donde los intereses particulares parecen exceder los cauces de la negociación política. Si bien no podemos establecer una relación causal de este factor con la desigualdad, si podría establecerse con el nivel de inversión recibida y el crecimiento, lo cual, en definitiva, podría relacionarse con el nivel de empleos generados a través del tiempo.

Por otro lado, el análisis de la historia reciente nos permitió detectar el efecto corrosivo de la hiperinflación en los salarios reales y por consiguiente en la distribución del ingreso dado que “el impuesto inflacionario” afecta, generalmente, a aquellos más desprotegidos frente a la inflación o sea a los más pobres. De ahí que el “rodrigazo” de 1975 haya sido un hito de impacto en las estructuras sociales de la Argentina, un efecto que fue profundizado por las políticas de apertura económica de la Dictadura en 1976, lo que resultó en el punto de inflexión de la mayor desigualdad en Argentina, una cuestión que se profundizó paradójicamente en democracia.

En el análisis de los hechos posteriores a la aplicación del Consenso de Washington hemos podido detectar la contradicción de años de crecimiento acompañados por el aumento de la pobreza y la desigualdad.

Luego de los efectos devastadores de la crisis del 2001, profundizada por las políticas de los gobiernos peronistas del 2002 (declaración del default, devaluación, implantación del “corralón” y pesificación) la situación económica y social pareció encaminarse, en medio del aumento internacional del precio de los commodities y del abrigo inicial de un tipo de cambio favorable a las exportaciones. Sin embargo, tras el crecimiento sostenido de más de un lustro y la disminución de la pobreza y la desocupación, se agazapan señales claras de alarma: la falta de inversión privada y la saturación de la capacidad productiva, el aumento del gasto público y la discrecionalidad en su asignación, la reedición de los mecanismos de retenciones y subsidios que empañan la asignación eficiente de recursos en la economía y, finalmente, la preocupante reaparición de la inflación.

A pesar de que en la actualidad, como veremos en el Capítulo VIII, se produce una suave tendencia al mejoramiento de la distribución del ingreso argentino, estas distorsiones presentes parecen indicios de que el futuro sigue fragilmente encadenado a

la evolución del mercado internacional de commodities, sin que el país haya realizado grandes avances para asegurar la independencia en el crecimiento aún en medio de un contexto internacional favorable.

Llegada esta instancia, parece importante realizar una aclaración. A lo largo de la revisión de la historia argentina, sus aspectos políticos, económicos y sociales, no se reparó con mayor detalle en la provisión de bienes públicos fuera del claro acento en la educación, una cuestión que, como vimos, fue de gran prioridad para el país. Por otro lado, se señaló que, aún en los años cuarenta, la Argentina era el país de América Latina con mayor cobertura de empleo formal. Dado el sistema imperante en el país, el sistema suponía no sólo cobertura jubilatoria sino en salud. A pesar de que el desempleo afecta, lógicamente, la cobertura final del sistema jubilatorio, la cobertura en salud mantiene características de universalidad en el país (los hospitales públicos son gratuitos y abiertos a todos los enfermos, locales o extranjeros), lo cual se refleja en los buenos guarismos de esperanza de vida. Tal cual revisaremos en el Capítulo VIII, la provisión de bienes públicos como salud y educación se mantiene universal todavía hoy y a pesar de los cambios en los criterios generales de las políticas públicas hacia la focalización. Sin embargo, algunas observaciones se presentan sobre la calidad actual de la educación que revisaremos con detalle y que puede influir en la estructura distributiva. Esas cuestiones quedaron esbozadas en el presente capítulo, pero serán desarrolladas con mayor detalle en el VIII donde la comparación con otras economías emergentes permitirá una mayor riqueza de análisis.

### **Referencia del capítulo:**

Acevedo, Edberto (1992), *La independencia de la Argentina*. España, Colecciones Mapfre.

Aguilar Rivera, José Antonio (1998), “Los valores de la democracia” en Aguilar Rivera José Antonio et al. *Los valores de la democracia*. México, Instituto Federal Electoral.

Alfonsín, Raúl Ricardo (1983) *Discurso inaugural del 10 de diciembre de 1983 en el Congreso de la Nación* en [www.paronetto.org/discursos/menem.htm](http://www.paronetto.org/discursos/menem.htm) [10 de enero de 2005]

Banco Mundial (2001), *Tabla de riesgo país*. En Appendix9 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Beltrán Gastón (1999), “La crisis de los ochenta bajo la mirada de los sectores dominantes. Justificación del inicio de las reformas estructurales de los noventa” en *Epoca, revista argentina de la economía política*. No.1 Año 1. Diciembre de 1999 en <http://buenosaires-links.com.ar/memo/entrelneas/crisis1980.htm>

Bassi, Juan carlos (1941), “La expedición libertadora al Alto Perú” en Ricardo Levene (coordinador), *Historia de la Nación argentina desde sus orígenes hasta la organización definitiva. Volumen V*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. Pp.167-190

Beccaria, Luis y Altimir, Oscar (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina” presentado en *Crecimiento, empleo y equidad. América Latina en los noventa*. Julio de 1999 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Beccaria, Luis (2001), “movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en la Argentina” trabajo presentado en el 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 1,2,3 de agosto de 2001.

Bonini, Cecilia et al (2005), *Argentina en el siglo XXI*. Pablo Yankelevich (coordinador). México, Instituto Mora.

Borón, Atilo (2008), “Néstor Kirchner y las desventuras del “centro-izquierda” en Argentina” en *Bajo el volcán*. Vol. 7 Número 12. Pp29-46 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Botana, Natalio (2005), “La promesa de la República” en *La Nación Testimonio de tres siglos. 135 años*”. Sumario del 4 de Enero del 2005.

Brailosvsky, Antonio Elio (1982), *1880-1982. Historia de las crisis argentinas*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Buchrucker, Cristian (2008), *El fascismo en el siglo XX. Una historia comparada*. Buenos Aires, Emecé.

Cavarozzi, Marcelo (2006), *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires, Ed. Ariel.

Caillet-Bois, Ricardo (1941) “La revolución en el Virreinato” en Ricardo Levene (coordinador), *Historia de la Nación argentina desde sus orígenes hasta la organización definitiva. Volumen V*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. Pp. 71-166

CEPAL (2008), Informe preliminar sobre América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

Chávez Molina, Eduardo Gutierrez Agaitos, Pablo (2009), “Movilidad intergeneracional y marginalidad económica. Un estudio de caso en el conurbano bonaerense” en *Población de Buenos Aires. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Año 6 No.10 Octubre 2009. En [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Cortés Conde, Roberto (2005),”Los ciclos de la economía, qué hicieron los gobiernos ante cada desafío” en *La Nación Testimonio de tres siglos. 135 años*”. Sumario del 4 de Enero del 2005.

de Ferrantis, David et al. (2005), *Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?* Columbia, Banco Mundial Alfaomega.

de la Rúa, Fernando (1999), *Discurso inaugural del 10 de diciembre de 1999 en el Congreso de la Nación* en [www.paronetto.org/discursos/delarua.htm](http://www.paronetto.org/discursos/delarua.htm)

de Pablo, Juan Pablo (2005), *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX-Tomo II*. Buenos Aires, Editorial La Ley.

Echeverría, Esteban (1838), “El matadero” en *Obras completas de D. Estebán Echeverría*. Buenos Aires, Claudio Casavalle editor en [www.biblioteca.clarin.com](http://www.biblioteca.clarin.com)

Fair Rzezak, Hernán (2008), “El conflicto entre el gobierno y el campo en Argentina. Lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar” en *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales*. No.6 Julio-diciembre de 2008 en [www.uia.mx/iberoforum](http://www.uia.mx/iberoforum)

Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, César A (1992), *Historia de los argentinos*. Buenos Aires, Larousse.

Fondo Monetario Internacional, (2001), *IMF annual report 2001* en [www.imf.org](http://www.imf.org)

Fraga, Rosendo (2001), *los noventa:ilusión perdida*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Franco, Rolando et al. (2007), *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Editorial LOM en [www.gtz-cepal.org](http://www.gtz-cepal.org)

García, Mariana (2004), *Fuentes de información sobre salarios: metodología y series .Documentos de Trabajo*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Marzo de 2004. Pp.1-29 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires, Ariel.

Germani, Gino (1977), *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Guido, Pablo (2001), *Perspectivas de la crisis económica argentina* en [www.insumisos.com](http://www.insumisos.com)

Grondona, Mariano (2009), *El poskirchnerismo. Las políticas de las nuevas generaciones*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Halperín Donghi, Tulio (1972), *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Hamra, Diana y Pigna, Felipe (2009), *Dr. Carlos Saúl Menem en* [www.portalplanetasedna.com.ar/menem01.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/menem01.htm) [17 de diciembre de 2009].

Hary, Martín (2010), *La república que perdimos. En busca de un sistema político*. Buenos Aires, Ediciones B Argentina.

Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INDEC), estadísticas de actividad, desempleo y pobreza en hogares, en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) consultado en octubre de 2005

Irigoin, Alejandra (2006), “Ilusoria Equidad. La reforma de las contribuciones directas en Buenos Aires, 1850” en Jauregui, Luis (coordinador), *de riqueza y de inequidades. El problema de las contribuciones directas en América Latina en el siglo XIX*. México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. Pp.47-79.

Kessler, Gabriel y Espinosa, Vicente (2003), “ Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina. Algunas paradojas en el caso de Buenos Aires en *Revista de la Cepal Serie Políticas Sociales No.66*, marzo de 2003. Pp.1-52 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Laborda, Fernando (21 de diciembre de 2001), “La vigencia de un viejo estigma” en *La Nación. Testimonio de tres siglos*. Buenos Aires, diario La Nación.

Lanata, Jorge (2002), *Argentinos. Tomo I*. Buenos Aires, Ediciones B Argentina SA.

Larroulet, Cristián y Horzella, Bárbara (2008), *Populismo en América Latina: paradigma y antítesis en los casos de Venezuela y Chile* en Angel Soto y Paula Schmidt (editores) *Las fragiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Editorial CADAL. Pp. 105-132.

Lemmi, Nora (2006) *Las crisis de la transición democrática argentina*. Tesis presentada para el grado de Maestría en Sociología en la Universidad Iberoamericana. México. en [www.uia.mx/biblio](http://www.uia.mx/biblio)

Levene, Ricardo (1941), “los sucesos de Mayo” en en Ricardo Levene (coordinador), *Historia de la Nación argentina desde sus orígenes hasta la organización definitiva. Volumen V*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. Pp.11-69.

- (1946), *LA cultura histórica y el sentimiento de la nacionalidad*. Buenos Aires, Colección Austral.
- (1947), *Historia de las ideas sociales argentinas*. Buenos Aires, Colección Austral.
- (1958), *Lecciones de la historia argentina. Tomo I*. Buenos Aires, Lajouane editores.

Lewis, Paul (1990), *The crisis of argentine capitalism*. USA, The University of north Carolina Press.

Ley 23697 (1989), Ley de emergencia económica en [www.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/ley\\_c\\_023697\\_1989\\_09\\_01.xml](http://www.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/ley_c_023697_1989_09_01.xml) [17 de diciembre de 2009]

López Murphy, Ricardo (1991), *La experiencia argentina: alta inflación, hiperinflación y estabilidad fallida* presentada en las XIII jornadas de economía monetaria y sector externo del 3 y 4 octubre de 1991 en el Banco Central de la República Argentina.

Martínez, Tomás Eloy (2002), *Santa Evita*. Buenos Aires, Alfaguara.

Mujica Laínez, Manuel (1980), *Misteriosa Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Mc Adam, Andrew Sukup, Víctor Katiz, Claudio (1999), *Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo*. Buenos Aires, Editorial Corregidor.

Montaner, Carlos Alberto (2001), *Las raíces torcidas de América Latina*. Barcelona, Plaza Janés Editorial.

O'Donnell, Guillermo (2004), "Human development, human rights and democracy" en Guillermo O'Donnell et al. (editores) *The quality of democracy*. Notre Dame, University of Notre Dame.

- (1997), *Contrapuntos*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- (2002), "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo (compiladores) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Orlansky, Dora (1997), "Crisis de 1989 – Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical 1989-1995" en *Estudios Sociológicos*. Sep-dic.97 en [www.hemerodigital.unam.mx/anuies/colmex/estud\\_soc/sep-dic97](http://www.hemerodigital.unam.mx/anuies/colmex/estud_soc/sep-dic97)

Penado, David (2006), *Los superpoderes de Kirchner*. Año VII 18 de agosto de 2006 en [www.americaeconomica.com](http://www.americaeconomica.com)

Pérez Portilla, Karla (2005), *Principios de igualdad: alcances y perspectivas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pigna, Felipe (2002), *Cámpora al gobierno, Perón al poder* en [www.clarín.com/suplementos/zona/2008](http://www.clarín.com/suplementos/zona/2008) (1 de diciembre de 2009).

Przeworski, Adam (1994), "Algunos problemas en el estudio desde la transición hacia la democracia" en O'Donnell Guillermo et al. (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectiva comparada*. España, Editorial Paidós.

Quiroga, Hugo (2010), *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires, Editorial Edhasa.

Rapoport, Mario (2010), *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Reato, Ceferino (2008), *Operación Traviata*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Restivo, Néstor y Dellatorre, Raúl (2005), *El rodrigazo 30 años después. Un ajuste que cambió el país*. Buenos Aires, El capital Intelectual en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

Romero, Luis Alberto (2003), *La crisis argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

- (2004), “The Argentine crisis: a look at the twentieth century” en Flavia Fiorucci and Marcus Klen (editors) (2004) *The argentine crisis at the turn of the millennium. Causes, consequences and explanations*. Amsterdam, Aksant.
- (2005), *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Samuelson, Paul (1980) en *Tipos de países* publicado el 20 de enero de 2008 en [www.iccc.es](http://www.iccc.es)

Sarmiento, Domingo Faustino (1938), *Facundo civilización o barbarie*. La Plata, Universidad Nacional de la Plata.

Sarlo, Beatriz (2003), *La pasión y la excepción. Eva, Borges y el asesinato de Aramburu*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores

Sebreli, Juan José (2002), *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Shumway, Nicolás (1993), *The invention of Argentina*. Berkeley, University of California Press.

Titto, Ricardo (compilador) (2009), *El pensamiento de los hombres de Mayo*. Buenos Aires, Editorial Ateneo.

Véganzonès, Marie-Ange y Winograd, Carlos (1997), *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*. París,

## **Capítulo VII**

### **Análisis empírico de la desigualdad en Argentina y Chile**

#### **7. Chile, su historia y su estructura social**

##### **7.1. Consideraciones previas**

Las historias eran armas con las que se combatía por la memoria que habría de registrarse y transmitirse a las nuevas generaciones, los historiadores con sus textos buscaban formar la conciencia de los ciudadanos, establecer o dirimir lealtades políticas y sirvieron para construir identidades nacionales (Argudín, 2006: 116).

Siempre es difícil compactar las ricas historias de los países sudamericanos. Tal como realizamos con Argentina, sin embargo, trataremos de condensar aquellos rasgos distintivos que pudieron contribuir a la construcción de la Nación chilena, siendo conscientes que en la operación seremos injustos con protagonistas o sucesos que no mencionaremos por exceder los límites del presente trabajo. Tal como dijo Certeau:

Toda interpretación del pasado la lleva a cabo un sujeto que interpreta desde una situación histórica específica, de manera que la situación histórica impone al sujeto la elección del objeto estudiado y, en buena medida, también su perspectiva interpretativa (Certeau en Argudín, 2006: 119).

A fin de realizar esta empresa de relevamiento histórico, recorreremos los sucesos chilenos dividiendo artificialmente su pasado en dos instancias, la de antecedentes y la de los eventos políticos y sociales a partir de 1990, objeto principal de esta tesis.

##### **7.2. Antecedentes históricos y políticos**

###### **7.2.1. Consideraciones previas**

Tal como realizamos con Argentina, recorrer los principales eventos históricos y políticos chilenos permitirá ir estableciendo los lineamientos de la configuración de la estructura social del país, una conformación que influirá en la sociedad presente a partir de 1990.

A fin de permitir un cierto ordenamiento de los eventos a analizar, se dividirá artificialmente la historia previa chilena en los siguientes apartados:

1. un recorrido desde la conquista hasta la Independencia;
2. el ordenamiento político durante el Período Conservador (desde 1830 hasta 1891);

3. el período liberal (1891-1925);
4. los caminos de la democracia (1925-1970);
5. la presidencia de Allende y el socialismo chileno (1970-1973);
6. la dictadura de Pinochet y la restauración democrática (1973-1990).

Al análisis de los principales eventos de estos períodos y su impacto en lo social nos dedicaremos seguidamente.

### 7.2.2. Desde la conquista hasta los días de la Independencia

El territorio de Chile fue explorado por conquistadores españoles que venían del Virreinato del Perú. Primero por Diego de Almagro (1536), luego con Pedro de Valdivia (1540), el primer gobernador y el hombre que distribuyó ciudades de Norte a Sur, de Este a Oeste, incluso allende frontera en Santiago del Estero, tierras que pertenecerían, más tarde, al Virreinato del Río de la Plata (Silva Galdames, 1995: 54-59). El territorio conquistado era señalado como una “tierra propicia a las emboscadas” (Eyzaguirre, 1948: 32); se trataba de una angosta franja que se extendía desde la cordillera de los Andes al Pacífico, desde el desierto hasta la más fértil pradera. En el siglo XVI, Alonso de Górgora decía de ese particular territorio chileno: “es el reino de Chile y la tierra de manera de una vaina de espada, angosta y larga” (Górgora Marmolejo citado por Silva Galdames, 1995:7).

Ante la llegada de los conquistadores españoles, el indio poco afecto a las dependencias, opuso una férrea resistencia, y con su oposición logró destruir expediciones y expulsar a los colonizadores que siempre retornaban creando asentamientos con la íntima convicción de poder hallar metales preciosos; en el proceso de conquista iban dejando detrás mestizos en los poblados, hijos de nativas y de los aventureros de España: “el mestizaje fue un factor preponderante en la formación de la población chilena que, en el siglo XVI, se distribuía a lo largo de 350 000 km cuadrados, contribuyendo a otorgarle una homogeneidad poco común en el continente” (Silva Galdames, 1995: 76).

Según la descripción del propio Valdivia (que obviaba claramente toda mención a la resistencia de los naturales a ser dominados), las tierras chilenas se mostraban pródigas en riquezas naturales:

Esta tierra es tal que para vivir en ella y perpetuarse no la hay mejor en el mundo; dígolo porque es muy llana, sanísima, de mucho contento; tiene cuatro meses de invierno no más, que en ellos, si no es cuando hace cuarto de luna, que llueve un día o dos, todos los demás hacen tan lindos soles que no hay porqué llegarse al fuego. (...)

Es el más abundante de pastos y sementeras, y para darse el género de ganado y plantas que se puede pintar; mucha y muy linda madera para hacer casas, infinidad otra de leña para el servicio de ellas, y las minas riquísimas de oro, y toda la tierra está llena dello, y donde quiera que quisiere sacarlo allí hallarán en qué sembrar y con qué edificar, y agua y yerba para sus ganados (Valdivia en Eyzaguirre, 1948: 28-29).

Luego de la conquista eran los tiempos de organizar el territorio y dos siglos siguieron dedicados a esa empresa (Silva Galdames, 1995: 80). De acuerdo a la geografía de la época, la capitanía de Chile, dependiente del Perú, se extendía desde la Serena al río Biobío, una tierra pequeña, escasa en población en comparación con otras dependencias del gobierno español, pero que reflejaba la segmentación propia de la colonización en Latinoamérica:

Casi desde el principio, una pequeña clase alta de criollos y peninsulares tomó su lugar a la cabeza de la desolada colonia agraria (...) A mediados del siglo XVII, un típico miembro de la clase alta dirigía una encomienda y contaba con una estancia y una chacra. (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 19).

Sin embargo, la composición de esa clase alta iba a modificarse con las migraciones desde España en siglos posteriores:

La composición de esa elite colonial cambió ostensiblemente en el siglo XVIII. Con el crecimiento de las oportunidades comerciales, miles de españoles migraron a las colonias- aproximadamente 24 000 entre 1700 y 1810. Casi la mitad eran del país vasco, es por eso que Miguel de Unamuno dijo la celebrada frase de que los vascos crearon la Sociedad de Jesús y la República de Chile (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 18).

Ya en los albores del siglo XIX, al acercarse la Independencia se decía de la región: “el reino de Chile era de todas las colonias españolas la de más compacta unidad geográfica y social” (Edwards, 2006:141). Contaba “en 1800 unos 900 000 habitantes de los cuales pueden calcularse en 100 000 los araucanos no sometidos. Casi los 800 000 restantes vivían entre la Serena y Biobío” (Ibídem, 142). De todas formas, recién a fines del siglo XIX, después de la Guerra del Pacífico con Bolivia y Perú, Chile se convertiría en el poseedor “del gran desierto norte contenedor de la vasta reserva mineral que es hoy el principal factor de su riqueza” (Traducción propia. Loveman, 2001: 8) y consolidaría, por lo menos, en sus grandes lineamientos, la frontera con Argentina.

Pero volviendo a la primera década del siglo XIX, Chile como otros países bajo el jugo español se consideraba dependiente de la Corona y no de España como Nación, por lo que cuando Fernando VII fue apresado, la oportunidad del gobierno propio parecía al alcance de la mano y es en el 18 de septiembre de 1810 cuando “la revolución independiente de Chile (se pone) en marcha” (Galván Moreno, 1942: 57). Pero el

camino del primer gobierno patrio no iba a ser fácil. A diferencia de sus vecinos en el Río de la Plata, Chile vería reponerse a los españoles en el gobierno, al menos parcialmente. Después de dos años de inestabilidades y luchas fratricidas por el poder por parte de los criollos, “...el virrey de Lima tiraba su máscara de tolerancia frente a la revolución chilena y enviaba contra ellas una expedición que, al mando del brigadier Antonio Pareja, zarpó de Callao el 12 de diciembre de 1812, y tras reforzarse en Valdivia y Chiloé, desembarcó en San Vicente, cerca de Talcahuano, el 26 de marzo de 1813, cuyos fuertes tomó, lo mismo que la ciudad de Concepción, tras corta lucha” (Galván Moreno, 1942: 80). Ante la derrota, en abril de 1814, se firmó el convenio de Lircay estableciendo el tratado “por el que Chile se reconocía parte integrante de la monarquía española y aceptaba como soberano a Fernando VII” (Ibídem: 105).

La Independencia definitiva llegaría en 1818, luego del Cruce de los Andes del argentino José de San Martín con Bernardo de O’Higgins como su ilustre segundo al mando, cuestión que la gran figura chilena reconoce en su proclama al asumir como Director Supremo el 16 de febrero de 1817:

Nuestros amigos, los hijos de las provincias del Río de la Plata de esa Nación que ha proclamado su independencia como fruto precioso de su constancia y de su patriotismo, acaban de recuperarnos la libertad usurpada por los tiranos (proclama de O’Higgins al día siguiente de asumir el Cargo) (Ibídem: 146).

O Higgins declaró la Independencia en febrero de 1818, y contribuyó al armado del ejército de San Martín que partiría a independizar Perú, pero su relación con las clases altas no se presentaba fácil, un conflicto que a la larga generaría su destitución (Eyzaguirre, 1948):

Mientras la guerra continuó la clase alta aceptó y aplaudió la mano autoritaria de O’Higgins. Pero sus medidas antiaristocráticas (...) fueron particularmente irritantes (...) En los primeros años de su régimen, con San Martín cercano, se presentaron suspicacias de su posible conexión argentina; también se le reprochaban los fines violentos de muchos de sus adversarios. Los hermanos de Carrera, Juan José y Luis fueron fusilados en Mendoza en abril de 1818, en su retorno hacia Chile para organizar una revuelta. El jefe de la guerrilla Manuel Rodríguez (...) fue asesinado seis semanas después. El archienemigo de O Higgins, José Miguel Carrera, sobrevivió un poco más (...) eventualmente fue capturado y fusilado como sus hermanos en Mendoza (Traducción propia. Collier y Satier, 2004: 47).

Después de cinco años en el poder, O’Higgins decidió introducir una constitución que lo perpetuase 10 años más y fue la gota que rebalsó el vaso de las clases más acomodadas: “el golpe final lo dio Freire, el intendente de Concepción (...) se pronunció contra el feto monstruoso de la nueva constitución y fue la señal para que la provincia de Colimbo lo siguiera (...) el 28 de enero de 1823, en una escena clásica de

la historia chilena, O'Higgins aceptó abdicar. Un barco inglés lo llevó a Perú y nunca retornó a Chile” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 48). Como su amigo San Martín, en un interesante paralelismo, sus días no terminaron en las tierras donde habían nacido y a las que habían prodigado la Independencia.

A partir de la caída de O'Higgins, se fue pasando de un ordenamiento político a otro, sin embargo y a pesar de las turbulencias políticas propios de los intentos de organización del nuevo país, los titulares en el ejecutivo parecían prolongar sus mandatos por un cierto tiempo, a diferencia de sus vecinos trasandinos que para 1820 estaban sumidos en la guerra civil:

### Cuadro 7. A

#### Presidentes chilenos después de la Independencia

Período	Presidente
1817-1823	Gral Bernardo O'Higgins
1823-1826	Gral Ramón Freire
1827-1829	Gral Francisco Pinto
1829-1830	JUNTA

Fuente: Collier y Sater, 2004:I

Chile pasaría de un experimento político a otro (Silva Galdames, 1995) con tres militares como mandatarios e incluso una Junta por un año; por lo menos, hasta 1830 cuando comienzan décadas de estabilidad con una nueva Constitución dictada en 1833 y diagramada con un tinte fuertemente presidencialista, bajo la sombra del líder Diego Portales (Silva Galdames, 1995). Esa estabilidad hizo a Chile un país particular en el concierto latinoamericano, donde la constante era las luchas intestinas y los cambios frecuentes de gobierno:

Las instituciones formales del nuevo régimen se apoyaban en la constitución de 1833 (...) Al presidente (elegido en forma indirecta a la americana) se le permitían dos períodos consecutivos de cinco años. Sus poderes sobre el gabinete, la justicia, la administración pública y las fuerzas armadas eran muy extensos (...) también mantenían considerables poderes de emergencia: el congreso podía votar facultades extraordinarias suspendiendo las libertades civiles y constitucionales, y cuando el Parlamento se encontraba en receso el presidente podía declarar estado de sitio (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 55).

Veamos, entonces, las características singulares del período conservador.

### 7.2.3. El ordenamiento político bajo el período conservador (1830-1891)

#### 7.2.3.1. Consideraciones previas

Como señalamos en el apartado precedente, entre 1830 y 1891 Chile gozó de una relativa estabilidad bajo la constitución dictada en 1833. A fin de realizar un recorrido más adecuado por la historia de esos años y ubicarnos en medio de los protagonistas, transcribimos seguidamente un cuadro con los titulares del Ejecutivo del período:

#### Cuadro 7.B

##### Presidentes chilenos durante el período conservador

Período	Presidente
1831-1841	Gral Joaquin Prieto
1841-1851	Gral Manuel Bulnes
1851-1861	Manuel Montt
1861-1871	José Joaquín Pérez
1871-1876	Federido Errazuriz
1876-1881	Anibal Pinto *
1881-1886	Domingo Santa María
1886-1891	Juan Manuel Balmaceda
1891	JUNTA

Fuente: Collier y Sater, 2004: 71

\* Hijo del presidente Francisco Pinto (1827-1829)

Collier y Sater (2004) describen este periodo de la historia chilena como dominado por una coalición conservadora, considerando al Chile de la época “ una tierra compacta y manejable” con un millón de habitantes y 700 millas como máxima extensión entre sus límites Norte y Sur (Collier y Sater, 2004:51). En ese contexto, la figura descolante fue Diego Portales, un destacado hombre de negocios, ministro múltiple (de Interior, Guerra, Marina y Relaciones Exteriores) y también Gobernador de Valparaíso, que extrañamente, nunca fue presidente.

#### 7.2.3.2. El período conservador

Como podemos percibir, a pesar de la excepcionalidad de Chile al contar con una Constitución, base de los gobiernos conservadores durante varias décadas, es común encontrar críticas a esa Carta Magna que suponía medidas de excepción como intervenciones, estado de sitio y poderes de emergencia para el presidente. El estrategia de la Constitución fue el mismo Diego Portales, “la figura central del acuerdo conservador. (...) Sus ideas políticas eran simples: un fuerte gobierno centralizado cuyos miembros fueran ejemplos de virtud y patriotismo” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 53). Por otra parte, el sistema reponía a élites chilenas en el centro de la escena política nacional, tal como había sucedido en la capitanía bajo el imperio español, dado que: “las familias de abolengo eran las únicas disponibles para la tarea de gobernar la República” (Ibídem: 2004: 53). John Rector informa un dato interesante sobre el Chile de 1860, décadas después de promulgada la constitución, su estabilidad política y las características económicas en medio de la región:

Las restricciones a la libertad política de Chile deben analizarse en el contexto latinoamericano. A lo largo y a lo ancho del Hemisferio dictadores y frecuentes revoluciones destruían los derechos de la gente y muchas veces sus vidas. En lugar de Independencia y aparición de gobiernos progresistas e inclusivos, se había dado paso al estancamiento o más aún a la recesión. México, que había sido la colonia más próspera de la Nueva España sufría tal inestabilidad política que sólo un presidente había finalizado su mandato hacia 1860. Cincuenta años después de la Independencia, el ingreso per cápita mexicano era inferior al de los tiempos coloniales. (En el caso de Chile) durante el período comprendido entre 1830 y 1860, mientras el país consolidaba sus instituciones, la libertad económica precedió la libertad política (Rector, 2003: 74-75).

Dentro de este contexto, nos indica Rector, el gobierno fijaba las leyes del juego, que fueron suficientemente estables como para permitir la inversión extranjera que se hizo crucial. Por otro lado, los hombres de negocios, que formaban parte de la clase alta chilena: “acumulaban riqueza y reclamaban participación política” (Ibídem), una exigencia que a veces resultó en cortocircuitos entre el presidente y el Congreso.

De acuerdo a las premisas de la Carta Magna, Chile convivía con un contexto político elitista, donde los conservadores llevaban la voz cantante. Mientras tanto, “Portales y sus seguidores nunca dudaron usar la fuerza para asegurar la libertad. Desde 1833 hasta 1874 los liberales batallaron para cambiar la Constitución de 1833. Después de cuarenta años, el Congreso dictó finalmente las reformas que limitaban el poder del presidente (...) Hizo falta más de medio siglo para diluir, sino eliminar, las instituciones de la República autárquica” (Traducción propia. Loveman, 2001: 5). Según Jocelyn-Holt, el orden instaurado presentaba alguna fisura: “supuestamente, Portales y sus asociados fueron capaces de frenar la anarquía y el desorden de la década precedente,

imponiendo (...) un modelo político basado en un presidente autoritario, con amplias facultades” (Jocelyn- Holt, 2006: 329).

Sin embargo, sin sobredimensionar una Constitución que consolidaba un presidencialismo feroz sin demasiados limitantes, es preciso acordar la dimensión que un set de normas adquiriría en el contexto latinoamericano de luchas constantes por el poder y sangrientas inestabilidades. Como el caso de México en el siglo XX, el recurso de una democracia a pedido, se presentaría como una solución un poco más estable a la alternativa de gobiernos autoritarios, golpes de estado y cambios constantes: “las repúblicas españolas de América han tenido muchas constituciones; pero ninguna, salvo Chile, logró formar una tradición, un régimen permanente y ordenado sobre bases jurídicas y morales” (Edwards, 2006: 159).

Volviendo al funcionamiento de la democracia chilena, es preciso señalar las características particulares de aquello que denominaban “electorado”. Como señalamos en el Capítulo Segundo, la definición de pueblo en las democracias del siglo XIX, suponía un universo limitado y bastante elitista de hombres con propiedad; en el caso de Chile, la situación se agravaba por el hecho de que la propiedad estaba distribuida entre muy pocos: “El electorado era muy pequeño (existían) estrictas calificaciones de propiedad para los votantes, la educación era otro calificante, pero fue aplicada recién en 1840” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 57). Para dar una idea de la dimensión numérica del electorado de la época, podemos señalar que era de 24 000 personas, para un territorio que contaba con 1 000 000 de habitantes hacia 1830 (Silva Galdames, 1995) en un contexto de: “una tierra donde, esencialmente, una pequeña elite de criollos coexistían con una gran masa de trabajadores pobres de campo, mayormente mestizos que permanecieron como un factor social y político pasivo hasta bien avanzado el siglo XX” (Ibídem: 52).

Con respecto a la economía de esos años, podemos recordar el aumento del comercio, el descubrimiento de minas tanto de plata como de cobre, mientras que el Estado cumplía un rol activo “de desarrollar caminos, ferrocarriles y puertos y en mejorar el exiguo sistema educacional” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 74). Por otro lado, como en el caso argentino, la sociedad comercial con Inglaterra alcanzaba una dimensión notable: “Gran Bretaña y sus colonias se hicieron cargo de más del 50% de las exportaciones chilenas en 1860 y abastecieron el 33% de las importaciones de Chile, en tanto que en 1875 las proporciones se habían elevado en 60% y casi 40%, respectivamente” (Blakemore, 1977: 21).

En un contexto de mayor orden político y bonanza económica, Chile podría haberse convertido en “la Suiza de América del Sur” como se había señalado en la época, sin embargo los conflictos externos y luego los levantamientos internos nos indican que no fue así. Por ejemplo, en 1836, Freire desde el Perú, intentó un golpe de estado contra el conservadurismo; la evidente complicidad peruana precipitó una guerra que no sería la última. Según Diego Portales: “la confederación (peruana-boliviana) debe desaparecer... debemos dominar para siempre en el Pacífico” (Traducción propia. Portales citado por Collier y Sater, 2004: 65). Aunque en los primeros meses la guerra con su reclutamiento forzoso fue muy impopular en Chile, la cuestión cambió de cariz con el asesinato del mismo Portales por parte del Perú. Finalmente, se pudo disfrutar de la victoria tras el brillante desempeño en la batalla de Yungay, y tal como había presagiado el mismo Portales, la confederación terminó.

Los conflictos internacionales, sin embargo, no concluirían con ese episodio y, paradójicamente, vendrían por el conducto de un tratado destinado a garantizar la paz en la región, lo que pondría a Chile, esta vez, del lado del Perú: “desde 1856, Chile había procurado sentar las bases para *la unión de las repúblicas americanas* siguiendo un ideal americanista que se remontaba a la época de la Independencia. El acuerdo de ese año sólo fue ratificado por Ecuador por lo cual Perú convocó a un nuevo congreso que iba a celebrarse en Lima en 1864” (Silva Galdames, 1995: 231-3). Desde hacia dos años, Perú reclamaba la devolución de las Islas Chinchas ocupadas por los españoles en 1862. Ese episodio, aparentemente ajeno a Chile, desató el conflicto. A pesar de que España aseguraba que la confrontación era localizada y no comprometía la paz del resto del continente, se iniciaron las acciones de guerra en 1864, luego de que las naciones sudamericanas intentaron la restitución sin frutos. En el caso de Chile, los reclamos fueron desairados y acompañados por complicaciones en la comercialización de los productos locales: “a pesar de que declaró su neutralidad en esa disputa, los barcos de guerra españoles les negaron los derechos del carbón a los puertos chilenos” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 117-118). Ante el agravio, Chile declaró la guerra. Es que a pesar de las negociaciones, el jefe del escuadrón español guardaba un particular encono contra el país, ya que era hijo de Pareja, aquel que había intentado recuperar los territorios chilenos para el Virreinato del Perú antes de la declaración de la Independencia y que luego fue muerto en Chillán en 1813. Ante la escalada de la agresión: “el 25 de septiembre de 1865 la República de Chile terminó por declarar la guerra a España” (Ibídem: 118). Con la alianza conjunta con Bolivia, Perú y Ecuador, el

escuadrón español no pudo mantener el sitio: “después de 25 minutos de cañonazos la corveta chilena Esmeralda capturó a la Covadonga española y Pareja se mató de un tiro (...) La guerra continuó y el Almirante Caso Nuñez decidió bombardear Valparaíso, cuestión que fue condenada por el mundo entero (...) Finalmente, el conflicto se arregló diplomáticamente” (Ibídem: 118).

Mientras tanto, en Chile continuaban las controversias entre el presidente y el Parlamento formado por un grupo de notables que tratarían de limitar el poder del primer mandatario: “las elecciones de 1870 fueron vigorosamente disputadas, probablemente las menos “intervenidas” de la historia del país hasta el momento, la oposición ganó 40 escaños. En ese nuevo Congreso figuraban algunos de los más brillantes hombres de la historia de Chile incluyendo muchos futuros presidentes” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 119). La situación se agravó particularmente con los problemas económicos que periódicamente surgían con los vaivenes de los precios internacionales y la eventualidad de las sequías. Este fue el caso del presidente Pinto (1876-1881):

La suerte no estaba del lado del presidente Pinto. Durante sus primeros años de gobierno, el precio del cobre bajó 20% (...) las exportaciones de plata eran un tercio de las de 1874. El clima tampoco contribuyó: entre 1876 y 1878, se produjeron meses de extrema sequía interrumpida por cantidades indecentes de lluvia. En 1877, un diluvio sepultó caminos, sumergió vías de ferrocarril, y destruyó plantíos y ganado (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 125).

Hacia fines del siglo XIX, los salitres se habían convertido en otra fuente importante de exportación, principalmente hacia Inglaterra: “con todo, sería, la industria salitrera – mediante el impuesto a la exportación –la que habría de financiar los gastos ordinarios del gobierno” (Jocelyn- Holt, 2006: 333). Sin embargo, la crisis económica iba a golpear con fuerza en Chile como en otros países de América del Sur acostumbrados a la importación de productos terminados y en perentoria necesidad de obra pública:

Como los chilenos (...) eran incapaces de reducir su apetito por mercaderías importadas, el déficit comercial se amplió (...) la combinación de la profunda disminución de exportaciones, la recesión, y la salida de fondos debilitó las instituciones financieras (...) En octubre de 1877 colapsó el Banco Thomas, unos nueve meses más tarde, el presidente Pinto se enteró que sólo un banco chileno tenía fondos suficientes para cubrir sus depósitos (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 125).

Ante los graves problemas económicos y la inminencia de una crisis financiera, el Congreso dictó una ley que permitía emitir bonos, como paliativo a la escasez de efectivo, lo que condujo al salvataje de los bancos aunque no del gobierno. El presidente Pinto, entonces, decretó un 10% de retención a las importaciones con la finalidad de mejorar los ingresos gubernamentales, reduciendo simultáneamente los empleados

públicos para disminuir los gastos, sin embargo, “con las minas cerrando y los campos penando, el desempleo empezó a invadir las ciudades” (Ibidem: 126).

Pero los problemas no terminaban ahí. En medio de la crisis interna, los conflictos internacionales de Chile continuaban. Las confrontaciones comenzaron al Norte con Bolivia y al Este con Argentina:

...dos cuestiones puntuales eran causa de fricciones allí (en Bolivia): el primero, la delimitación de la frontera; y segundo el status de los chilenos que vivían en el Litoral boliviano (...) el descubierto de guano, plata y finalmente nitratos habían convertido al desierto de Atacama en muy valioso (...) pero Bolivia no era el único problema. Argentina pedía que Chile reconociera su soberanía sobre las dos áreas (la Patagonia y el estrecho de Magallanes). La opinión general en Chile era entregar la Patagonia pero no el control del estrecho que exponía al ataque naval argentino y podía imposibilitar el estratégico cruce hacia el Atlántico. (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 125).

La guerra, en este último caso, parecía inminente. Sin embargo, la posibilidad de una solución negociada apareció cuando el cónsul argentino en Chile sugirió posponer las cuestiones de soberanía para controlar el Estrecho de Magallanes en forma conjunta, idea que se plasmó en el tratado “Fierro-Sarratea” firmado por los dos países y que suspendió el inminente conflicto armado (Collier y Sater, 2004: 126). Mientras tanto la confrontación con Bolivia se agravaba: “Un golpe militar había llevado al poder en Bolivia al General Hilarión Daza, quien en 1878, ante la angustiante situación fiscal, violó las disposiciones de 1874 (acuerdo con Chile), al decretar un impuesto por quintal exportado a la compañía de salitres de Antofagasta. Chile protestó sin que Daza aceptase llegar a un arbitraje; por el contrario, mandó cobrar el tributo (...) como la compañía se negara a cancelarlo, ordenó confiscar todos sus bienes” (Silva Galdames, 1995: 238). De esta forma, ante la violación del acuerdo de 1874 por parte de Bolivia, y el considerado atropello a los intereses comerciales de la población de Antofagasta, en su mayoría chilena, se inició la guerra con la toma de la ciudad de Calama por parte de fuerzas chilenas (Ibidem: 238). Quizás mirando desde el hoy los conflictos de ayer de Chile, podemos entender la firma del tratado con Argentina que supuso el primer paso de ceder pretensiones en la Patagonia, esa inmensa tierra explorada sólo por las llamadas “expediciones del desierto” argentinas que a pesar de la belleza de los lagos y altas montañas nevadas en la franja Oeste, se veía casi yerma y desprovista de agua hasta irse a precipitar al Atlántico en la costa este. En ese contexto, lo importante era el paso para el comercio al Atlántico en el Estrecho, un punto estratégico que Chile terminaría por controlar definitivamente con la cesión de las controvertidas tierras que, probablemente, se seguían considerando inútiles para los políticos chilenos. Frente a la eventualidad de un conflicto con el enorme vecino del Este, se encontraba Bolivia, un

pequeño país con grandes posibilidades mineras acomodadas al lado del territorio chileno, en una zona con límites poco precisos donde los mineros, en su mayoría de origen chileno, vivían en conflicto; por otro lado, en Bolivia se estaban lesionando los intereses de la compañías ingleses que, como ya señalamos, eran muy importantes en la propia economía chilena.... Y es así, como probablemente el presidente Pinto pensaba cuando “ordenó a su ejército tomar Antofagasta, así como también del territorio cedido a Bolivia en 1874 (...) dos semanas después de la ocupación chilena en Antofagasta, Bolivia declaró la guerra” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 129).

Por supuesto el mismo Pinto sabía de la tradicional alianza secreta entre Perú y Bolivia. Por eso, probablemente, no lo engañaron las ofertas de mediación del presidente peruano Manuel Prado. Frente a la inminencia de la intervención, y la movilidad del ejército y la marina peruana, Pinto ofreció concesiones económicas al Perú para evitar la extensión del conflicto, tal como la experiencia dictaba que había sucedido en el pasado. Pero fue en vano y “Chile le declaró la guerra conjunta a Bolivia y Perú” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 129), lo cual suponía plantarse ante fuerzas que superaban a las propias de dos a uno... De esta forma, se iniciaba la Guerra del Pacífico que resultó en una nueva victoria para Chile, país que logró arribar con sus fuerzas a Lima el 13 de agosto de 1881 demandando la entrega de los territorios de Tarapacá, Arica y Tacna como reparaciones de guerra. Un reclamo que decidió a los peruanos a intentar una revancha a través del mecanismo de la guerra de guerrillas. Después de sangrientas batallas y complicadas negociaciones finalizó la Guerra del Pacífico con “los tratados de paz con el Perú (1883) y de tregua con Bolivia (1884) (Silva Galdames, 1995: 243), resultando en la “potestad para Chile para ocupar transitoriamente el litoral boliviano” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 136). De esta forma: “Chile amplió su territorio hasta la quebrada de Camarones, en cuyos términos se hallaban los yacimientos salitreros que contribuirían a la expansión económica y a la formación de grandes fortunas mineras, bancarias o comerciales (...) finalmente el país se alzó como potencia militar sudamericana, asegurándose la quietud fronteriza y la integridad nacional” (Silva Galdames, 1995: 243). Como conclusión, podríamos señalar con Blakemore:

Las causas de la guerra del Pacífico – 1873-83 – entre Chile por un lado y Perú y Bolivia por el otro, eran muchas y complejas, pero los resultados fueron claros y definidos. Chile, victorioso en mar y tierra, obligó a sus adversarios a pedir la paz, tomando como botín de guerra la provincia peruana de Tarapacá, y Antofagasta, el único territorio litoral de Bolivia. Estas adquisiciones territoriales aumentaron el tamaño de Chile en más de un tercio (...) y pusieron bajo control chileno los ricos recursos minerales de esta región (Traducción propia. Blakemore, 1977: 24).

Con respecto a la Argentina, el problema ya se había resuelto casi por completo con la mediación de la Corona Inglesa y la elección de las altas cumbres como origen del límite patagónico, mientras el deseado control del estrecho se asignaba a Chile: “en julio de 1881, Chile y Argentina firmaron un tratado que daba la Patagonia a Argentina, y el control del Estrecho a Chile”. (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 136).

Si bien los conflictos internacionales parecían zanjados, y la eficiencia de la flota chilena probada sobradamente con el triunfo en la Guerra del Pacífico, los conflictos armados no habían finalizado ya que aparecía la cuarta guerra civil originada en las siempre presentes fricciones entre el Presidente y el Parlamento, exacerbadas por las dificultades para la aprobación del presupuesto de 1891. Esta vez ambos tenían aliados con armas, el presidente al Ejército, el Parlamento a la Marina ¿Cuál sería la arena del combate entre las dos fuerzas dominantes en tierra y en mar?:

En algún aspecto, fue una guerra extraña. La marina, se puso del lado del congreso. La única fortaleza de Balmaceda (presidente entre 1886-1891) en el mar eran dos nuevos buques torpedo que estaban camino a Chile al comienzo de la guerra. El ejército permaneció fiel al presidente y fue recompensado con un incremento de sueldos del 50%. Pero el ejército no podía atacar a la marina. Y la marina podía hacerle poco daño al ejército. Sin embargo, el congreso tenía la mejor carta, con las dos guerras de Perú y Bolivia (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 155).

De todas formas, en un principio, tal como el propio cónsul británico señalara, la guerra civil de 1891 se caracterizaría por “una notable ausencia de acción acompañada por una actividad extraordinaria de imaginación” (Traducción propia. Kennedy citado por Collier y Sater, 2004: 156). Pero, con el tiempo, las notas de la realidad iban a contradecir al ministro inglés: “en agosto, el ejército congresista desembarcó en Quinteros, venciendo completamente al balmacedista en las batallas de Colcón y Pacilla” (Silva Galdames, 1995: 226). Balmaceda tuvo que dimitir y se refugió en el consulado argentino donde, después de escribir algunas cartas de despedida a familiares y amigos, concluyó su vida con un tiro en la sien el 19 de septiembre, eligiendo el mes que parece signar los destinos chilenos desde los tiempos de su nacimiento como Nación. El suceso originó un nuevo período en la historia chilena.

#### 7.2.4. Período liberal (1891-1925)

Tras los hechos ocurridos el 19 de septiembre de 1891, comenzaba el período parlamentario o el período liberal chileno que se iba a extender hasta 1925:

...el predominio del Parlamento sobre el Ejecutivo obligó a éste, de hecho, a orientar la política con las censuras al gabinete, originando permanentes crisis ministeriales. Entre 1891 y 1920, en seis gobiernos hubo 85 cambios de ministerio (...) En esas condiciones era imposible elaborar planes a largo plazo y la actividad política se redujo a luchas para obtener el apoyo de mayorías circunstanciales en ambas cámaras del Congreso (Silva Galdames, 1995: 257).

A fin de identificar los distintos presidentes, transcribimos el siguiente cuadro 7.C, donde es posible constatar esa tradición chilena de familias en el poder con 2 hijos de presidentes anteriores en el período de 7 mandatarios. Una tradición que parece indicar que en medio del llamado período liberal ciertas familias dominaban el escenario político:

### Cuadro 7. C

#### Presidentes chilenos durante el período liberal

Período	Presidente
1891-1896	Alte. Jorge Montt
1896-1901	Federico Errazúzriz*
1901-1906	Germán Riesco
1906-1910	Pedro Montt** (muerto en ejercicio)
1910-1915	Ramón Barros Luco
1915-1920	Juan Luis San fuentes
1920-1925	Arturo Alessandri ***

Fuente: Collier y Sater, 2004: 147

\* Hijo del presidente Federico Errazúzriz(1871-1876)

\*\* Hijo del presidente Manuel Montt (1851-1861)

\*\*\* Interrupción de mandato por crisis.

A pesar de la aparente estabilidad, se reproducían problemas políticos que repercutían en otros órdenes de la vida social:

“Me parece” señalaba el parlamentario Enrique Mac Iver en un muy citado discurso pronunciado en el Ateneo de Santiago el 1 de agosto de 1900 “que no somos felices”. “Se nota un malestar” continuaba el influyente político del partido radical “que no es de cierta clase de personas ni de ciertas clases del país, sino de todo el país y de la generalidad de los que lo habitan. La holgura antigua se ha troncado en estrechez, la energía para la lucha de vida en laxitud, la confianza en temor, las expectativas en decepciones. El presente no es satisfactorio y el porvenir aparece entre sombras que producen intranquilidad” (Pinto Vallejos, 2006: 24-25).

En la sociedad chilena, mientras tanto, los contrastes permanecían en un contexto incierto atado a las fluctuaciones internacionales de los precios de los minerales:

Aunque no escaseaban los que se entregaban desaprensivamente a los goces de la vida ostentosa, la pequeña intriga política o la sociabilidad estilo Belle époque, las grietas que amenazaban el orden oligárquico se hacían cada vez más patentes: la bonanza material descansaba sobre una precaria base mono-exportadora sometida a violentas fluctuaciones comerciales y a un preocupante control extranjero; la paz política apenas alcanzaba a disimular los avances de la corrupción, la futilidad programática y la inoperancia administrativa: la supuesta unidad nacional se veía desmentida por la creciente intensidad de las luchas sociales así como por la violencia con que el Estado oligárquico reprimía las demandas populares (Pinto Vallejos, 2006: 25-26).

De esta forma, las conmemoraciones del Bicentenario en 1910 encontraron a Chile en una encrucijada con la: “creciente movilización del proletariado minero, efervescencia estudiantil, alcoholismo, falta de programas de educación, salud e higiene públicas y absoluta indiferencia hacia la llamada cuestión social” (Silva Galdames, 1995: 259). Por su parte, Luis Emilio Recabarren, reconocido por toda la izquierda chilena como su fundador, encaraba los festejos del Bicentenario con la siguiente afirmación: “de todos los progresos de que el país se ha beneficiado, al proletariado no le ha correspondido más que contribuir en él, pero para que lo gocen sus adversarios” (Pinto Vallejos, 2006: 25). Pero lo peor estaba por llegar:

El fin de la primera guerra destapó un período de disturbios tanto económicos como sociales en muchos lugares del mundo (...) La paz en Europa dislocó severamente la economía chilena, recargando el sistema político que ya había probado su dificultad para manejar problemas serios. (...) el primer y más dramático efecto del armisticio fue la parálisis de las salitreras (...) la producción de cobre, después de un alza entre 1914 y 1918, tuvo una caída en los años posteriores a la guerra (Traducción propia, Collier y Sater: 203).

Una vez finalizada la guerra mundial, apareció en Chile la figura particular de Arturo Alessandri, un ex senador y candidato a presidente por la Alianza Liberal con un programa que proponía cambios sociales y laborales (Silva Galdames, 1995: 262). Tal como lo indican Collier y Sater:

Arturo Alessandri peleó por la elección presidencial de 1920 con gran vigor. Sus dones retóricos no fueron superados por ningún otro político chileno en el siglo veinte. (...) la magia de su nombre fue suficiente para convertir a su hijo en presidente cuarenta años después. (...) Podía atrapar al público como nadie. Uno de sus secretos era la inclusión de tajantes expresiones en su oratoria, como cuando describía la clase alta como canalla dorada, o a sus seguidores, como querida chusma (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 204).

De acuerdo a sus características personalistas, Alessandri atacó el Parlamento, y tal como en intentos presidenciales anteriores, en la confrontación con el congreso su gobierno se complicó, ya que el partido de oposición, la Unión Nacional, dominaba el Senado (Silva y Galdames, 1995: 263):

Al final del invierno de 1924, la pelea entre el presidente y el congreso no se relajaba. De todas formas, no era una simple reedición de 1891. El apoyo popular a Alessandri era mucho mayor que el de Balmaceda (...) en los días extraordinarios de septiembre de 1924, las fuerzas armadas agitaron y luego destruyeron la presidencia de Alessandri e impusieron un régimen militar en Chile (Traducción propia. Collier y Sater, 2004: 209).

De esta forma, los conflictos precipitaron la renuncia del presidente y el advenimiento de una Junta Militar en el gobierno: “las fuerzas armadas tomaron la totalidad del poder para decretar de inmediato el cierre del Congreso y aceptar la renuncia del presidente. Así el 12 de septiembre de 1924, terminaría también el sistema parlamentario y el predominio político de la oligarquía” (Silva Galdames, 1995: 265).

## 7.2.5. Los caminos de la democracia (1925-1973)

### 7.2.5.1. Consideraciones previas

Como hemos hecho en los períodos anteriores, informamos seguidamente los presidentes de Chile durante el período 1925-1970, para referirnos en el apartado siguiente a las características de sus presidencias. Como puede inferirse del Cuadro 7.D, hasta el advenimiento de Ibañez en 1927 tuvieron que utilizarse reemplazos por la segunda renuncia de Alessandri. Por su parte, Ibañez renunció en 1931, en medio de la crisis mundial que impactó a Chile profundamente, mientras Ramón Cerda enfermó gravemente y tuvo que renunciar en 1946 para morir a los pocos días

### **Cuadro 7.D**

### Presidentes chilenos entre 1925-1973

Período	Presidente
1925-1925	Luis Barros Borgoño*
1925-1927	Emiliano Figueroa Larrain
1927-1931	Carlos Ibañez
1931-1932	Juan Esteban Montero**
1932-1938	Arturo Alessandri
1938-1941	Pedro Aguirre Cerda***
1942-1946	Juan Antonio Ríos
1946-1952	Gabriel González Videla
1952-1958	Carlos Ibáñez del Campo
1958-1964	Jorge Alessandri****
1964-1970	Eduardo Frei

Fuente: Collier y Sater, 2004: 235

\*Vicepresidente de Alessandri, asumió cuando éste renunció

\*\*Ministro del Interior de Ibañez que renunció en julio de 1931

\*\*\*Renuncia por enfermedad grave

\*\*\*\* Hijo del presidente Alessandri (1920-1925, 1932-1938)

Una vez indicados los presidentes del período, veamos cuáles fueron las características de sus gestiones y las consecuencias sociales de sus decisiones en el apartado siguiente.

#### 7.2.5.2. Los gobiernos entre 1925-1970

A pesar de la renuncia de Alessandri, los conflictos no terminaron ya que en la misma Junta que asumió provisoriamente se oponían dos fracciones, y finalmente se convocó a elecciones en mayo de 1925. Después de renovados problemas entre los grupos opuestos, se llamó a Alessandri para concluir su período, lo cual hizo a través del dictado de leyes-decretos, mientras se dedicaba a su máxima prioridad: la reforma constitucional que fue promulgada en 1925 e incluía un reforzamiento del Poder Ejecutivo, además de la modificación de la periodicidad en las elección presidencial cada seis años y del Parlamento cada cuatro. Por otro lado, la Constitución incluía nuevas consideraciones para el presupuesto, cuya aprobación había generado fricciones en el pasado, y establecía que, en caso de conflicto y falta de aprobación, se pudiese prolongar el presupuesto del año anterior (Collier y Sater, 2004: 213). Sin embargo, las tensiones continuaban, particularmente entre Alessandri y su ministro de guerra, Carlos

Ibañez. A pesar de que el período presidencial concluía en diciembre, Alessandri presentó su renuncia indeclinable en Octubre (Silva Galdames, 1995: 266). Pero el líder volvería y su rivalidad con Ibañez ocuparía la política chilena por décadas (Collier y Sater, 2004).

Así como era de verbórragico Alessandri era de parco Ibañez, quien solía indicar que “sólo se debía hablar cuando hubiera algo que decir” (Ibañez en Collier y Sater, 2004: 214). Ibañez era un militar de carrera y sabía cuando debía retroceder para luego atacar. Es por eso que apoyó la elección de Emiliano Figueroa Larraín para reemplazar provisoriamente a Alessandri. Su turno presidencial llegó en 1927, después de una “cuidadosamente controlada” elección que le supuso 224 000 votos a favor sobre los 230 000 posibles (Loveman, 2001:183). La suya fue una presidencia autoritaria al punto de que no lo molestaba que lo llamaran el Mussolini chileno (Collier y Sater, 2004). Ibañez despreciaba al Parlamento, a los políticos y a la política (Loveman, 2001: 162):

Se vivían por aquellos años los últimos estertores de la crisis de orden oligárquico tradicionalmente marcados por el colapso de la economía primario-exportadora, el recrudecimiento de las luchas sociales y una sucesión de golpes militares que, a partir de 1924, habían puesto fin a la tan orgullosamente exhibida estabilidad institucional. Precisamente en 1927 se consolidaba el liderazgo político de Carlos Ibañez del Campo, caudillo militar que a través de un régimen con fuertes características dictatoriales (...) intentaría superar la crisis hegemónica en curso mediante una fórmula estatista, corporativista y estatizante que el mismo denominó “Chile Nuevo” (Pinto Vallejos, 2006: 29).

Desde el punto de vista económico, la presidencia de Ibañez fue favorecida por el aumento del precio internacional de los nitratos; por otro lado, el cobre también se encontraba en un buen momento, mientras la inversión extranjera crecía (Loveman, 2001: 183); desde esa bonanza económica puede explicarse la situación política: “el auge de la actividad económica distrajo a muchos chilenos de la represión del gobierno de Ibañez. También escondió el creciente endeudamiento producto de la expansión del sector público” (Traducción propia. *Ibidem*: 184). El presidente apoyaba un rol más activo del gobierno en la inversión pública y la industrialización, así como en la organización de las leyes laborales dictadas por su predecesor Alessandri en un Código Laboral (1931), aunque su intención podía explicarse más como una forma de control de las masas obreras que como un beneficio gracioso. Sin embargo, la crisis internacional estaba detrás de la puerta, y Chile sería uno de los países latinoamericanos más afectados por la eclosión, con una profunda caída del Producto Interno Bruto (PIB). Como en el caso de Argentina, el declive del valor de las exportaciones, base de la economía, fue dramático: “el valor de las exportaciones de cobre y de los nitratos descendió desde los 200 millones de pesos en 1929 a 18.1 en 1932; sólo en la

explotación de nitratos más de 50 000 trabajadores perdieron su empleo. Las importaciones disminuyeron más del 75% convirtiendo a Chile en el país más afectado por la depresión internacional” (Traducción propia. Loveman, 2001: 186). La crisis financiera del Estado era profunda, entrando en una virtual cesación de pagos al no poder cancelar los créditos externos o adquirir nuevos y refinanciar. Ante esta complicación, el gobierno decretó la suspensión de pagos en Julio de 1931. Ibañez dispuso una drástica reducción de gastos, despidos y disminución de salarios públicos. La sequía fue la gota final para rebalsar el vaso: el presidente renunció en Agosto de 1931 para partir hacia el exilio en Argentina (Loveman, 2001: 186), aunque ese exilio no marcaría su abandono de la política chilena ya que fue reelegido presidente para el período 1952-1958. Como en otros episodios del pasado, la dicotomía entre dos figuras iba a marcar la historia por décadas: esta vez era el turno de Alessandri e Ibañez, uno locuaz y preocupado por lo social, el otro parco y dedicado al “orden”.

Los meses que siguieron a la renuncia de Ibañez no fueron mejores: inestabilidades, golpes de estado, breves gobiernos de las diversas tendencias que incluyeron los 100 días de la “República Socialista” y una revuelta de la Marina. En 1932 fue reelegido Arturo Alessandri (1932-1938) en un contexto electoral donde la izquierda había obtenido un 20% (Loveman, 2001: 194). Este hecho presionó las reformas de contenido social. Luego de las inestabilidades políticas (1920-1932), la estabilidad que “dio paso a cuatro décadas de gobiernos civiles electos. Desde 1932 hasta septiembre de 1973, Chile fue el único país latinoamericano donde las presidencias y los congresos se decidían a través de la competencia de partidos políticos sin interrupciones de golpes de estado, asesinatos o revoluciones” (Traducción propia. Loveman, 2001: 196). Sin embargo, como veremos seguidamente, políticamente fueron años plenos de eventos y peligros. Por otro lado, también se produjeron cambios en la estructura social:

El orden oligárquico (...) quedó definitivamente sepultado bajo la Gran Depresión en la que se precipitó el mundo capitalista a contar de 1929. Como en otros países latinoamericanos los esfuerzos por sortear ese temporal derivaron a la postre en un nuevo diseño social que permitió estabilizar la situación durante unas cuatro décadas (Pinto Vallejos, 2006: 39).

Ese nuevo ordenamiento tenía que ver con el cambio del paradigma económico mundial en esa especie de péndulo ideológico que parece el patrón en las crisis. Si una eclosión económica parece reclamar un cambio, era el turno de la intervención más activa del Estado de la mano de Keynes y sus teorías que tuvieron un efecto claro en el concepto

de desarrollo, pero también en la estructura social, aunque no por ello se neutralizaron los tradicionales patrones de clase chilenos:

Bajo el alero de este ordenamiento, la sociedad chilena experimentó procesos que terminaron por transformar significativamente su fisonomía política y material, y por tanto su forma de entenderse a sí misma y a su pasado: la instalación de una sociedad de “masas”, con altos índices de urbanización y fuertes identidades colectivas, generalmente de orientación clasista; la lucha por una mayor democratización política y social; la creciente influencia de la educación formal y de los medios de comunicación masivos (Pinto Vallejos, 2006: 39-40).

Hacia fines de 1938, triunfó un gobierno de centro izquierda bajo la colisión del *Frente Popular* con la elección de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941). Fue una reñida elección donde Aguirre Cerda, el ex ministro de interior de Alessandri, ganó los sectores medios y populares (Loveman, 2001). Sin embargo, gobernar con una coalición detrás que incluía una heterogénea mezcla de ibañistas, comunistas, socialistas y hasta nazis, no fue tarea fácil. El presidente tuvo que enfrentar, incluso, un devastador terremoto que destruyó la zona de Concepción junto con 50 000 vidas (ibídem: 210). La reconstrucción suponía una importante suma de fondos y la participación activa del Estado. Como base de sus políticas, el presidente consagraba al Estado Interventor y al objetivo de la industrialización, mientras “el instrumento principal para realizar ese objetivo fue la *CORFO*<sup>55</sup>. Sus primeras iniciativas consistieron en la formulación de planes sectoriales para la agricultura, la industria y la minería” (Ffrench Davis et al., 2003: 175). Este conglomerado de empresas estatales cumplió la función de incentivar inversiones públicas y privadas, fomentar la investigación y la instauración de empresas nacionales en actividades consideradas estratégicas (Ibidem: 175). Como sucedió en otros países de la región, el sistema suponía una profundización de la urbanización y una transferencia de recursos del campo a la ciudad, lo cual multiplicó conflictos entre los asalariados rurales (Loveman, 2001:213). En 1941, el presidente murió en ejercicio, destruido por la oposición y desilusionado de su propia eficiencia ya que él mismo señalaba “la clase trabajadora chilena es hoy tan pobre y miserable como cuando me convertí en presidente” (Aguirre Cerda citado por Loveman, 2001):

Después de Aguirre Cerda, siguieron dos presidentes radicales (...) Entre 1942 y 1946, ocupó la cartera Juan Antonio Ríos, quien también murió durante su mandato y había sido muy crítico con la cooperación del ex presidente con los comunistas. Ríos renovó los contactos de los radicales con los conservadores y los liberales cuando la derecha reconoció los beneficios del apoyo del Estado a la empresa privada industrial. También apreciaron la posición anticomunista de Ríos y su decisión de mantener el orden administrativo frente a los sindicatos rurales.(...) Otra extraña coalición entre radicales y comunistas hizo presidente al líder radical Gabriel González Videla en 1946 (...) El

---

<sup>55</sup> Corporación de Fomento de la Producción: El grupo de empresas estatales que integraban la Corfo agrupaba a la empresa nacional de petróleo, de energía, de aceros etc. Por otro lado, impulsaba el estudio del aprovechamiento de los recursos naturales. En los años cincuenta, intervino en la formulación del Plan Nacional de desarrollo (Ffrench Davis et al., 2003)

partido comunista estableció una dura campaña de huelgas y conflictos laborales (...) Entre 1946-47, los trabajadores del campo produjeron más de 650 conflictos laborales y formaron más de 300 sindicatos (...) Desde sus posiciones ministeriales, el partido comunista se negó a aceptar el endurecimiento de la represión rural. Es más, llevaron el conflicto a las minas y las ciudades, incitando feroz oposición a la vez que se alienaban del presidente (lo cual llevó a un endurecimiento contra el partido comunista, y la rotura de relaciones) (traducción propia. Loveman, 2001: 218).

La percepción del desorden quizás fue un factor claro para reponer a Carlos Ibáñez en el poder (1952-1958), su elección “fue la expresión del descontento ciudadano” (Alywin et al., 2008: 201). Según el mismo Ibáñez:

Si, quería regresar a la Moneda (...) primero porque estaba convencido que durante mi gobierno (anterior, 1927-1931) se realizaron esfuerzos fecundos de progreso, a pesar de que eran negados en determinados círculos. Y segundo, porque algunas realizaciones requerían ser completadas y terminadas.... Confiaba que en una segunda etapa, con mayor experiencia de gobierno, podría realizar cosas útiles para el país (Ibáñez citado por Alywin et al., 2008).

La nueva presidencia de Ibáñez se caracterizó por el aumento de la inflación, el impuesto de los pobres (cuyo nivel alcanzó el 86% anual en 1957), y la reducción del precio internacional del cobre luego de la finalización de la guerra de Corea (Loveman, 2001). La respuesta del gobierno, fue la aconsejada tradicionalmente por los organismos internacionales, el “ajuste”:

Para llevar a cabo los dictados del programa, el gobierno de Ibáñez fue forzado a la represión de los conflictos laborales (1955-1957) y las revueltas en Santiago (1957); entre otras medidas, los líderes laborales y los comunistas fueron confinados a campos de detención bajo los términos de la “Defensa Permanente de la democracia”. Los índices de inflación declinaron; pero también lo hicieron los niveles de vida de la mayoría de los chilenos (Traducción propia. Loveman, 2001: 224).

Una vez más, Ibáñez terminaba su mandato en el descrédito, después de haber ganado con el 46.8% de los votos en 1952 (Alywin et al., 2008: 200). En las elecciones de 1958 ganó Jorge Alessandri con el 31.6%, el hijo del eterno rival de Ibáñez y un experimentado economista: “el triunfo electoral de 1958 fue muy significativo para los partidos conservador y liberal: llegaban a La Moneda con candidato propio después de muchos años” (Alywin et al, 2008: 214). Su victoria sobre Salvador Allende fue muy ajustada. El nuevo presidente venía de la empresa privada y la primera fase de su gobierno se llamó la “revolución de los gerentes”, centrando su interés en reducir el intervencionismo estatal, a la vez que mostraba su inclinación a favor de la empresa privada “considerada motor del desarrollo” (Ibídem). Entre 1960 y 1961, los problemas económicos se agravaron tanto que una devaluación terminó por neutralizar todos los avances anteriores. Por otro lado, la región latinoamericana se convertía cada vez más en escenario de la guerra fría entre la derecha y la izquierda mundial.

La revolución cubana trajo como respuesta la propuesta norteamericana de la *Alianza por el Progreso* con la idea incluida de la reforma agraria, tradicionalmente resistida por la derecha chilena: “para cumplir con estos objetivos del proyecto de la Alianza contemplaba inversiones en América Latina del orden de los 2 000 millones de dólares anuales por el plazo de 10 años, de modo de asegurar una tasa de crecimiento per cápita del 2.5% anual. Junto con el crecimiento debían implementarse reformas estructurales” (Aylwin et al., 2008:198). Nuevamente, los conflictos rurales se multiplicaron. Mientras, en las elecciones del Congreso, resultó ganador el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

La tendencia se confirmó en las elecciones presidenciales de 1964 cuando resultó ganador el demócrata cristiano Eduardo Frei y alcanzó la proporción de votos más importante de la historia de Chile hasta el momento: 56.09% (Alywin et al., 2008: 220). Tanto los demócratas cristianos con su “Revolución de la libertad” como los del partido de izquierda como el Frente de Acción Popular (FRAP) “prometieron reforma agraria, sindicalización rural, y fortalecimiento de las leyes laborales en el campo” (Traducción propia. Loveman, 2001: 228), “el nuevo gobierno se dispuso entonces a iniciar su programa. La revolución en Libertad estaba concebida como un cambio de estructuras de la sociedad chilena respetando la democracia. Se trataba de crear organizaciones de base (...) De ese modo los cambios se realizarían, no desde el Estado, sino desde la comunidad misma” (Alywin et al., 2008:220). Esas modificaciones, sin embargo, no conformaron a nadie: la derecha los consideraba socialistas, sobre todo la en el caso de la reforma agraria, mientras la izquierda las veía insuficientes. En ese contexto, el presidente Frei declaró amenazante: “o se hace la reforma agraria de la manera más racional, pero también de la forma más acelerada durante este período, o se hará mañana de la manera más irracional e inconveniente para el país. Los que no quieren facilitar en nada esta reforma, mañana no sólo perderán la tierra” (Frei citado por Alywin et al., 2008: 224). La primera Ley Agraria que establecía la expropiación de tierras improductivas se produjo en 1962, repartiendo unas 63 000 hectáreas, en una segunda etapa, hacia 1970 se habían expropiado 3.4 millones de hectáreas bajo el respaldo de la concepción de “propiedad social” consagrada en la reforma constitucional de 1967<sup>56</sup>. Otra de las acciones en las que se centró el gobierno de Frei fue en la “chilenización del

---

<sup>56</sup> La reforma decía “la función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad, el mejor aprovechamiento de las fuentes productivas en el servicio de la colectividad, y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes” (reforma citada por Alywin et al, 2008: 226).

cobre”, cuya explotación se encontraba en manos extranjeras. La idea era incrementar la participación pública en la explotación y el procesamiento del cobre a través de la inversión directa y la coparticipación, mientras Codelco (la corporación del cobre) comenzaba a controlar la comercialización (Ibidem).

Sin embargo, los problemas políticos seguían entre la derecha y la izquierda mientras las huelgas se multiplicaban. Y en las elecciones presidenciales triunfaría la izquierda en una elección muy ajustada:

Las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1970 dieron la primera mayoría a Salvador Allende, con 1 070 334 votos, que representaban el 36.2% del electorado, seguido por Jorge Alessandri quien acumuló 1 031 159 sufragios, es decir el 34.9% (...) La democracia cristiana decidió apoyar a Allende, condicionando sus votos a la aceptación por parte de éste del Estatuto de Garantías democráticas que se incorporaría al texto constitucional (Alywin et al., 2008: 239-240)

#### 7.2.5.3. Salvador Allende y el socialismo chileno (1970-1973)

Al no contar con la mayoría absoluta de los votos, le correspondió al Congreso ratificar al elegido por votación directa, como había sucedido en situaciones anteriores. De esta forma, Salvador Allende, hasta el momento el primer presidente electo socialista en América, fue escogido en el Congreso, con acuerdo con la Democracia Cristiana, luego de su cuarto intento continuado (1952, 1958, 1964 y 1970), de 27 años de político como miembro del Parlamento e, incluso, como ministro de salud (Allende, 1992: 323). Médico de profesión, proveniente de una familia de clase media, como estudiante había descubierto “la difícil situación de los pobres, particularmente en su situación médica (desnutrición, mortalidad infantil, enfermedades congénitas)” (Traducción propias. Collier y Sater, 2004: 330). Desde la sensibilidad originada en la contemplación de las carencias de otros, Salvador Allende “era un político hasta la médula” (Ibidem). Es preciso remarcar, antes de comenzar a analizar la gestión y sus efectos, que el país que recibía no era precisamente estable o próspero:

...la situación económica que heredaba Allende de Frei consistía en un país con una inflación que ocupaba el segundo lugar del mundo – precedida (sic) por Israel (...) Junto a estas incapacidades políticas y económicas, las naturales se habían sumado en los últimos momentos del mandato de Frei: una larga sequía que había matado ganado, secado campos, había detenido la producción de energía eléctrica y, por consiguiente, el trabajo en las minas de cobre (Léon y Bermúdez, 1976:17).

A pesar de la grave coyuntura o pensando que podía darle una solución, Allende intentó modificar las estructuras de clase chilena de manera tajante. En su asunción, por otro lado, se produjo el exilio de fondos y personas, más de 14 000 ante el razonable miedo que provocaban en las clases altas las medidas que el nuevo presidente había anunciado

en su campaña. Esas ideas, de amplio contenido marxista, eran una “transición al socialismo” como él lo llamaba y ya se habían reflejado en una vieja intervención suya en la Cámara de Diputados el 7 de junio de 1939:

Cierto escritor ha dicho “Una dura ley nacida en el fondo de los siglos advierte que el pueblo jamás ha podido hacerse cargo de sí mismo, de sus derechos, sino forzando a la clase que pesa sobre él, que jamás ha sacrificado voluntariamente sus intereses y sus privilegios”. Así lucharon los esclavos contra sus amos, los siervos contra los caballeros feudales, y así luchan el proletariado y los sectores de la clase media contra la burguesía.

Los diputados socialistas a cuyo nombre hablo, analizamos los fenómenos sociales a través del marxismo, que no es un dogma, sino un método para interpretar la historia, y cuyos fundamentos lo constituyen el materialismo y la lucha de clases. Esta nos evidencia que existen en la sociedad capitalista sectores sociales, grupos humanos antagónicos. Antagonismos que emanan de sus distintos intereses económicos. Los detentores de la riqueza y del poder son los opresores (Allende, 1992: 43)

Treinta y un años después, al volver a la Cámara de diputados con su Primer Mensaje al Congreso Pleno en 1970 ya en su carácter de presidente, Allende repetía esas ideas con el entusiasmo de alguien que quiere transformar la sociedad de raíz, sin demasiadas consideraciones a las opiniones divergentes que seguramente lo estaban escuchando en un Congreso muy dividido:

Chile tiene ahora en el gobierno una nueva fuerza política cuya función social es dar respaldo no a la clase dominante tradicional, sino a las grandes mayorías. A este cambio en la estructura de poder debe corresponder, necesariamente, una profunda transformación en el orden socioeconómico que el Parlamento está llamado a institucionalizar (...) A la reforma agraria en marcha, a la nacionalización del cobre que sólo espera la aprobación del Congreso Pleno, cumple agregar, ahora, nuevas reformas. Sea por iniciativa del Parlamento, sea por propuesta del Ejecutivo, sea por iniciativa conjunta de los dos poderes, sea por apelación legal al fundamento de todo poder, que es la soberanía popular expresada en consulta plebiscitaria.

*Se nos plantea el desafío de ponerlo todo en tela de juicio* (resaltado propio. Allende, 1992: 324).

Como lo había escrito Marx en su momento, en su idea de universalidad, Allende dejaba trascender en sus palabras la vocación de lección internacional de su mensaje:

Chile es hoy la primera nación de la tierra llamada a conformar el segundo modelo de transición a la sociedad socialista.

Este desafío despierta vivo interés más allá de las fronteras patrias. Todos saben, o intuyen, que aquí y ahora, la historia empieza a dar un nuevo giro, en la medida de que los chilenos estemos conscientes de la empresa (Allende, 1992: 325).

De todas formas, Allende resaltaba la singularidad del proceso llamado “la vía chilena al socialismo” que: “tal como fue caracterizada por la corriente predominante de la UP (Unión Popular), fue absolutamente excéntrica de la línea prevaleciente en la izquierda revolucionaria latinoamericana en la década de los sesenta: la estrategia guevarista, entendiendo ésta como la particular interpretación política y estratégica para América Latina que el Che había extraído de práctica exitosa de la Revolución Cubana” (Crespo, 2006: 71). Un camino que dejaba atrás el concepto del Che de la obtención del poder a través de la revolución y de la participación de masas en la guerra de guerrillas:

“tal estrategia armada era inasimilable por la línea como la planteada en Chile, articulada en la vigencia sin retaceos de la legalidad configurada por el ordenamiento burgués, y que se asentaba en la larga lucha de la izquierda por la implantación del movimiento sindical, por la ampliación de la presencia en el Parlamento, y incluso por una cultura política de *frente popular* particularmente arraigada en Chile desde 1938” (ibídem: 75). En suma, la vía chilena para el socialismo era pacífica y se encontraba mediada por las urnas.

Un año pasó. Un año de gobierno intenso que había modificado muchas instituciones y tocado muchos intereses: “una gran parte de la tragedia que seguiría tiene que ver con que su visión (que seguramente tenía un lado noble) nunca fue aprobado por la gran mayoría de los chilenos. Más de 2 de cada 3 ciudadanos había votado contra Allende (...) además la naturaleza radical de su programa claramente produciría oposición” (Traducción propia. Collier y Sater, 2004:331). Consciente de ello, las palabras del presidente en el año 1971 se dirigían a sus seguidores pero también adversarios, a la oposición interna y externa que veía como enemiga de los intereses de la mayoría (la clase obrera), en un esfuerzo para lograr ser entendido. Por otro lado, Allende tenía graves problemas con sus propios partidos de apoyo: por un lado, en el socialismo existían “ultras” que consideraban sus medidas demasiado suaves todavía, por el otro, las mismas medidas eran demasiado radicales para el PDC, el partido que se había aliado con la Unión Popular. Decía Salvador Allende en el Discurso al primer año de gobierno en el Estadio Nacional el 4 de noviembre de 1971:

El pueblo de Chile ha recuperado lo que le pertenece. Ha recuperado sus riquezas básicas de manos del capital extranjero. Ha derrotado los monopolios pertenecientes a la oligarquía. Ambas actitudes son los únicos medios y caminos para romper las cadenas que nos atan al subdesarrollo (...)

Controlamos el 90% de lo que fuera la banca privada (...) Más de 70 empresas monopólicas y estratégicas han sido expropiadas, requisadas o estatizadas. Somos dueños.

Podemos decir: nuestro cobre, nuestro carbón, nuestro salitre, nuestro acero (...).

Y hemos acentuado y profundizado el proceso de reforma agraria (...) 2 400 000 hectáreas han sido expropiadas (...)

Creamos los consejos campesinos y nos hemos empeñado en cambiar las relaciones laborales (Allende, 1992: 356).

“Nacionalizando el cobre, dejaremos de ser pobres” había dicho el eslogan de campaña de Unidad Popular, el partido de Allende. Esta frase se convirtió en acciones de gobierno en 1971. En el caso particular de las compañías de cobre, sin embargo, no había supuesto una inversión de fondos públicos, como en el caso de otras nacionalizaciones. La letra de la expropiación decía que se adquirieron con bonos a 30

años que compensaban el valor contable de las compañías descontando “la ganancia excesiva”, una medida subjetiva que se “convirtió en una poderosa herramienta” del gobierno de Allende en el futuro (Collier y Sater, 2004: 336). En la práctica, se asignó un valor contable de US 700 millones, y las ganancias excesivas se calcularon en US 724, con lo cual las compañías norteamericanas de cobre, no sólo no cobraban por la expropiación, sino que pasaron a deberle al Estado Chileno 24 millones.... (León y Bermúdez, 1976: 19). Visto en perspectiva se entiende la reacción de las empresas de Estados Unidos, en la campaña de la restricción de créditos a Chile. En un grave error de apreciación, Allende suponía las medidas sin consecuencias internacionales, y aprendería más tarde que la economía del mundo se presenta interconectada. Después de todo, con el ejemplo de Cuba bajo el bloqueo comercial: ¿Por qué habrían de haber sido diferente para Chile?

Por otro lado, internamente, la nacionalización no trajo el deseado cielo prometido del aumento general del nivel de vida, por lo menos en forma sostenida. Por el contrario, la producción cayó y con ella las ganancias ¿La explicación oficial? Estados Unidos estaba complicando la entrega de maquinarias y repuestos de ahí la caída de producción. A pesar de que las dificultades para obtener repuestos ciertamente aumentaron, también podían haberse obtenido a través de triangulaciones comerciales. De todas formas, el perjuicio principal de la expropiación, fue la renuncia de los técnicos especializados, tanto extranjeros como chilenos. Esos, que no tenían fácil remplazo (Ibidem: 335).

Con la finalidad de aumentar el empleo, muchas de las empresas nacionalizadas empezaron a aplicar la vieja modalidad de los países latinoamericanos, el empleo público como paliativo del desempleo. Un procedimiento que complica severamente la eficiencia y al rentabilidad ya que además del exceso de empleados, los nuevos no siempre son los mejores calificados. Como veremos en el cuadro 7. E, ese procedimiento disparó el gasto público y el déficit fiscal.

Si bien, al inicio, las políticas del nuevo presidente supusieron una mejora en el salario real de muchos trabajadores, al no aumentar la capacidad productiva global del país mientras se aumentaba el consumo, el resultado fue, irremediamente, la inflación: “ la presión de la demanda sobre el mercado ha sido mucho mayor, lo que, unido a la propensión a consumir y no a invertir, el considerable gasto fiscal y otros factores acumulativos, han provocado una fuerte alza en el costo de vida, mayor de la por sí tradicionalmente alta” (Garcés, 1974: 177). Y si para detener la inflación se

introducen controles de precios, la posibilidad más clara es el desabastecimiento y el mercado negro, con su consiguiente deterioro adicional del nivel de vida. Una dura lección que seguían aprendiendo los gobiernos peronistas de Argentina y que se haría patente en el propio gobierno de Allende.

Llegado a este punto, sería interesante analizar las estadísticas del gobierno de Allende. Las mismas exhiben el aumento del salario real entre 1970-1972 y su caída en 1973 al 70% cuando la inflación rondaba el 600%. Por otro lado, el déficit se había convertido en un inmanejable 24.7% dado el aumento del gasto público a casi el doble del nivel de 1970. Veamos las cifras en el cuadro 7.E:

### Cuadro 7. E

Chile (1970-1973) Principales indicadores

concepto	Años gobierno de Allende			
	1970	1971	1972	1973
Inflación	34.9	34.5	216.7	605.9
Tasa de crecimiento en %	2.1	9	-1.2	-5.6
Salario real /1970:3/100	98.4	115.1	103.5	70.3
Gasto Público (%PIB)	26.4	31.1	31.2	44.9
Déficit fiscal (% del PIB)	2.7	10.7	13	24.7
Crecimiento monetario (%PIB)	52.9	99.3	100.9	264.4
Reservas internacionales (millones en US)	320	129	95	36

Fuente: Larroulet yHorzella, 2008: 123

Nota: aranceles aduaneros a partir de 1970: 100% o más

Pero volviendo a la historia en el año 1971, podemos visualizar en el cuadro precedente que el salario real era el más alto del período; pero ese aumento se producía en medio del incremento de la inflación en casi 7 veces y con una tasa de decrecimiento del PIB del 1.2%. En Chile la recesión ya era un hecho, y como ya señalamos a lo largo del trabajo, no se puede distribuir lo que no se tiene, en suma, para mejorar la distribución se hace necesario crecer, de otra forma nos encontraríamos frente una sociedad en puja o con conflictos crecientes en reclamo de porciones de un pastel que se achica

irremediamente. Una experiencia que vivió Argentina, como ya señalamos en el Capítulo VI y que Allende estaba experimentando en Chile en ese año de 1971.

Al revisar su discurso al Congreso, político de raza como era, sin embargo, no dejó pasar la oportunidad de establecer en mensaje velado todavía, de aquello que le presentaba los problemas más graves. Por un lado, informaba las posibles huelgas que se avecinaban, el aumento del consumo y el desabastecimiento así como el endurecimiento del frente externo:

Tiene para nosotros tanta importancia que los trabajadores, que la totalidad de ellos comprenda que son gobierno, y que, por lo tanto, su actitud debe ser diferente frente a los pliegos de peticiones, frente a los reajustes (...)

Este país está castigado hace más de un siglo por la cesantía. En septiembre de 1970, teníamos un 8.3% (...), en septiembre de 1971 la hemos bajado a 4.8%.

Otro índice importante es la inflación. De enero a noviembre de 1970 hubo un alza de costo de vida de un 33 por ciento. De enero a noviembre de 1971, menos de un 15 por ciento (...)

Veamos el aumento del consumo. (...) Ha habido escasez transitoria de algunos productos, por el mayor poder de compra de las masas, por la tendencia al acaparamiento de ciertos sectores que compran más de lo que necesitan (...) también debemos reconocer que hay especulación en los barrios.

Hemos tenido serios obstáculos en el campo internacional. Hemos herido los poderosos intereses del cobre (...) Y yo reconozco que sí el Congreso ha tenido actitudes obcecadas, contrarias a las leyes nuestras (...)

Ya se anuncian las posibles represalias. Se habla de que Chile no tendrá crédito.

Compañeros: en el campo internacional hemos recibido la agresión de la prensa organizada. (Allende, 1992: 356-8).

El conflicto interno y externo seguía su escalada. Las impugnaciones a los ministros continuaban, así también las huelgas de transportes y comerciantes que complicaron el abastecimiento (León y Bermúdez, 1976: 22-23). Según un observador externo como Alain Touraine, la situación que se presentaba era la siguiente: “las colas son largas. La del pan sobre todo, pero también la del azúcar, el aceite, el café. La carne de vaca ha desaparecido (...) Los precios fijados por el gobierno son generalmente muy bajos, pero al lado de los precios oficiales existe el mercado negro (...) La inflación sobrepasa a la hora actual al 1% por día (...) Desde octubre, la batalla social es constante” (Touraine, 1974: 9).

En un intento por restaurar el orden, el presidente Allende nombró al comandante en jefe del ejército, el General Prats, Ministro del Interior, con la misión de detener las manifestaciones y las huelgas: “la importancia de este paso histórico es la de que el presidente *politicizó* al ejército” (Ibídem: 23). Aunque también se sostiene que la iniciativa no fue del propio Allende, sino que se constituyó en una concesión al PDC y a la derecha, en aras de reducir las confrontaciones. De todas formas, la medida en principio no tenía porqué encender señales de alarma; en Chile, a diferencia de otros

países de América Latina, el ejército se consideraba apolítico desde hacía décadas, un garante de la Constitución.

Frente a esos momentos difíciles, el presidente decía en su alocución de radio y televisión del 10 de julio de 1972:

Frente a las profundas transformaciones que están siendo llevadas a cabo por el gobierno popular, los poderosos intereses capitalistas afectados no han cesado en su propósito de preservar su dominio y detener la acción revolucionaria de los trabajadores (...)

Hace apenas una semana uno de los periódicos más importantes de los Estados Unidos, el New York Times, reveló un programa entregado en octubre pasado por la ITT al gobierno de ese país, para crear condiciones que desencadenaran un golpe de estado antes de abril. Comprendía varias medidas: desde provocar crisis económica hasta retardar el suministro de combustible a las fuerzas armadas y precipitar un enfrentamiento violento entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. (...)

Recordemos que entre diciembre y enero la mayoría de la oposición en el Parlamento llegó a violar hasta cuatro veces la Constitución, negando las facultades más importantes con que cuenta el Presidente de la República para poder gobernar.

De esta manera, durante los meses de enero y febrero, nuestra constitución de estructura presidencialista, experimentó el grave peligro de ser demolida en su esencia y transformada en Parlamentaria (Allende, 1992: 450-451).

En el último año, las palabras de un presidente que había parecido seguro de sí mismo, se tornaron en explicaciones a veces desesperadas de una situación que podía escapársele de las manos. En su queja contra el Congreso, el presidente deploraba las complicaciones que le presentaban para realizar acciones que correspondían a su función, como era la designación de los ministros sin ser vetados por el mismo Parlamento. De todas maneras, y contradiciendo los pronósticos de la oposición en las elecciones legislativas de marzo de 1973, Allende aumentó su caudal electoral al 44% . El problema para el presidente era que las elecciones resultaron en una mayor polarización con una consolidación de la derecha en un 54%. Por el régimen de elección parlamentaria imperante en Chile, esa mayoría de la derecha no le alcanzaba para obtener los dos tercios necesarios para plasmar el mensaje de las urnas en las Cámaras. De esta forma: “este resultado fue probablemente el que encendió la mecha del golpe de Estado y la Contrarrevolución: si las vías legales y electorales no proporcionaban la caída del régimen, habría que buscar la salida del golpe” (León y Bermúdez, 1976: 23).

En el tercer mensaje al Congreso Pleno del 21 de mayo de 1973, el presidente hablaba de la imposibilidad de hacer frente a los onerosos servicios de la deuda y de las amenazas internas a la paz civil (aludiendo la posibilidad de confabulación para un golpe de estado). Mientras la inflación galopante, los desabastecimientos y las huelgas (apoyadas por el PDC) eran noticia constante (Loveman, 2001: 256), en el exterior,

sobre todo en Estados Unidos, las apuestas acompañaban a un posible golpe. Decía, entonces, el presidente Allende:

Por otro lado, son muy graves las dificultades planteadas por el pago de la enorme deuda externa que los gobiernos precedentes acumularon.

A pesar de que, durante 1972, Chile obtuvo la ampliación del plazo para el pago de sus deudas de 1 a 8 años, y de que se han cumplido estrictamente las obligaciones de consumo corriente, el total de vencimientos, para 1973, asciende a 496 millones de dólares. Es decir, este año, casi la mitad del ingreso de divisas corresponde destinarlo a servir la deuda externa.

El país no lo puede soportar. (...) En los próximos días se celebrarán en París las conversaciones de renegociación de la deuda. (...)

Como pueblo y como Nación pocos peligros aparecen más graves, ya que la quiebra de la paz civil supondría el fracaso de nuestra capacidad política colectiva para resolver los problemas de la comunidad por medios distintos a la violencia física que algunos buscan obsesivamente. El *enfrentamiento cuyas trágicas consecuencias acarrearían un profundo drama humano, además de catastróficos efectos económicos* (Resaltado propio. Allende, 1992: 507-8)

El 9 de agosto de 1973, Allende tomó juramento a 4 ministros “militares”, “los cuatro comandantes en jefe: el del Ejército, General Prats (defensa); el de la Armada, Almirante Raúl Montero (Hacienda); el de la Fuerza Aérea, General del Aire César Ruiz (Obras Públicas); y el de Carabineros José María Sepúlveda (Tierras y colonización)” (Vial Correa, 2006: 415). Al margen de que la elección de carteras probablemente no coincidió con el “expertise” de cada uno, el movimiento del presidente estaba destinado a consolidar la seguridad pública. Tal como señaló: “es la última oportunidad. Chile está en peligro. Así comienzan las guerras civiles” (Allende citado por Vial Correa, 2006:415). De todas formas, la hostilidad no disminuyó:

El 22 de agosto, la Cámara de Diputados, 81 votos contra 47, adoptó un acuerdo histórico impuesto por las dos grandes fuerzas antiallendistas, el Partido Nacional y el Partido Demócrata Cristiano, amén de grupos menores. El acuerdo empezaba por un recuento pormenorizado de los “atropellos” que el gobierno había cometido a expensas del Congreso, la Contraloría y el Poder Judicial y “las garantías y derechos fundamentales establecidos por la Constitución”, como asimismo al formar, mantener, estimular y proteger “organismos sediciosos” al permitir la existencia de “grupos armados” (Vial Correa, 2006: 420)

El acuerdo exigía a los ministros castrenses el “inmediato término” de sus acciones. Finalmente, tres de los cuatro, renunciaron a sus carteras y a sus posiciones militares. Con los jefes castrenses desvinculados, “la intervención militar sólo podía tomar la forma de un pronunciamiento o golpe de Estado” (Ibidem).

Pero las amenazas del golpe se cristalizaban en información concreta y en experiencia vivida (con el “tancazo” de junio como un golpe de estado truncado). Ante los datos precisos, el presidente Allende presentó un “comunicado en respuesta al acuerdo de la Cámara de diputados del 22 de agosto de 1973, declarando la ilegitimidad y llamando al golpe”. Lo hacía dirigiéndose a todos los connacionales, al país, indicando los severos riesgos potenciales que tal tipo de evento podría acarrear a la

nación chilena y su propósito de defender al Estado de derecho hasta las últimas consecuencias:

Al país:

... en el día de ayer los diputados de oposición han exhortado formalmente a las Fuerzas Armadas y Carabineros a que adopten una posición deliberante frente al Poder Ejecutivo, a que quebranten su deber de obediencia al Supremo Gobierno, a que se indisciplinen contra la autoridad civil del Estado a la que están subordinadas por mandato de la Carta Fundamental (...)

El presidente de la República en uso de sus atribuciones privativas, ha confiado las responsabilidades ministeriales a las Fuerzas Armadas y carabineros para cumplir en el Gabinete un deber superior al servicio de la paz cívica y de la seguridad nacional, defendiendo las instituciones republicanas frente a la insurrección y el terrorismo (...)

La democracia chilena es una conquista de todo el pueblo. No es obra ni un regalo de las clases explotadoras, y será defendida por quienes con sacrificios acumulados de generaciones la han impuesto (...)

Reitero solemnemente mi decisión de desarrollar la democracia y el Estado de Derecho hasta sus últimas consecuencias (Allende, 1992 : 548-550).

La desesperación de Allende se volvía evidente mientras le escribía al líder de la Democracia Cristiana. He aquí algunos pasajes de la “Carta al presidente del Partido demócrata cristiano Señor Patricio Aylwin” (publicada el 23 de agosto de 1973 en el diario la Nación de Santiago):

La trascendencia que para la seguridad y el progreso de los chilenos tiene un urgente entendimiento (...) me llevó a convocar pública y solemnemente al partido demócrata cristiano a entablar un diálogo con el Gobierno que permitiera ordenar el proceso de cambios y continuarlo.

En las circunstancias presentes por las que atraviesa Chile, un diálogo entre el gobierno y el partido que usted preside, tiene solo sentido: buscar las coincidencias y las convergencias sobre los problemas nacionales más vitales que existen entre la oposición democrática y el gobierno, con el objeto de encontrar el entendimiento mínimo sobre las materias concretas expresadas en la declaración de dirección democraciocrisiana el 6 de julio pasado, en sus discursos del 11 y del 26 del mismo mes y en el mío en el Plenario de Federaciones del CUT, el día 25 de Julio (..)

Afirma usted en su carta que hay convergencia formal entre el PDC y el gobierno en torno a la necesidad de restablecer las bases esenciales de la convivencia democrática (...)

No deseo dramatizar, pero tengo el deber de recordarle las trascendentes responsabilidades que usted y yo tenemos en los difíciles instantes que vive el país y las proyecciones históricas de nuestras decisiones (Allende, 1992: 552).

El 1º de septiembre, Patricio Aylwin rechazó el diálogo con el gobierno y acusó a Allende de estar destruyendo a la democracia y a Chile (León y Bermúdez, 1976). El 2 de septiembre, en medio de paros, se produjeron una docena de atentados atribuidos a la derecha. El 4 de septiembre (tal como había pasado un año antes) se manifestaron en Santiago un millón de personas en apoyo al presidente. Los días que siguieron multiplicaron paros, huelgas y denuncias (León y Bermúdez, 1976). Según un observador norteamericano que a la fecha había vivido 15 años en Chile: “las leyes y el orden habían cesado de funcionar” (Traducción propia. Protopapas, 1975: 26).

Ante la sucesión de problemas y recordando la “transición al socialismo” de Allende, se preguntaba Touraine si podía haber un cambio radical sin poder absoluto:

“¿puede haber un cambio sin revolución?” (Touraine, 1974: 117). La situación parecía insostenible, hasta que se produjo el desenlace final:

El 11 de septiembre de 1973, el General Pinochet y sus colegas comandantes llevaron a cabo una muy bien coordinada, brutal y muy exitosa operación militar que terminó con el gobierno de la UP y con la vida del presidente Salvador Allende. De acuerdo al informe militar, Allende se suicidó después de sobrevivir al ataque aéreo al Palacio de la Moneda (Traducción propia. Loveman, 2001: 257).

Un sangriento golpe que dejó humeando mucho más que el Palacio de la Moneda:

El golpe de Estado de 1973 quebró el curso de la historia chilena y también el su historiografía. (...) como suele ocurrir en el mundo militar, los nuevos gobernantes tenían una sensibilidad muy fina ante su propio papel histórico y ante la importancia de esta disciplina en el contexto de cualquier pretensión legitimadora o de cohesión nacional (...) En la simbología del régimen, el año 1973 tuvo un sitio análogo al de 1810, como segundo gran demarcatorio de la fundación nacional (Pinto Vallejos, 2006: 69).

En las declaraciones de cadena nacional, los militares en el poder describieron su intervención como “un deber moral” de derrotar “al gobierno ilegítimo” (Constable y Valenzuela, 1993: 19). ¿Fue el golpe un cuartelazo a la manera de la región o el resultado de un proceso del desgaste del sistema imperante? Según Vial Correa (2006) “dicho sistema arrastraba, desde fines del siglo pasado, una progresiva decadencia, lo cual culminaría en un colapso total y prostrero – el colapso de la muerte – el año 1973” (2006: 422). Cualquiera sea la razón, lo cierto es que la tradición democrática de la que Chile estaba tan orgulloso, se había interrumpido, en medio de la crisis más profundas con ramificaciones en todas las ramas de la vida social. Lo que venía, sin embargo, no era menos duro.

#### 7.2.6. La dictadura de Pinochet (1973-1990)

Pinochet repetía que lo producido no era un golpe de estado sino un movimiento militar que buscaba salvar al país. “No habrá víctimas ni victimarios” aseguraba, sólo chilenos hermanos en la tarea de reconstruir Chile (Ibidem: 19). Ante estas palabras podríamos repetir el popular refrán chino: “grita que tus hechos no me dejan escuchar a tus palabras”. Los años que siguieron en Chile, parecieron demostrar que las palabras conciliadores fueron sepultadas tras los hechos. Tal como se hizo después en Argentina, la Junta militar en el poder cerró el Congreso, proscribió los partidos políticos, los sindicatos y la central obrera (Martínez y Díaz, 1996) mientras dejaba los derechos

humanos de lado (Constable y Valenzuela, 1993: 19). La Junta de gobierno basaba su legitimidad en: “el derecho natural de rebelión contra un gobierno tiránico” (Traducción propia. Loveman, 2001: 263). Un argumento que sólo era utilizable contra los “enemigos”.

Los largos años de discusiones públicas habían terminado, ya quedaba muy poco espacio para el disenso del pasado, cuando los chilenos eran: “conocidos como los ingleses de América Latina, porque nada era tan grave que no pudiese ser discutido” (Cruz citado por Constable y Valenzuela, 1993: 21). Según Touraine: “el golpe de estado militar dice y cree ser antimarxista y va a perseguir el pensamiento y los partidos marxistas. Pero su importancia será de otra índole. El golpe de Estado pone fin a la participación al cerrar el Congreso” (Touraine, 1974: 189). Un atropello más que disfrazaba la profunda intolerancia de las Fuerzas Armadas en el poder, organizaciones cimentadas en una estructura piramidal de la autoridad, cuestión necesaria para sus funciones de defensa, pero que se perciben inadecuadas para el ejercicio de la política. Aunque en el pasado las Fuerzas Armadas se decían guardianas de la Constitución chilena y subordinadas al gobierno civil, en ese año de 1973 plantearon la situación como una guerra: frente a la ideología, frente al desorden generados por los odiados “políticos” y los sindicatos. Según Norbert Lechner, el golpe de estado de Chile marcó un nuevo tipo de gobierno autoritario en la región que reflejaban una crisis de “Estado”:

La escena latinoamericana está dominada por los gobiernos militares. El nuevo autoritarismo nada tiene que ver con la tradicional dictadura, que aún subsiste en Centroamérica, no con el anterior ciclo militar que predominó en la región alrededor de 1930. Las recientes intervenciones militares no son campañas de caudillos; el nuevo autoritarismo surge en países de alto nivel de desarrollo económico (como la Argentina y Brasil) y con larga tradición democrática (Chile). Las Fuerzas Armadas tampoco intervienen en la representación de las clases medias para suplir su incapacidad de dirección (caso del populismo). Los golpes militares de la última década se caracterizan porque las Fuerzas Armadas toman el poder como institución (la jerarquía desplazando al caudillo), por buscar establecer un nuevo Estado (proclaman no ser un régimen transitorio) y por no apoyarse en fuerzas civiles (rechazo a los partidos políticos) (Lechner, 2006: 33).

Lechner señalaba que la nueva organización autoritaria del poder suponía una retórica “nacionalista-humanista-cristiana-antimarxista”, una especie de aséptica “ideología de estado” que desideologizaba la política (Lechner, 2006: 35).

Aunque en un principio, los cuatro miembros de la Junta parecían compartir el gobierno, el determinado Pinochet pronto inclinó la balanza a su favor:

El 17 de junio de 1974, Pinochet persuadió a los otros tres miembros de la Junta a firmar el decreto 527, que lo convertía en el ejecutivo en jefe, sosteniendo que eso iba a agregar eficiencia y coherencia al gobierno. El decreto lo nombró “jefe supremo de la Nación” (...)

“No quiero aparecer como una persona irremplazable. Mi única aspiración es servir a mi país” aseguraba Pinochet “Hoy soy yo, pero mañana será el Admirante Merino, después el General Leigh etc.” (Traducción propia. Constable y Valenzuela, 1993: 65).

Por supuesto, la rotación nunca llegó, a pesar de la popularidad del propio Leigh. En ese contexto: “El general Pinochet se encontraba en la posición de imponer su visión para Chile: una sociedad de orden y progreso donde el destructivo poder de la ideología y las rivalidades partidarias fueran reemplazadas por relaciones verticales y armoniosas entre los individuos, los grupos cívicos y el Estado” (Traducción propia. Constable y Valenzuela, 1993: 69). Esta vez, sus intenciones podían descubrirse a través de sus palabras. En 1975, el General Pinochet decía que Chile necesitaba un nuevo sistema político, una nueva mentalidad y denunciaba que: “los políticos quieren que les limpiemos la casa y se la dejemos ocupar nuevamente”, en 1979 repetía la idea, pero esta vez, dejando claro que no era su propósito entregar el gobierno: “no somos una máquina aspiradora que eliminó al marxismo para darles el poder a los señores políticos” (Traducción propia. Pinochet en Constable y Valenzuela, 1993: 71). Con la finalidad de crear el apolítico orden que deseaba, Pinochet retornó a la historia e invocaba a Diego Portales, el líder conservador que había logrado los años de estabilidad en el Chile postindependencia: “nuestro deber es dar forma a una nueva democracia que debe ser autoritaria (sic), integrada, protegida, técnicamente moderna y con auténtica participación social” por lo que se hacía necesario “usar nuestra vigorosa autoridad para proteger a la ciudadanía de la demagogia y la violencia” (Traducción propia. Discurso de 1977 de Pinochet en Constable y Valenzuela, 1993: 71). Y los chilenos sabían a lo que el presidente se refería, experimentando el alcance de esa “protección”...

En lo que a normas se refería, Pinochet proponía un “tratamiento de shock” a las instituciones, a través de decretos de emergencia, de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile (1974), y de la implementación de “actos constitucionales” que modificaban la Carta Magna de 1925. Ante la insuficiencia de estas enmiendas parciales, se proponía la constitución en 1980 de forma que se “institucionalizara la democracia autoritaria” y se pudiera llamar a plebiscitos (Traducción propia. Loveman, 2001: 265). Pero la preocupación de Pinochet por el posible desorden de la disidencia se proyectaba al futuro de Chile, según lo expresaba en un discurso del 11 de mayo de 1982:

Nos hemos dado una Constitución que rijan los destinos de Chile hacia el futuro, pero tengo dentro de mí una inquietud que no la puedo apagar: ¿qué será de este país después que pase este gobierno,

seguiremos igual, volverán los partidos políticos, volverán los políticos otra vez a agotar el ambiente; habremos perdido todo lo que hemos realizado en estos años por la ambición de algunos pocos, por qué hay hasta organizaciones religiosas que están pensando en el futuro, están pensando en socavar? ( Pinochet citado por Lechner, 2006: 283).

Los largos años del gobierno de Pinochet pasaron por muchas instancias también en lo económico. Los primeros 18 meses fueron considerados dentro de la emergencia (Loveman, 2001); el objetivo era reducir la hiperinflación, disminuir el rol del Estado y propender a la desregulación. De esta forma, Chile se adelantaba como el primero en iniciar y mantener el camino en las medidas de apertura, desregulación y austeridad fiscal en la región. Un período durísimo que se prolongó hasta el inicio de la década del ochenta, donde las políticas de estabilización, modernización y apertura no sólo contrajeron la economía aún más, sino que llevaron a los índices de desempleo a más del 20%. En medio de ese largo período de deterioro, 1982 marcó la eclosión de la crisis y los niveles de desempleo alcanzaron el 27% (Rector, 2003). Al mismo tiempo, con la finalidad de incentivar las inversiones, el gobierno quitó el impuesto a las ganancias de capital y redujo los vigentes a las ganancias de las empresas (Loveman, 2001). Como señalaría Paul Krugman (2009), este tipo de medidas parece incentivar el crecimiento pero también incrementa la desigualdad. Un fenómeno que, en el caso de Chile de estos años, se veía profundizado por el mismo efecto del desempleo que suele castigar primero a los sectores más bajos de la escala de ingresos. Los salarios reales (que ya estaban erosionados por efecto de la hiperinflación) también se redujeron (Ibidem: 268). Por otro lado, el precio internacional del cobre, fuente principal de las exportaciones chilenas, se encontraba en un período de baja. Duros tratamientos de shock económicos fueron anunciados a mediados de los setenta. En abril de 1975, el Ministro de Economía Jorge Cauas le anunciaba a la Nación:

El presidente de la República y la Honorable Junta de Gobierno me pidieron que diseñe e implemente un programa económico con el propósito de erradicar la inflación que afectó a nuestro país por más de setenta años y que ha resultado extrema recientemente como resultado de la política económica demagógica llevada a cabo por el gobierno precedente (...)

A pesar de que las medidas implican un sacrificio continuado para la comunidad en los próximos meses, la recompensa será la estabilidad que permitirá un adecuado crecimiento económico. Esto supone que la pobreza será eliminada en un futuro cercano y que los chilenos serán capaces de disfrutar de las ventajas del mundo moderno (Traducción propia. Cauas citado por Loveman, 2001: 269).

Las medidas incluían aumentos de impuestos y reducciones de hasta el 25% en los gastos estatales con una disminución de 80 000 empleados públicos. A la recesión existente, y a pesar de las reducciones de la inflación, se le agregaba una contracción adicional de la economía que contribuyó a profundizar la caída en el ya deteriorado

nivel de vida de los chilenos, el incremento de la informalidad y el trabajo de las mujeres en servicios para paliar la baja de ingresos de los hogares:

Hacia 1976, la masacre era un hecho. Incentivada por la combinación de la recesión mundial y el tratamiento de shock económico, la producción industrial cayó el 23%. Las autopartes y la construcción estaban profundamente afectadas y la producción de zapatos cayó de 30 millones de pares a 10. Las fábricas textiles antes protegidas por 200% de protección aduanera, se vieron devastadas por un diluvio de camisas y medias asiáticas. En 1975, la producción de ropa cayó un 31.4%, algunas empresas quebraron, otras empezaron a trabajar a media máquina (Traducción Propia. Constable y Valenzuela: 1993: 203).

La promesa oficial era que la situación era transitoria y producto de las necesidades de una economía de shock, pero la recesión se profundizó en 1977 “con la quiebra récord de 214 firmas y la pérdida de miles de empleos” (Ibídem).

Para paliar la situación el gobierno militar introdujo el Programa de Empleo Mínimo (PEM) que alcanzó al 5% de la población activa – 150 000 personas – hacia 1976 (Loveman, 2001:270). El programa suponía que los beneficiarios debían realizar trabajos públicos o de baja calificación, por los que se recibía un salario mínimo y víveres.

Hacia el inicio de los ochenta, la crisis de la década pérdida se extendía por toda Latinoamérica, con falta de crecimiento, aumento de la inflación, de la desigualdad y de la pobreza. En esos años, con Bolivia y Argentina como primeros bastiones, la democracia parecía la opción y el futuro. En ese contexto, luego de una crisis financiera que afectó a muchos (Constable y Valenzuela, 1993: 210), Chile con su nueva constitución (1980) prometía el paso a una democracia restringida en algún momento hacia el futuro. Sumergido en el silencio del miedo cierto a la represión gubernamental y después de la dura crisis de 1982, el país de repente pareció despertar en protestas nuevas e imaginativas: “el comienzo del período de democratización, entre 1983 y 1984 marcó un importante punto de inflexión en la situación política. Después de 10 años de feroz gobierno militar, en los cuales la única oposición importante contra las violaciones a los derechos humanos fue la de la Iglesia Católica, un período de rebelión comenzó” (Traducción propia. Martínez y Díaz, 1996: 18-19). En abril de 1983, empezó la efervescencia de los trabajadores del cobre, representativos, por tratarse de la principal riqueza del país. Las protestas se adecuaron a la situación complicada de Chile: se usaron cacerolas, la inasistencia al trabajo, bocinas, etc., intentando, en principio, evitar peligrosas aglomeraciones, un objetivo fácil para los mecanismos de represión. Las protestas se extendieron a las escuelas, los espacios laborales, las universidades. Hacia

1984, sin embargo, se extinguieron sin ningún cambio significativo alcanzado: “por el contrario, después de 18 meses intensos de movilización y represión que llevaron a cifras oficiales de 160 muertos y 500 heridos de bala, Chile terminó 1984 en estado de sitio (...)” Un estado de sitio que, paradójicamente, parecía aprobar la mayoría de la población, quizás porque el miedo al abismo del desorden superaba los reclamos por reivindicaciones: “la sociedad civil estaba apresada entre el miedo al Estado o a su propio poder de autodestrucción” (Ibídem: 20).

Probablemente, otra explicación posible era que la situación económica empezaba a cambiar. Las políticas de desregulación y privatizaciones comenzaron a dar resultados. El nuevo período económico, liderado por el joven ministro Hernán Büchi sería denominado el “milagro chileno” y suponía profundizar los grandes lineamientos del mercado libre: estímulos para la empresa privada, reducción del rol del Estado y apertura comercial (Constable y Valenzuela, 1993: 214). Büchi, (recién graduado de una maestría en Columbia por lo tanto menos pragmático que los “Chicago Boys” en el ministerio de economía), había comenzado a trabajar en el gobierno de Pinochet en 1975 rotando por distintos cargos, lo cual le posibilitó una visión global:

El tiempo que estuve en el gobierno – quince años en total- no fue breve. Entre 1975 y 1990, colaboré en la transformación del país desde distintos ámbitos. Primero, como asesor del Ministro de Economía, luego como subsecretario de la misma cartera (1979-1980), subsecretario del Ministro de Salud (1980-1983), ministro de Planificación Nacional (1983-1984), superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (1984-1985) y Ministro de Hacienda (1985-1989) (Büchi, 2008: 29).

El gran artífice del crecimiento chileno<sup>57</sup> de esos años en medio del estancamiento latinoamericano, Büchi, decía de su época como responsable de la economía:

Fui testigo de cómo, entre pequeños y grandes fracasos y victorias, Chile vivió una verdadera revolución de apertura hacia el mundo. También presencié cómo el país logró superar exitosamente la violenta caída de sus términos de intercambio en 1974. Posteriormente, el país fue también exitoso en derrotar la crisis de la deuda externa de los años ochenta antes de cualquier otro de la región. Fui parte de un equipo que logró dominar los desafíos que dicha crisis que afectó al sistema financiero global nos planteó, obligándonos, entre otras cosas, a reestructurar los bancos (Ibídem).

El ministro sostuvo que el éxito económico de Chile supuso dos instancias: la primera de estabilización (para poner las cuentas en orden), la segunda de modernización, “el segundo período de la revolución económica chilena” como la llama el mismo Büchi. Por otro lado, no sólo la economía sino la percepción general habían

---

<sup>57</sup> Según el mismo Büchi, ese llamado “milagro chileno” fue el resultado de un programa de gobierno que produjo un 7.2% promedio entre mediados de los ochenta hasta 1997 (Büchi, 2008)

empezado a cambiar con una valoración de la eficiencia y la competitividad y una nueva actitud con respecto al éxito. Como José Piñera diría en esos años: “Ya no es un crimen político halagar la empresa libre (...) Se produjo una apertura mental genuina hacia las nuevas formas y prácticas económicas que tuvieron éxito en el desarrollo libre del Hemisferio Occidental” (Traducción propia. Piñera en Constable y Valenzuela, 1993: 205). De esta forma, la revolución más importante se produjo en las actitudes y en la cultura del chileno medio cuya posición frente al consumo también estaba cambiando (Lavín en Constable y Valenzuela, 1993: 218).

La bonanza económica no resultó, sin embargo, en la prolongación del gobierno de Pinochet. El primer aviso fue el atentado el 7 de septiembre de 1986, el segundo la organizada campaña del “no” al plebiscito de 1988 por parte de la oposición al régimen. El general quería asegurarse la presidencia hasta 1997 y estaba convencido de su triunfo:

... el General había sobrevivido obstáculos mucho más formidables a lo largo de su reinado de 15 años: la rivalidad con el General Leigh, los escándalos alrededor del DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), las protestas de 1983, y el atentado a su propia vida. Estaba convencido que su mano firme había llevado a la Nación hacia una nueva era, y no estaba dispuesto a abandonar el Palacio de la Moneda para adentrarse en la humillante y vulnerable existencia de un dictador retirado (Traducción propia. Constable y Valenzuela, 1993: 297)

Pero si quería continuar en el poder no era el plebiscito el camino correcto y sus ciudadanos le mostrarían lo errado del mecanismo democrático de la elección popular para refrendar una muestra de autoritarismo. Aún en medio de los beneficios de la prosperidad económica que fue un producto tardío de su gobierno, su principal carta de triunfo, los chilenos se pronunciaron por su alejamiento de la presidencia.

Si bien la opción del “no” en el plebiscito de 1988 expresaba la intención de no prolongar la presidencia de Pinochet (con casi el 56% de los votos) e ingresar en la democracia tal como sucedía en los distintos países de América Latina, de por sí se reconocían los dictados particulares de la Constitución de 1980 que permitía a Pinochet perder la presidencia pero no su presencia en las decisiones políticas del país. El General tuvo 17 meses a su disposición para dictar leyes, decretos y normas que permitieran cierto “amarre”<sup>58</sup> del poder a la manera de Franco en España (Ibídem: 116)

---

<sup>58</sup> Como resultados de esas acciones Otano señala: el traslado del Congreso a Valparaíso, la inmovilidad de los funcionarios públicos, la orden de integración de Carabineros a las Fuerzas Armadas, el mantenimiento de alcaldes y senadores designados etc. “Si me tocan uno de mis hombres, se acaba el Estado de derecho” afirmaría el presidente saliente (Otano, 2006: 116-117)

y así Chile se inscribió con sus propias características “en la penúltima oleada de esta marea democratizadora” que se iniciaría con Patricio Aylwin como presidente electo:

Fue singular, ciertamente. “Los chilenos están inventando la transición indolora” comentaba, algo escéptico, en 1987 un observador europeo. En efecto, mirado el caso de Chile en su conjunto, el proceso de cambio del régimen se ha caracterizado – se está caracterizando todavía – por unas estrictas reglas de juego, que impiden cualquier paso traumático o salto cualitativo. La consensualidad, la legalidad, la gradualidad milimétrica se han mantenido como normas supremas. Y ese ánimo de baja confrontación ha causado la política de los eufemismos, la ruta elusiva en zigzag, el tenso alargamiento del camino para llegar a la democracia homologable (Otano, 2006: 10).

Veamos entonces las características de la transición democrática chilena iniciada a partir de 1990.

#### 7.2.7. La economía y la estructura de la sociedad chilena antes de 1990

Como ya señalamos a lo largo de estas páginas, aún en medio de la sustitución de importaciones la economía chilena se asentaba en la minería y en el campo con un 30% de la población ocupada en ello; en lo que respecta al nivel de crecimiento, estaba por debajo del promedio de la región con una industrialización limitada<sup>59</sup>. Tal como señalan Ffrench-Davis et al. (2003):

Los indicadores tradicionales del crecimiento económico muestran que la economía chilena no logró un desempeño destacado en los decenios de posguerra. Chile perdió posición relativa entre los países de la América Latina y el mundo en desarrollo. Mientras el PIB de la región creció el 5.5% al año en los primeros decenios de posguerra, para Chile esa tasa llegó a 4.3% en 1950 y 1971 y cayó a 2.6% en 1974-1989. Con una expansión demográfica de 2.3% en el primer periodo y de 1.6% en el último, las tasas de crecimiento per cápita se reducen a 2% y a 1% respectivamente (2003, 161).

Mientras tanto la tasa de inversión se mantenía en un estable 19% y cayó entre los setenta y ochenta a 16%. De todas formas, la poca homogeneidad de la demanda y la presencia de ciclos y crisis económicos hicieron que se fuera reduciendo la utilización de la capacidad productiva (2010:162), una cuestión que como ya analizamos, no era demasiado importante en el período de sustitución de importaciones, cuando los precios se podían fijar sin considerar el mejor aprovechamiento o competitividad a nivel internacional. Además de estos datos de subaprovechamiento, las inestabilidades

---

<sup>59</sup> Ffrench Davis et al. Indican que se puede dividir las intenciones de industrialización chilenas en dos períodos: el primero de los 30 a 1973 que intentaba crear un “tejido industrial” prácticamente inexistente en el pasado, el segundo desde 1973 se corresponde con el abandono del proyecto de industrialización por “uno de economía abierta” (Ffrench Davis et al., 2003: 164)

monetarias también eran comunes y la inflación no bajaba de 20%, en medio de altos niveles de gasto público (2010:162). Esa situación empezó a hacer eclosión a mediados de los sesenta cuando, un cierto estancamiento de la economía anunciaba el agotamiento del modelo, unido a las características chilenas de exportador primario de cobre, un producto sujeto a importantes fluctuaciones de precios.

Ante estas señales de agotamiento del modelo existente y con la constatación del estancamiento económico de los años sesenta, se abrió el camino hacia nuevos ensayos ideológicos y económicos:

Pueden mencionarse los rasgos (y problemas) que siguen.

Primero, estructuras agrarias que todavía domina el latifundio tradicional, de corte semicapitalista, lo cual se traducía en una oferta muy inelástica con el consiguiente impacto negativo en la inflación, la balanza de pagos y las ganancias industriales. Y cabe recordar que ya durante la administración de Eduardo Frei (1964-1970) se aprobó una ley de reforma agraria más o menos radical, aunque se procesó con lentitud.

Segundo, se mantenía el perfil propio del modelo previo primario-exportador. Además el sector exportador (gran minería del cobre, en especial) estaba en manos del capital extranjero. Esto implica consecuencias conocidas: crecimiento lento y muy inestable de las exportaciones más drenaje significativos de divisas, tanto por el intercambio no equivalente que afecta a los productos primarios como por las injentes remesas de utilidades (visibles y ocultas) de las empresas extranjeras afianzadas en el sector exportador.

Tercero, un proceso de industrialización “trunco”, es decir, avance industrial que no lograba abarcar bienes de capital e intermedios sofisticados, y que tampoco era capaz de desplegar gran capacidad exportadora (Valenzuela, 2006: 284).

Muchos de estos problemas, sobre todo en lo referente a la industrialización, no diferían de los surgidos en otros países latinoamericanos, particularmente en las tres principales economías; sin embargo, el caso de Chile presenta una complicación adicional, su mercado era muy pequeño, y aunque hacia los setenta su nivel de pobreza era baja, de alrededor del 17% (Salinas, 2007), la única solución para mantener la situación parecía ser conservar la economía protegida. Cualquier intención de desarrollar una economía de escala se encontraba con el problema del mercado interno muy limitado, una cuestión complicada a nivel de competencia internacional, ya que como indica Anibal Pinto se necesitaba: “un mercado de masas pero sin masas” (Pinto citado por Valenzuela, 2006: 285)

A lo largo del trabajo, señalamos que la Reforma Agraria parecía necesaria en Chile, al punto de ser sugerida por el propio gobierno de Kennedy. Llevada a cabo entre los gobiernos de Frei y Allende, sublevó a muchos de los tenedores de latifundios. A pesar de que fue revertida parcialmente durante el gobierno de Pinochet, de alguna forma, permitió la eficientización del campo chileno más dedicado hoy a la producción

para el exterior de frutas y viñedos, un 70% más rentables que las plantaciones tradicionales comunes hasta mediados de los setenta (Rector, 2003).

Otro de los legados del gobierno de Allende no revertido por el gobierno de Pinochet, fue el mantenimiento de la empresa de cobre nacionalizada. Con la utilización anticíclica de las retenciones que genera y el aprovechamiento de un 10% de esas retenciones en el equipamiento de las Fuerzas Armadas, Pinochet sacó partido de la nacionalización, aunque este procedimiento no se corresponda con las medidas de sanidad económicas e institucionales aconsejadas por el Consenso de Washington. Extrañamente, en el caso de Chile, las tan vilipendiadas empresas del Estado, causantes de los déficit del pasado, resultaron en una compañía eficiente, que en medio del ventajoso mercado internacional del cobre, permitió contribuir a la estabilidad económico y social del país.

En nuestro derrotero por encontrar las características principales del Chile antes de 1990, no podemos dejar de mencionar la trayectoria en la concepción del Estado y sus alcances, cuestión a la que ya nos hemos referido tangencialmente cuando nos detuvimos en el análisis del período de sustitución de importaciones. Hemos señalado la presencia de un estado protagonista en muchas decisiones económicas desde 1938, en un contexto latinoamericano que marcó el apogeo de la sindicalización. En el caso particular de Chile, la obligación de sindicalizar al personal se produjo en los establecimientos de más de 25 empleados. Jaime Osorio (2006) señala que esas características hacía, en la práctica, que hubiera una afiliación moderada, dado el tamaño reducido de las fábricas.

Por otro lado, Osorio señala las características del modelo de representación política que contribuía a cierto mantenimiento del status quo. De esta forma, se sobrerrepresentaba a la “oligarquía agraria” y a la burguesía de las ciudades, lo que imprimía un acento particular a la política chilena, a sus políticas sociales y, en suma, a la estructura de la sociedad. De esta forma, los espacios para el debate parecían encontrarse más recortados para algunos sectores:

1. ... a fines de los años sesenta sólo alrededor de 13% de los trabajadores estaba afiliado a alguna organización sindical, al contar con 25 o más afiliados por industria; en contraparte, más del 85% estaba impedido de hacerlo.
2. El partido que históricamente representaba a la franja obrera sindicalizada, el Partido Comunista, concentraba justamente el grueso de su votación en los grandes centros mineros del carbón y del cobre, y en los núcleos obreros industriales.

3. La mayoría del proletariado chileno, asentado en medianas y pequeñas industrias, no contaba con representación sindical y se representaba políticamente en forma inestable, fluctuando entre variados institutos políticos según las coyunturas electorales.
4. El campesinado sólo pudo comenzar a organizarse sindicalmente en los años sesenta del siglo XX, agrupando un porcentaje muy bajo de su población total (...)
5. El sistema electoral chileno permitía una sobrerrepresentación de la oligarquía agraria, la que mantuvo un peso en la política chilena entre 1940 y 1970 que no se compadecía con la declinación del sector rural en la economía del país (...)
6. La pequeña burguesía, desde la década de los años treinta, y con mayor claridad desde los años cuarenta, alcanzó en el sistema político peso significativo, al constituirse en la clase política por excelencia (...) Era la clase que consintaba consensos e impedía soluciones radicales de cualquier signo en el período, haciéndose fuerte como administradora del aparato estatal (Osorio, 2006: 259-261).

Osorio indica los cambios que se produjeron en los setenta con la importancia adquirida por el partido de la Unidad Popular, luego de una década de estancamiento económico que produjo variaciones políticas y la percepción de que grandes franjas sociales se hallaban subrepresentadas cuestión que, posiblemente, hubiera complicado los debates por una sociedad más equitativa, en el pasado (ibídem: 261). Esta cuestión adquirió tal dimensión que fue considerada expresamente en las políticas de los gobiernos de 1964 y de 1970. A pesar de los factores que podían pesar sobre la distribución del ingreso manteniendo la estructura de contrastes sociales, es de notar, sin embargo, que la provisión de bienes públicos se mantenía relativamente universal, lo cual redundaba en los alcances de la educación o los sistemas de salud, por lo menos en las zonas urbanas:

No resulta exagerado afirmar que hasta 1973, la experiencia chilena puede mostrar un proceso ascendente en cuanto a la preocupación por lo social del Estado se refiere. Diversos estudios, con discrepancias, ciertamente, aunque sin incurrir en antagonismos insalvables, tienden a coincidir en modo general con esa apreciación. La extensión de los programas orientados a elevar los indicadores sociales, tales como la salud, la educación, seguridad social, nutrición, empleo y otros rubros relacionados directa o indirectamente con la calidad de vida de la población, tuvieron un comportamiento gradualmente creciente.

En efecto lo que se registra de 1938 en adelante, fue una dinámica en la estructuración de las alianzas en el gobierno, el cual tuvo su reflejo en la compleja combinación de las políticas económicas para una progresiva democratización de lo social (Salinas, 2007: 88-89).

Esa tendencia, sin embargo, se quebró con el golpe de estado de 1973. Por un lado, el sistema de jubilaciones, frente a las erociones de la inflación (Rector, 2003) ya no proveía de un salario de subsistencia para la población mayor, por otro, los sucesivos recortes en los gastos y responsabilidades del Estado, afectaron la anterior universalidad. De esta forma, el Ministro de Trabajo de Pinochet, José Piñera propuso la privatización de los fondos de pensión. El sistema suponía la contribución del empleador bajo una tasa del 10%, sin aportes por parte de los empleados como ocurre en otros mecanismos jubilatorios (Rector, 2003). El sistema quebró en 1982 cuando el Estado tuvo que recomprar los fondos para luego volverlos a presentar al mercado

nacional e internacional. Un subproducto interesante que terminó catapultando el mecanismo de la jubilación privada a muchos de los países latinoamericanos fue que los fondos generados se ubicaron en el mercado financiero, lo que permitió la disponibilidad de capitales para la inversión. Sin embargo, al día de hoy, después de casi tres décadas de vigencia, se discute la viabilidad como sistema de cobertura hacia el futuro, una vez que una buena parte de los contribuyentes iniciales del sistema, se jubile.

Con un 40% de pobres y una sociedad desigual pero en medio de una economía modernizada, en crecimiento y abierta al mundo, Chile ingresaba a la democracia en 1990, veamos cuáles fueron los hechos más relevantes de esa transición.

### **7.3. Chile desde 1990**

#### 7.3.1. Consideraciones previas

A partir de 1990, se instauró en Chile un esquema de democracia sui generis donde la negociación se convertía en el procedimiento obligado de la coalición ante la continuidad de los partidarios de Pinochet en el Parlamento (Partido Alianza por Chile);. Una situación con la que se convivió por lo menos hasta la modificación de la Constitución, una vez logrados los consensos necesarios para el tratamiento de esos temas durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). Luego de largas deliberaciones, la nueva constitución fue finalmente promulgada en el año 2005. Aunque, según aparece documentada la discusión parlamentaria de la Ley en la Biblioteca Nacional de Chile, el principal tema de controversia entre la Coalición de Partidos y la Alianza por Chile pinochetista era el artículo 8 donde se exigía la probidad de los funcionarios públicos, lo subyacente era la derogación de ciertos pesos y contrapesos establecidos por la Constitución de 1980 en la protección del ex presidente Pinochet y su agrupación. En ese sentido, la modificación tomó su tiempo pero alcanzó buenos resultados. La reforma bajo la ley 20 050 establece la derogación de los controvertidos “senadores vitalicios” establecidos por la constitución pinochetista<sup>60</sup>, redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años y le devolvió al presidente la

---

<sup>60</sup> Del total de senadores establecidos por la Constitución de 1980 38 resultaban de elección directa y 9 eran los llamados vitalicios cuyas plazas estaban cubiertas por partidarios del ex presidente Pinochet.

posibilidad de remover y nombrar a los jefes de las fuerzas armadas; por otro lado, el antes poderoso Consejo de Seguridad, otra herencia pinochetista, se convirtió por la modificación constitucional, en un órgano asesor presidencial, en un recorte claro de su anterior dependencia. Probablemente, la Constitución de 2005 es otra prueba del espíritu negociador chileno, la coalición de partidos supo acomodarse en esa democracia acotada postpinochetista para posibilitar la modificación de muchas, aunque no todas, las precondiciones establecidas por el dictador (el 10% de la retención del cobre se sigue destinando a las fuerzas armadas). Mientras tanto, las instituciones chilenas se fueron consolidando dentro del marco de la legalidad, de forma de perfilar a Chile como una de las naciones menos corruptas del mundo (Transparencia Internacional, 2010). Toda una novedad en el contexto latinoamericano donde la corrupción parece la norma no escrita más cumplida. Es en este punto, de la negociación y la transparencia donde los caminos con Argentina (siempre conflictiva) parecen vifurcarse. Como vimos, el Chile hasta 1973, supo conservarse dentro de la democracia a pesar de sus problemas sociales y sindicales, cuestión que no le fue posible a la Argentina. Son pocas las circunstancias en que al país le ganó el conflicto a la razonabilidad, la última, la de 1973, fue tan dolorosa como para hacer imposible no haber aprendido la lección. Si hacemos un paréntesis en la historia de Chile y miramos a su país transandino donde la historia de los conflictos y sus soluciones drásticas se presenta mucho más profusa, podremos percibir que la Argentina corporativa del tironeo de intereses se mantiene. De alguna forma, para este país la lección no parece ser tan claramente aprendida como en Chile en lo que a cumplimiento de normas institucionales se refiere. Probablemente, sin embargo, la memoria alcanza para evitar el paso final hacia el abismo: ni las crisis más duras de la historia argentina en 1989 y 2001 han logrado sacarla del cauce democrático. Un gran paso al que le faltan muchos otros para lograr el perfil negociador que permite saltos al futuro característico de la Nación Chilena.

Pero volviendo a Chile desde 1990, podemos señalar que durante este período se produjo la consolidación de las instituciones del país, dentro de un esquema de concepción del Estado de acuerdo a los consejos del Consenso de Washington (austeridad fiscal, eficiencia en el gasto público). Una situación que llevó a Chile a convertirse en el ejemplo de América Latina para los organismos internacionales. Sin embargo, ese mantenimiento en las políticas de apertura, no siguió ciegamente todos los dictados internacionales, lo cual fue criticado inicialmente por esos mismos organismos que hoy halagan al país. Tal cual señalamos cuando nos referimos a las formulaciones

del Consenso de Washington en el Capítulo IV, Chile no privatizó la industria del cobre, principal fuente de riqueza nacional y estableció una retención a la venta muy bien administrada, que no se destinó completamente a gastos corrientes sino que se utiliza como regulador anticíclico en los momentos de crisis en la región, lo cual permitió morigerar los efectos sociales de las crisis del tequila (1994-5), de Brasil (1998-9) y la dura crisis argentina (2001-2002). Por otro lado, también impuso restricciones al ingreso indiscriminado de capitales, lo cual permitió una protección a los efectos de la entrada y salidas de los llamados capitales golondrina, con sus momentos de expansión y retracción de la masa de dinero. Como ya señalamos, estas políticas en su momento fueron criticadas, pero hoy, en vista de los resultados positivos, son muy enalzadas (Stiglitz, 2003).

En este esquema de consolidación de instituciones, medidas austeras pero inversión eficiente del gasto y sabias medidas macroeconómicas, Chile mantuvo su camino de crecimiento acompañado por una importante reducción de la pobreza. ¿Por qué no mejoró substancialmente la equidad en la distribución del ingreso? Es una pregunta que intentaremos contestar en el capítulo siguiente. Sin embargo, nos parece preciso recordar los dichos del Banco Mundial en boca de sus analistas estrellas tales como de Ferrantis (2005) que sostiene que para crecer con equidad son imprescindibles las instituciones fuertes. Analizando Chile podríamos convenir que las instituciones fuertes aseguran el crecimiento y la inversión sostenida pero que no parecen, de por sí, una condición suficiente para asegurar una mayor equidad en la distribución del ingreso. La comparación con el caso argentino, nos proveera de datos adicionales que servirán para iniciar la discusión sobre este tema en el capítulo siguiente. Por lo pronto, en los puntos que siguen analizaremos las presidencias de Chile entre 1990 y 2010 con el objetivo de establecer indicios de la situación política y sus repercusiones en lo económico y social.

### 7.3.2. Presidencias desde 1990

Tal como indica Darío Salinas (2007), entre todas las transiciones democráticas de América Latina: “ la experiencia chilena probablemente sea la que mejor responde, como ninguna otra, al diseño general del experimento sistémico de la transición” (2007: 29). Contradiendo a Przeworski quien sostiene que lo único cierto de la democracia es la incertidumbre de los resultados, el cambio del régimen político chileno suponía una

serie de elementos surgidos de la Constitución de 1980 que preestablecían ciertas condiciones de ejercicio y ciertos resultados posibles en un modelo de sociedad diagramado a priori (Salinas, 2007). Dentro de ese modelo de transición se fueron acomodando la coalición, los partidos, los políticos y los debates por espacios crecientes de independencia. Como Señala Rector (2003), la situación de Chile era particular, ya que con la elección del primer presidente democrático en 17 años heredaba una economía pujante en medio de una Nación dividida. Una división que excedía la cuestión política y se extendía en contrastes sociales. Para describir esta realidad, John Rector señala:

El vidrio encuadraba las oficinas públicas, los departamentos costosos, los centros de compra, pujantes suburbios habían transformado Santiago y las ciudades provinciales. Ya eran comunes las modernas autopistas, los supermercados y los negocios bien surtidos. Las vacaciones en París o en Cancún, las excursiones de compra a Miami y a New York se tornaron más comunes. A pesar de ello el 40% de los chilenos vivían bajo la línea de pobreza. Muchas áreas rurales no tenían ni agua potable ni electricidad. Lo más grave, sin embargo, era que se desconocía la suerte de 3000 personas desaparecidas (Traducción propia. Rector, 2003: 213)

Veremos seguidamente, entonces, como abordaron estos problemas que se unían a la sombra de Pinochet, siempre presente, por lo menos hasta el 2005. A fin de ordenarnos en las diferentes presidencias transcribimos un cuadro sinóptico con la indicación del período, el nombre de cada presidente, el partido del cual proviene y su inclinación política, a saber:

Cuadro 7. F

## Presidentes de Chile desde la instauración de la democracia en 1990

Período	Presidente	Partido	
1990-1994	Patricio Aylwin Azócar	Democracia Cristiana	Partidos de Izquierda
1994-2000	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	Democracia Cristiana	
2000-2006	Ricardo Lagos	coalición de Izquierda	
2006-2010	Michelle Bachelet Jeria	Partido socialista de Chile	
2010-	Sebastián Piñera Echenique	Pdo de Renovación Nacional.	Centroderecha

Fuente: elaboración propia.

Tal como señalamos, los partidos de colición de izquierda gobernaron Chile por 20 años, hasta el triunfo de Sebastián Piñera, el primer presidente proveniente de un partido de derecha desde 1958. Seguidamente, realizaremos un análisis somero de cada presidencia.

### 7.3.2.1. Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)

Nacido en una familia de gran influencia política, Patricio Aylwin (1918) se convirtió en una prominente figura del Partido Demócrata Cristiano del cual fue miembro fundador en 1957. Como ya analizamos, el partido que el dirigía apoyó a Salvador Allende para que se convirtiera en presidente en 1970, pero mantuvo crecientes conflictos con las políticas radicales del entonces presidente a medida que avanzaba su mandato. Finalmente, Aylwin renunció a su cargo en el senado en 1972, estableciendo su franca oposición al presidente en ejercicio.

A pesar de que en un principio no se mostró contrario a la dictadura de Pinochet, más bien su posición fue de apoyo, no tardó en convertirse en el líder de la oposición, aunque asumió ese rol con suma mesura, por lo menos hasta que se posicionó como propulsor del “no” en el plesbicitico de 1988.

Con el triunfo del “no”, el camino hacia la democracia se habilitaba, por fin. En 1989, en medio de la campaña electoral, los partidos de izquierda en coalición, parecían

confluir en dos influyentes demócratas cristianos como candidatos a presidentes: Patricio Aylwin y Eduardo Frei. La elección recayó en Patricio Aylwin, un experimentado político de 71 años a quien se describía: “como el típico clase media chileno, un líder cuyo estilo conciliador había ganado amplio respeto” (Traducción propia. Constable y Valenzuela, 1993: 314) . Una vez elegido el candidato, la izquierda pareció ganar cohesión, mientras la derecha favorecida por las condiciones particulares de la elección<sup>61</sup> parecía no poder recobrase de la derrota en el presbítico (ibídem). Por otro lado, el brillante candidato oficial, Hernán Büchi presentaría en la campaña una oposición poco convencional, la de sí mismo: “Yo soy un ingeniero. Mi medio es el silencio.... No tengo vocación como candidato” (Traducción propia. Büchi citado por Constable y Valenzuela. 1993: 315).

Finalmente, Aylwin se convirtió en presidente con el 55.2% de los votos tras derrotar al candidato de la derecha, Hernán Büchi (29.4%) y al representante del “centro centro” Francisco Javier Errázuriz (15.4%) (ibídem). En la medianoche del día de la elección, después del reconocimiento de la derrota por parte de sus oponentes, Aylwin exclamaba: “ ¡Chile ha recuperado su libertad!” (Traducción propia. Aylwin citado por Constable y Valenzuela, 1993: 316). Una libertad que insumiría un gran esfuerzo presidencial de tolerancia y paciencia.

El nuevo presidente no sólo representaba a la Democracia Cristiana (un partido que puede ubicarse en el centro) sino, como ya señalamos, a la Coalición de los partidos de izquierda. Tuvo que convivir con el Gral Pinochet al frente de las Fuerzas Armadas y con las pautas de la Constitución formulada en 1980. Con la vista puesta en los procesos a la Junta Militar durante el gobierno democrático del presidente Alfonsín en Argentina, Pinochet le aseguraba a su tropa que estaban libres de “toda persecución injusta” desde su posición de comando de las Fuerzas Armadas, recordando aquello que había asegurado en octubre de 1989: “ el día que se toque a alguno de mis hombres, se termina el estado de derecho” (Traducción propia. Pinochet por Constable y Valenzuela, 1993:317). Dentro de ese margen estrecho, el presidente Aylwin puso en juego su capacidad negociadora. Un ejercicio que también desarrolló con sus propias bases

---

<sup>61</sup> los distritos que se habían pronunciado por el “sí”, en general los rurales, tenían más peso en la elección de representantes que los urbanos donde había triunfado el “no” . Por otro lado, las leyes electorales establecían lo siguiente para ocupar los dos escaños establecidos por distrito (158 lugares en total): el ganador (presumiblemente la oposición) con hasta 65% de los votos sólo podía obtener un escaño mientras el partido perdedor (presumiblemente el oficial) obtendría el otro con el 33% (Constable y Valenzuela, 1993).

socialistas de apoyo, al mantener las pautas económicas de apertura que habían llevado al crecimiento de Chile en los últimos años.

Pero este perfil conciliador no era una novedad. En 1984, ante las protestas populares, las objeciones a la constitución y las demandas por una nueva Asamblea constituyente, Aylwin, como líder en la oposición había señalado “en las actuales circunstancias no resulta viable la proposición de convocar a una asamblea para generar una nueva constitución” (Alywin en Gómez Leyton, 2001), de ahí que su propuesta supusiera aceptarla con la condición de poder discutirla y revocarla en un futuro, cuando la democracia se instaurase en Chile. Es así que en ese momento, Aylwin señalaba: “obedecemos la Constitución como parte de la realidad presente... la obedecemos a pesar de que nos resulta repugnante” (Traducción propia. Alywin en Loveman, 2001: 308). Paradójicamente, en 1990 el presidente Aylwin y sus ministros juraban sobre esa constitución a la que seguían juzgando repugnante: “era el precio que debían pagar para obtener una transición pacífica desde un gobierno militar a un gobierno civil electo” (Traducción propia. Loveman, 2001: 308), tal cual había sucedido en Licay o con la Constitución de 1925, los dirigentes chilenos conciliaban para seguir adelante. Un precio necesario para la restauración democrática a través de un partido que fiel al espíritu ochentero en Latinoamérica, había proclamado como slogan de campaña “la alegría ya viene” (ibídem: 310).

Los planes de la concertación eran el producto conjunto de muchas voluntades: proponían la reforma de la constitución (que no fue posible), la protección a los derechos humanos con la asistencia económica a víctimas de la represión entre 1973-1990, además de la reversión de las amnistías a los militares (esto último tampoco se produjo); extensas reformas al sistema judicial, a las leyes penales, al sistema electoral, al código militar además de propuestas sociales como mejorar el sistema de salud, la seguridad social, la protección de género, etc. (Loveman, 2001). Todas buenas intenciones que no siempre se cristalizaron en logros concretos, pero que fueron alfombrando el camino de una presidencia tuvo el tino de conservar aquello que había dado buenos frutos, tratando de mantener el equilibrio siempre difícil en una transición desde un gobierno burocrático autoritario, para recordar la denominación de Guillermo O'Donnell. Una empresa difícil si se tienen en cuenta ciertos episodios que pudieron

derivar en inestabilidades, como el del “enlace” en 1990<sup>62</sup> o el “boinazo” de 1993 cuando las tropas se presentaron listas ante Pinochet protestando por algunas medidas gubernamentales que juzgaban contraproducentes, tales como la promoción de oficiales, el tratamiento de los derechos humanos por parte de la prensa etc. Sin la virulencia de los levantamientos de los militares hundidos en el desprestigio bajo el gobierno de Alfonsín y Menem donde corrió sangre y se puso en jaque la gobernabilidad, el enlace y el boinazo se presentaron como señales de alarma para el gobierno de Aylwin. Para preservar la paz, el presidente mantuvo ciertos lineamientos del status quo militar mientras permanecían los reclamos castreses para la formulación de una “ley del punto final” que proveyera de una virtual amnistía para los abusos en los derechos humanos durante la dictadura.

A pesar de las dificultades en el cumplimiento de algunas promesas políticas de campaña, el gobierno que había propuesto crear “una patria justa y buena para todos”, obtuvo ciertos logros en el campo social estableciendo programas para reducir la pobreza, proteger el ambiente, mejorar la vida indígena o reducir en la discriminación de género etc. (Loveman, 2001). Iniciativas que se reflejaban en esfuerzos de coordinación y que se cristalizaron en los logros que Loveman resume como sigue:

- a) el incremento de la tasa de Valor Agregado del 16 al 18% con la utilización del incremento en planes sociales;
- b) la promulgación de la Ley de Protección al medio ambiente y creación de la Comisión respectiva;
- c) el establecimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social con el propósito de combatir la pobreza a través de la financiación de proyectos de desarrollo en consonancia con el MIDEPLAN (el creado Ministerio de Planeamiento e Integración Internacional);
- d) la creación de una agencia de cooperación internacional a cargo de la coordinación la asistencia nacional e internacional en los proyectos de desarrollo de cientos de ONGs;
- e) reforma laboral para proveer una mejor seguridad en el trabajo y pagos de indemnizaciones; la liberalización de la obligación de afiliación sindical (sobre este tema, volveremos más tarde);

---

<sup>62</sup> El ejercicio de enlace de 1990 supuso una operación militar de “enlistamiento y enlace” que se originó en el posible procesamiento del hijo de Pinochet en un caso de corrupción por el libramiento de cheques (los pinocheques) el problema finalizó cuando el tema se suspendió la investigación (Loveman, 2001)

- f) la creación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, con la misión de reparar los abusos en los derechos humanos enunciados por el informe de 1990 (emitido por la Comisión de Verdad y Reconciliación a cargo de Raúl Rettig);
- g) la creación de Comisión Nacional de desarrollo Indígena; (Loveman, 2001: 317).

Desde el punto de vista económico, el presidente Aylwin que había prometido “crecer con equidad”, obtuvo buenos logros: un crecimiento de 7% promedio entre 1990 y 1993, la reducción de la inflación al 12.2% anual en 1993, mayor dedicación de recursos a lo social, especialmente a la salud y la educación y a subsidios a la vivienda. Por otro lado, tal como señalara en 1993 el ministro Foxley “entre 1989 y 1993 el gasto social creció en un 32% en términos reales”, mientras se redujo el desempleo a una tasa inferior al 5% en el período 1992-1993 (CEME, centro de estudios Miguel Enriquez, Archivo Chile). Unos números, que por otra parte, se correspondían con la bonanza que estaba zureando la región luego de la malograda década de 1980. Pero la solidez de las economías se prueban cuando acechan las crisis externas, que estaban a la vuelta de la esquina; venían del Norte, de México y su impacto afectaría el ingreso de fondos en toda la región. Veamos como se desarrolló el gobierno del siguiente democristiano, Eduardo Frei en medio de estas circunstancias internacionales.

#### 7.3.2.2. Eduardo Frei (1994-2000)

Eduardo Frei Ruiz Tagle, hijo del ex presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), nuevo presidente de la Democracia Cristiana obtuvo un impresionante 58% de los votos el 11 de diciembre de 1993. De acuerdo a la tradición política chilena, la oposición derechista estaba representada por otro candidato proveniente de una familia conocida, Arturo Alessandri Besa, sobrino del ex presidente Jorge Alessandri (1958-1964) en una reedición de los apellidos en competencia de los sesenta. Un indicio más de la política chilena donde: “ el nepolismo rivaliza con el clientelismo y el auspicio político, como un factor dominante de los 90. Una clase política seguía dominando Chile, a pesar de que sus orígenes aristocráticos y hábitos patricios se fueron alterando” (Traducción propia. Loveman, 2001: 319). El nuevo presidente “se lo notaba feliz mezclado con la gente” (Otano, 2006: 292). A pesar de sus antecedentes familiares, Frei no contaba con

una gran trayectoria en el terreno político: “A la mayoría de la clase política este impasible personaje descolgado hacia sólo cinco años de su asteroide empresarial y dinástico, les había sorprendido. Habían cometido el error de creer que este curioso Superman era un invento aplomado de un comic. Pero se dieron cuenta de que Frei avanzaba imperturbable e invulnerable” (Ibídem: 293). Este “hombre tranquilo, de discurso aplomado, caminó con seguridad hacia el amplio triunfo de 1993. Su gabinete que incluía la designación de 3 mujeres rondaba los 46 años, en una distribución donde los ingenieros (10 sobre 21) primaban, resaltando el perfil tecnócrata que se le objetaría posteriormente (ibídem: 422).

En las posteriores elecciones, las críticas se convirtieron en pérdida de votos. De esta forma, en 1997, los resultados de la elección parlamentaria empezaron a mostrar una tendencia a la baja en los votantes de la Concertación (50.2% lo cual resultó en 70 diputados de los renovables 120). La razón, explica Loveman (2001), podía encontrarse en el descontento de los sectores de la izquierda más radicalizada con el perfil negociador de los presidentes de la democracia cristiana. Aunque para ser justos, los años correspondientes al mandato de Frei eran más complicados que los de su antecesor. Su primer problema tenía que ver con la comparación natural con el exitoso Aylwin y su performance económica<sup>63</sup>; los siguientes, como ya señalamos, con la situación internacional que no era tan favorable como la de su predecesor con el estallido de crisis sucesivas en los países emergentes. En su defensa, sin embargo, podemos señalar que hasta 1996 el crecimiento se mantuvo en el 7% para luego empezar a descender.

De todas formas, el presidente Frei asumió en marzo de 1994 con la promesa de mantener el rumbo económico, mejorar la situación de la salud pública y la educación, e “incrementar la inserción en el mundo”; mientras tanto, el tema de los derechos humanos parecía haber desaparecido de la agenda e incluso desde el gobierno se intentó sin éxito la promoción de la ley del punto final rechazada por numerosas organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y los familiares de los afectados que impidieron, desde la opinión pública, cualquier intento de aprobación (ibídem: 324).

En marzo de 1998, Augusto Pinochet dejó de ser el comandante de las Fuerzas Armadas para ocupar su puesto como senador vitalicio. La iniciativa de los senadores de la Coalición en quitarle el fuero a través de una “acusación constitucional” no fue aprobada por Frei, temeroso de que cualquier intento de ese tipo complicara la

---

<sup>63</sup> Patricio Aylwin fue el presidente con mayor aceptación popular al abandonar el mandato de la historia moderna de Chile, por lo menos hasta 1994 (Otano, 2006)

governabilidad. Sin embargo, en un año en el que reemergieron las confrontaciones con la conmemoración de los 25 años del Golpe de Estado, el proceso judicial para Pinochet tendría su sede en Inglaterra, donde fue arrestado para su extradición a España, país que la había pedido por contar con un proceso abierto ante el juez Baltazar Garzón<sup>64</sup>. A pesar de ciertos festejos de ministros en privado, el gobierno de Frei utilizó la estrategia de propiciar la repatriación a Chile por motivos jurídicos alegando: “la inmunidad del senador y el derecho exclusivo de los tribunales nacionales para juzgar los delitos en el propio país “ (Otano, 2006:460). Lo que siguió fue la lenta decadencia del dictador que vivió sus últimos días entre detenciones, prisiones domiciliarias, abogados y médicos, en un largo proceso donde, por lo menos, tuvo que reconocer torturas y excesos, mientras en Chile algunos abusos empezaban a tener su lugar para ser tratados en los juzgados.

En cuanto a lo social, Frei puso especial acento en mejorar la educación. Mientras, la tasa de crecimiento disminuía a partir de 1996 y las condiciones de trabajo se tornaron más precarias: “El coeficiente de GINI se mantuvo alto en 0.58. (...) Para 1996, el ingreso promedio del quintil más alto era 14 veces superior al promedio del quintil inferior de ingresos. Al mismo tiempo, muchos trabajadores sufrieron de puestos precarios, malas condiciones de trabajo, sindicatos impotentes y servicios sociales inadecuados. Algunos trabajadores se encontraron con cambios difíciles en sus lugares de trabajo, como la flexibilización, la fragmentación, la inseguridad en el empleo, el trabajo temporal, las subcontrataciones...” (Drake, 2003).

Como en el caso argentino, gran parte de los hogares chilenos contaban con dos salarios a mediados de los noventa, mientras “los chilenos trabajaban más horas que en 1960. Entre 1997-1999 con la crisis asiática, los niveles crecientes de desempleo amenazaron con erosionar “el milagro”” (traducción propia. Loveman, 2001: 343). Como en el pasado, la sequía creó la necesidad de racionar la energía en 1999 (todavía dependiente de fuentes hidroeléctricas), esas complicaciones más las económicas terminaron por ensombrecer el humor de los chilenos disminuyendo el apoyo al presidente en un año electoral: “el final de sexenio resultó, pues, triste. La crisis económica había deslucido los últimos dos años de gobierno, y más allá de esta mala

---

<sup>64</sup> Dado la poca posibilidad de iniciar acciones en Chile contra Pinochet, los parientes de los damnificados por la dictadura buscaron en España a Joan Garcés, ex asesor de Allende que había pasado varios años juntando evidencia: “el 5 de julio de 1996, la Audiencia Española autorizó que un Tribunal de Valencia aceptara la acusación de un grupo de abogados españoles contra Augusto Pinochet y los otros miembros de la Junta por la muerte y desaparición de ciudadanos españoles en Chile” (Dorfman, 2002: 24).

contingencia, el segundo presidente de la Concertación dejaba su cargo sin haber obtenido el objetivo fundacional de su alianza: la superación definitiva del oscuro paréntesis dictatorial y de sus antidemocráticas secuelas” (Otano,2006: 474). A pesar de que la Democracia Cristiana deseaba nominar nuevamente un candidato de su propio partido para la coalición, el turno fue para el socialista Ricardo Lagos, el Ministro de Infraestructura del Presidente Frei.

### 7.3.2.3. Ricardo Lagos (2000-2006)

Ricardo Lagos tuvo que pasar por segunda vuelta para coronarse, finalmente, presidente. La coalición seguía vigente a pesar del cambio del partido de origen del nuevo presidente, ya que la elección de Lagos marcó: “ la sustitución del centro como fuerza proveedora del líder presidencial” (Moulian, 2006: 131). El tercer presidente fue un nuevo producto de la Concertación, un acuerdo entre partidos que no era una novedad en la historia de Chile “ya que unificaba el control democrata cristiano con una parte de la izquierda, la más significativa desde el punto de vista electoral, reviviendo la situación colaborativa, de alta propensión coalicional que existía entre 1938 y 1952” (Ibídem).

A pesar de que el presidente Lagos puso énfasis en la continuidad, sobre todo en la económica “con un enorme desarrollo en obras de infraestructura y la multiplicación de tratados comerciales” (ibidem: 133), también asumía con algún punto diferente a cumplir en relación a la dictadura y a Pinochet: “ tengo una agenda y voy a seguirla. Fui elegido para gobernar el futuro, no para reconsiderar el pasado. Todo Chile sabe lo que pienso del pasado, pero mi obligación como presidente es el futuro, eso es lo que me ocupa” (Traducción propia. Lagos en Loveman, 2001: 358). Lagos parecía haber aprendido la lección de sus intentos de candidatura fallidos y de los errores de sus predecesores, sabía que tenía la oportunidad de consolidar la democracia y debía hacerlo desde el inicio, cuando su popularidad estaba intacta. Tal como señala Otano, (2006) llegó a La Moneda con todas las luces prendidas. Teniendo en cuenta su propósito, reactivó la mesa de diálogo con la intención de establecer un par de aguas en el tema de los derechos humanos. La condena fue muy suave, sin embargo, la Mesa establecía su repudio a la violencia como método de acción política. Es que a pesar de las claras intenciones para concentrarse en el futuro, el pasado es difícil de olvidar en naciones donde se dejaron tantas cicatrices. Así el nuevo presidente tuvo que afrontar

protestas militares, reclamos de los grupos de derechos humanos, las consabidas celebraciones y repudios del Golpe de estado cada 11 de septiembre etc., también los problemas económicos que se mantenían e iban a profundizarse con la crisis de Argentina. En octubre del 2000 el desempleo alcanzó el 10% (Ibídem). Sin embargo, el presidente Lagos no perdió la visión del futuro y logró el acuerdo de la oposición en modificaciones eventuales a la constitución que se cristalizarían en la reforma ya mencionada del 17 de septiembre de 2005, ley que eliminaría muchas de las prerrogativas impuestas por Pinochet en la Constitución de 1980.

En agosto de 2003, la visión de los tiempos de Lagos se ajustó: “No hay mañana sin ayer” decía en su discurso proponiendo la revisión de cuentas del pasado, con la reparación simbólica en dinero para los afectados por los excesos de la dictadura (Otano, 2006: 488). Desde el punto de vista económico, la recuperación definitiva ya se percibía en el segundo semestre del año 2004, mientras el precio de cobre alcanzaba los más altos niveles históricos y las condiciones económicas eran muy satisfactorias con cuentas fiscales muy saneadas (Garate, 2007: 21). De todas formas, la distribución en el ingreso seguía presentando problemas al fin del mandato, cuestiones que se traducirían en reclamos en el principio del gobierno de Michelle Bachelet, como veremos seguidamente.

Con el sorprendente 70% de popularidad al fin de su período, el presidente había cumplido con creces: “Cuando Ricardo Lagos, el 11 de marzo de 2006, abandonaba su cargo en la sala de plenos del Congreso de Valparaíso, la ovación unánime que recibió lo elevó al cielo apoteótico de la historia. Este personaje severo y profesional se había ganado la adhesión de los chilenos” (Otano, 2006: 490).

#### 7.3.2.4. Michelle Bachelet (2006-2010)

En el último año, la decisión por los candidatos presidenciales fue muy disputada: en la izquierda las posibilidades se concentraban en la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear y en Michelle Bachelet. Soledad Alvear tenía excelentes relaciones con Estados Unidos y su cartera había sido protagonista de muchas de las exitosas negociaciones del presidente Lagos con el exterior. Como segunda opción, estaba Michelle Bachelet que había sido Ministra de Salud por dos años y luego de Defensa y había tenido una actuación destacada durante las inundaciones de Santiago de Chile

(2002). Bachelet se presentaba como una outsider, no era miembro de ninguna de las tradicionales familias políticas chilenas y adicionalmente, era una víctima de la dictadura. “Mujer, socialista, separada”, como ella se definía, madre natural de uno de sus tres hijos, todo un desafío como candidata para la conservadora sociedad chilena. Tal como ella decía en su programa de gobierno: “ No fui criada para el poder ni nunca hice nada para obtenerlo. No pertenezco a la élite tradicional. Mi apellido no es uno de los apellidos fundadores de Chile. La política entró en mi vida destrozando lo que más amaba” (Bachelet, 2005: 2). Pero en la derecha también aparecían disyuntivas, entre el viejo conocido Joaquín Lavín, el derrotado por Ricardo Lagos en las elecciones anteriores, Alcalde de Santiago de Chile y Sebastián Piñera, el exitoso empresario dueño de Lan Chile. Con la elección de Piñera como candidato algunos de los votantes potenciales de centro de Alvear se corrieron para la derecha, de ahí que la decisión de la izquierda se haya inclinado para Michelle Bachelet quien ganó la primera vuelta con el 45.96% de los votos, insuficientes en esa instancia para ser declarada ganadora, por lo que debió pasar por una segunda vuelta para considerarse presidenta de Chile. Sebastián Piñera con el 25% de los votos tendría que esperar hasta las elecciones siguientes para su presidencia en esa inusual costumbre chilena donde los candidatos pueden presentarse dos y aún tres veces y al fin coronarse con la victoria.

Por lo pronto, Bachelet llegó a Valparaíso para asumir como presidente el 11 de marzo de 2006: “En el Congreso después de la ovación a Lagos, sucedió otro más entusiasta aún. Una mujer vestida de blanco avanzaba por la sala, encarnando la nueva etapa que surgía” (Otano, 2006: 490). La primera presidenta mujer en la historia chilena es una médica pediatra, hija de un general de brigada y de una antropóloga. Hablaba cinco idiomas, había experimentado la muerte del padre que había sido encarcelado y torturado por el gobierno de Pinochet, su propio encarcelamiento y el de su madre, el exilio, el servicio social y el servicio público como médica y especialista en Salud pública, había ocupado dos carteras ministeriales y contaba con un amplio apoyo popular que no perdió ni en los peores momentos de su gobierno. Una mujer, en suma, con una vida complicada pero que había visto mucho del sufrimiento ajeno. Su mayor anhelo era un país inclusivo tal como proclamaba en su programa de gobierno: “ Chile somos todos. Por eso queremos el progreso para todos. No sólo para algunos” (Bachelet, 2005: 8). El programa que presentaba era el resultado de una serie de consultas a los ciudadanos, un sistema de “reflexión” que se prolongaría en el gobierno con la formación de numerosas comisiones y comités (conformados por personalidades,

especialistas, miembros de ONGs etc.), cuestión algunas veces criticada por disipar la autoridad y dilatar la resolución de los problemas. Pero volviendo al programa de gobierno, el mismo estaba formulado sobre cinco ejes principales que se referían principalmente a lo social y que suponían: una nueva red de protección social, establecer las condiciones para el salto al desarrollo, mejorar la calidad de vida, el combate a la discriminación y la exclusión, nuevo trato a los ciudadanos en todos los aspectos de la acción pública (Bachelet, 2005). En un principio, Bachelet establecía sus famosas “36 medidas para los primeros 100 días de función pública” centrados principalmente en dos aspectos: la reforma del sistema electoral binomial y la reforma en el sistema de pensiones (AFPs). Sin embargo, la realidad le traería otros problemas más urgentes de que ocuparse: las protestas de los estudiantes secundarios, (que tuvieron en vilo al país en mayo y abril de 2006), los problemas derivados del nuevo sistema de transporte establecido en el gobierno de Lagos “el Transantiago”, los conflictos medioambientales, los escándalos por la financiación de las campañas de la Coalición a través de fondos públicos (Chiledeportes, e INDAP) - lo cual le generó a la presidenta un enorme problema dado que se trataba de su partido político en el contexto cultural chileno orgulloso de sus bajos índices de corrupción - (Gárate, 2007). Por otro lado, los problemas sociales no terminaron, tal como refleja la Jornada del 30 de agosto de 2007: “ el 29 de agosto se produjo un paro nacional convocado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en protesta por el modelo neoliberal (...) y en demanda de mayor equidad social y mejores condiciones, una protesta que terminó con 400 detenidos, varios heridos y acusaciones de represión” (La Jornada, 2007). Para el año 2008, con el comienzo de la recesión mundial, Chile empezó a sentir el embate. La suba de los precios de los combustibles, del gas proveniente de Argentina, la crisis norteamericana y la disminución de las exportaciones fueron algunos de los factores de impacto internacionales, mientras, a nivel nacional, la sequía y ciertos problemas laborales, produjeron una desaceleración del consumo. A pesar de ello y de que la tasa de inversión se mantuvo en un 23% (CEPAL, 2008), se elevaron suavemente los índices de inflación y hubo una “escasa expansión del empleo” (ibídem).

A pesar de esos conflictos, la presidenta siguió contando con un importante apoyo popular y, si bien pudo no haber cumplido con todas las expectativas iniciales, impulsó leyes de corte social y de mejoras en el tratamiento igualitario de los géneros, tales como:

1. la gratuidad del sistema de salud para mayores de 60 años;

2. el endurecimiento de penas para aquellos padres separados que no cumplieren con su pensión alimentaria;
3. la inauguración de cientos de guarderías y centros de apoyo contra la violencia familiar;
4. una serie de reivindicaciones de género para igualar las oportunidades: estableciendo igualdad de carteras ministeriales por género, la admisión de mujeres en la Academia Naval, posibilidad de amamantar en el trabajo etc. (Moulian, 2006).

A pesar del 80% de imagen positiva de la presidenta hacia el final de su mandato, la hegemonía de la Coalición estaba llegando a su fin. El candidato Eduardo Frei resultó perdedor esta vez.

En las elecciones para el recambio presidencial de 2010 resultó triunfador Sebastián Piñera, el primer presidente de derecha en Chile desde 1958.

#### **7.4. La economía y la estructura social en Chile**

Del relato histórico de los puntos salientes de la historia de Chile, se destaca la información política pero también la económica y la social. Históricamente, la relativa estabilidad chilena tenía que ver con la capacidad del país de resolver los conflictos más graves dentro de una cierta legalidad. Quizás esa es la lección más clara de la historia precedente, la existencia de un orden aceptado que se quebraba como excepción, separándose de la aparente regla del resto del continente. En ese sentido, la lección de la ruptura del régimen de 1973 quedó inscripta con tal fuerza que hace improbable cualquier desviación actual del camino emprendido hacia la democracia. En un país donde las constituciones aparecieron mucho más tempranamente que en otros de la región, las instituciones formales parecen contar con un peso propio, culturalmente. Aún en tiempos de Pinochet, el esfuerzo por dar visos de legalidad (aunque fuera fingida) en un país que convivía con Cartas Magnas desde 1825, se reflejó en esa Constitución que consagraba la paradoja de una democracia autoritaria. De la misma forma, el dictador dispuso consultas populares en 1980 y 1988. La derrota en el último supuso la aceptación de los resultados y la transición hacia la particular democracia chilena donde existía una red de seguridad para Pinochet y sus subalternos, por lo

menos hasta 1998 cuando empezaron los procesos internacionales en su contra. Esa situación de estabilidad para el exdictador no pudo más que disgustar a los presidentes elegidos democráticamente que lo sucedieron y que formaban parte de su tradicional oposición. Sin embargo, en aras de mantener la gobernabilidad, se respetó la constitución “espuria” por lo menos hasta que pudo modificarse legalmente. Llegado a este punto habría que preguntarse, ¿en qué influyen estos rasgos de estabilidad institucional en la economía y en la estructura de la sociedad chilena?

Según los analistas del Banco Mundial, la fortaleza de las instituciones es la precondition para el crecimiento con equidad. ¿Cuáles son los determinantes de esa calidad institucional? A lo largo del trabajo, hemos mencionado que existen tres categorías de factores: económicos, culturales (institucionales) y sociopolíticos y de medio ambiente (de Ferrantis, 2002; Aixelá Pastó y Fabro Esteban, 2008). Como ya señalamos en el Capítulo V, el Banco Mundial habla de instituciones “fuertes” en contraposición a las “débiles” donde la corrupción, esa enfermedad que tiñe casi todas las transacciones, se encuentra enraizada (Hoffman, 2004). Esta información es de suma importancia y parece permear en las tres categorías mencionadas y centrarse en las culturales y sociopolíticas. Hablando del tema, de Ferrantis establece la necesidad de que un gobierno “gobierne bien” con lo que, en principio, parece adentrarse en la importancia de la eficiencia y la eficacia; sin embargo, seguidamente, su observación parece derivar en la consideración de la eliminación del flagelo latinoamericano, según el Banco Mundial, o sea en la necesidad de instituciones transparentes, con igualdad de trato y “fuertes medidas preventivas de la corrupción” (de Ferrantis, 2002). La misma observación parece permear el pilar económico donde se piden economías “sanas” y en crecimiento, que establezcan clima “atractivo” para los inversores de forma que adquieran “confianza” para asumir los riesgos (ibídem). Aixelá Pastó señala que el interés por la calidad de las instituciones tiene que ver, justamente, con su carácter de factor de crecimiento (2003: 120). Volviendo a Chile, la observación sobre sus instituciones “fuertes” tiene que ver con esta consideración del Banco Mundial: se refiere al set de normas transparentes, y estables que en la consideración del observador externo, propician la inversión y, y por ende, el crecimiento. Tal como señalara de Ferrantis observando el desempeño de Chile, en el país: “existen una serie de factores notables, entre ellos están los altos índices de inversión y ahorro, una economía abierta, un sector financiero consolidado, un manejo fiscal y monetario excepcionalmente

prudente, un alto nivel de capital humano y la consolidación de instituciones sólidas y confiables” (de Ferrantis, 2002).

Sin embargo, ¿podemos asegurar que esa es la condición suficiente para que Chile mejore su distribución del ingreso? El mismo de Ferrantis detecta ciertos problemas que él llama “vulnerabilidades”, esta vez de la propia estructura económica chilena, ya que el país presenta: “una economía pequeña y abierta, con un peso alto de productos primarios en su canasta exportadora, y por tanto, muy vulnerable a cambios adversos en la economía global” (íbidem). Desde esta perspectiva, es que la “equidad” puede complicarse. Según Darío Salinas:

...lo que como resultado se puede exhibir corresponde al perfil de una economía exitosa (...) De cualquier modo, la paradoja de tales resultados, sin embargo, es que la dimensión social y los niveles de bienestar de la población no se corresponden con los niveles alcanzados por la economía. Hay expresiones de reconocimiento, a veces demasiado contundentes, provenientes incluso del análisis del pensamiento oficial en el sentido de que la deuda de la transición se encuentra justamente en lo social. Otro variante (...) puede encontrarse en la figura de los “dos motores” o los “dos impulsos”: el económico que marcha con una potencia muy superior al social que no dispone – se dice- de idénticos respaldos institucionales (Salinas, 2007: 36-37).

En la cita, Salinas presenta otra preocupación no señalada en las vulnerabilidades de de Ferrantis. En países donde los sindicatos no presentan el peso de antaño, ¿las instituciones consideradas sociales (relacionadas al empleo) tienen la misma “fortaleza” que las económicas o las políticas asumidas como motores del crecimiento ? ¿en qué influye esa aparente debilidad de algunas de las instituciones sociales?

Con posterioridad a 1984, como hemos señalado, el crecimiento se convirtió en una constante en la economía chilena y alcanzó altos niveles de incremento año con año. Pero, llegada a esta instancia, la pregunta sería ¿crecimiento es sinónimo de desarrollo? En la primera parte de esta tesis tratamos de esgrimir argumentos para señalar que el crecimiento se presenta como una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo (Salinas, 2007). Volviendo a la realidad empírica de Chile, el país se ha caracterizado por mantener niveles de aumento de su PIB por encima de la media latinoamericana. Sin embargo, esta situación pareció no modificar la tradicionalmente desigual estructura distributiva chilena y esta cuestión es la que nos hace dudar de que Chile sea un ejemplo de desarrollo integral.

¿Por qué considerar la distribución equitativa como pauta de desarrollo integral? Según Gerlich Gisbert y Villar Notorio:

Dentro de la preocupación por la desigualdad económica es una parte muy significativa la desigualdad en la distribución de la renta. Como resultado fácilmente observable ocupa sin dudas, un lugar preeminente. Las razones de ello son varias. En primer lugar, porque la renta es el determinante básico de las oportunidades de consumo de los individuos, y en consecuencia, es

un indicador indiscutible de bienestar material, entendido en sentido amplio. En segundo lugar, porque la distribución de la renta puede ser afectada por los instrumentos habituales de política económica, como son los impuestos y las transferencias (Gerlich Gisbert y Villar Notorio, 2009: 17-18).

En la cita precedente se menciona la posible relación entre mayor igualdad y bienestar social, cuestión que no fue abordada en esta tesis, pero que se encuentra presente en algunos estudiosos del tema de la desigualdad como Sen o Roemer, Harsanyi o Stiglitz (Ibídem). De todas formas, la relación de ambos conceptos parece complejizarse en la realidad, ya que, como sostienen González Laxe y Salcines, la desigualdad en la distribución del ingreso puede convivir con el bienestar general ya que : “ un incremento en el nivel de desigualdad, no tiene porqué implicar un peor nivel de bienestar. En algunos casos, el empeoramiento del índice de Gini puede estar acompañado de una mejora del poder adquisitivo de la Nación” (2002: 168). Esto supone un mejoramiento general del nivel de vida que no se reparte parejo por toda el mapa de distribución generando, incluso mayor desigualdad a pesar de la nueva prosperidad. Aquí tendríamos que establecer una primera distinción: no es lo mismo si este fenómeno se produce en países como Estados Unidos, desiguales pero con un nivel de bienestar mayor, que en países como los de la región donde los que se encuentran en el fondo de la escala, a veces no satisfacen las necesidades básicas de alimento. La desproporción en la apropiación del crecimiento, en este caso, puede ser más “inequitativa”, por lo menos desde la revisión ética del problema. Volviendo a la cita de Salinas que precede, la disociación entre crecimiento y distribución de la renta refleja riqueza que permea diferencialmente en la sociedad, aumentando las oportunidades de unos y estancando las de otros. Este hecho de la realidad empírica que analizaremos con más detalle en el próximo capítulo, parece indicarnos que el crecimiento no podría equipararse al concepto de desarrollo integral en una sociedad.

Por otro lado, teniendo en cuenta la condición de crecimiento sostenido de Chile y las instituciones fuertes que mencionábamos más arriba (por lo menos en el aspecto económico y político), se pueden verificar las dos condiciones sugeridas por el Banco Mundial, para crecer con equidad sin embargo, la realidad chilena parece contradecir esta afirmación, por lo menos en lo que a distribución del ingreso se refiere.

Volviendo a la historia, en busca de causas, se suele plantear que la desigualdad latinoamericana fue un producto de la conquista, sin embargo su permanencia sólo puede imputarse a las propias acciones de las Naciones independientes. En el caso de Chile, como en la mayoría del territorio iberoamericano, la conquista había consolidado la diferencia social a través de la repartición de tierras y del poder establecidos por el gobierno centralista español, pero una vez consolidada la Independencia, esa situación se mantuvo por siglos, por lo menos hasta la distribución agraria iniciada por el presidente Frei (paradójicamente a instancias de la “Alianza por el progreso” del presidente Kennedy) y continuada por Salvador Allende. Para ejemplificar esta situación, baste recordar que en 1960, Chile era un país de casi un 30% su población rural mientras la propiedad de la tierra se repartió en escasos latifundios que con el: “1.3% de todas las explotaciones poseían el 72.7% de la superficie agrícola” (Bruna, 1976: 18).

Mientras Chile se presentaba como un país con una distribución del ingreso muy desigual, su economía reflejaba una disparidad entre la distribución de la tierra muy concentrada, una proporción alta de trabajadores rurales, mientras su carácter de país minero también suponía una actividad tradicionalmente de bajos salarios según la experiencia mundial.

Como pasaría con Argentina, años más tarde y la profundización de su explotación agrícola, Chile inició su historia minera de la mano de las empresas inglesas en su alianza con la alta burguesía en el poder:

Los lazos entre la economía chilena y el capitalismo inglés a partir de las últimas décadas del 1800, se establecen como lo hemos señalado, principalmente a través de la explotación del salitre. Por otra parte, es de notar que la riqueza generada por el salitre – por la vía de impuestos – permitía a los sectores nacionales dominantes mantener una forma de dominación – el aparato estatal – que importaba para esos grupos importantes tributos (Bruna, 1976: 53).

Esa actividad permitía empleo para las clases populares y recursos fiscales para el gobierno necesitado de fondos para su propio funcionamiento, la educación o las obras de infraestructura necesarias. Con la incorporación de los territorios bolivianos luego de la Guerra del Pacífico, como ya señalamos, la riqueza minera de Chile se incrementó considerablemente. Sin embargo, los ingresos se presentaban volátiles ya que los precios de la plata, los nitratos, el cobre y el salitre se encontraban atados a la errática demanda mundial. Una cuestión que se haría evidente en la Gran Depresión de 1929 cuando Chile se convirtió en uno de los países más golpeados por la recesión, lo cual le supuso la implantación de medidas económicas desesperadas tales como la declaración

de cesación de pagos, la implementación de cuotas de importación, licencias especiales, incentivos a la producción local (sea cual fuera su competitividad) y una devaluación para revalorizar las mermadas exportaciones:

Estas condiciones aceleraron rápidamente el proceso desigual de desarrollo industrial que se había iniciado desde la Primera Guerra Mundial. Liderados por el sector textil, los productores de químicos, metalúrgicos, maquinaria, muebles, papel, minerales, al mismo tiempo que productos de consumo consiguieron un significativo incremento de la producción. Para 1940 se había alterado la estructura al mismo tiempo que la contribución de la industria a la economía nacional. La sustitución de importaciones redujo las mismas en un 50% los productos adquiridos en el exterior hacia 1925 al 16% en 1969-cuando las importaciones se distribuían en productos de alta tecnología y maquinaria sobre todo (Traducción propia. Loveman, 2001:198).

De esta forma, después de la crisis del 30, Chile empezó a consolidar el modelo del Estado Interventor, siguiendo los lineamientos que Keynes estaba imponiendo en el Hemisferio Norte y las propias tendencias endógenas de su política:

Sin embargo, sería muy simplista explicar los cambios en el papel del Estado sólo en función de las influencias externas. En el plano interno de la economía y la sociedad chilenas ocurrieron varias circunstancias que determinaron esa orientación. En primer lugar, la llamada “crisis oligárquica” que lleva a Arturo Alessandri al poder. Es un período de expansión de las organizaciones 15 y contestarias: se desarrolla la prensa popular, los partidos de izquierda e incluso los militares manifiestan sus protestas frente al poder oligárquico.

En segundo lugar, el modelo de desarrollo vigente favoreció el aumento de los ingresos públicos, que crecieron aceleradamente. Entre 1881-1885 y 1921-1925 la administración aumentó 3.2 veces, expresada en dólares nominales, esto es, 4.8% por año, comparada con un crecimiento del PIB de 2.3% y de las exportaciones del 2.7% anual (...) Esto permitió expandir los gastos en infraestructura y las prestaciones sociales (Ffrench-Davis et al., 2003: 174).

Así como el Estado liberal había concluido en Chile en 1925, también se estaban intentando reconstruir el equilibrio de fuerzas. El camino a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) estaba abierto, sin embargo, no fue suficiente para variar el carácter de productor primario del país ni modificar significativamente su estructura social:

En el período de industrialización entre 1932 y 1964 no liberó a Chile de su dependencia del cobre, las inversiones extranjeras o las fluctuaciones de la economía internacional, por otro lado aceleró la tendencia a la urbanización y al estancamiento rural (...) El declive de los salarios reales del campo fue de aproximadamente el 18% entre 1940 y 1952 y otro 38% entre 1953 y 1960 (Traducción propia. Loveman, 2001:201)

¿Por qué la industrialización no alcanzó a mejorar el nivel de los salarios y de vida del chileno medio? ¿Por qué continuó la desigualdad estructural y no se alcanzó a revertirla como ocurría en Argentina? Quizás porque, como ya señalamos, Chile presentaba una economía basada todavía en una fuerte ocupación en el campo y en la minería (que es trabajo intensiva), con lo cual la transferencia de recursos hacia la industrialización

incipiente supuso una erosión de los mermados salarios de esos sectores. A pesar de ello, las nuevas políticas se defendían desde el poder con la promesa de una mejora final:

La ISI se debe entender como una política que opta por el trato preferencial a la sustitución de importaciones *en vez* de apoyar las exportaciones, ya sean éstas primarias o productos manufacturados, la agricultura o el crecimiento equilibrado (...) El argumento que por lo común se esgrime es que los agricultores y otros miembros de la sociedad no industrial se beneficiarán (finalmente) mucho más con políticas de ISI que con regímenes que le dan a ellos un trato preferencial (Webb, 2003: 139).

Es así como las actividades exportadoras terminaron por financiar los subsidios y apoyos a la industria protegida por aranceles y barreras aduaneras. Pero la transferencia de recursos también suponía la movilidad de la población hacia las ciudades en busca de mejores salarios en la industria, cuestión que pondría en evidencia las deficiencias edilicias de los centros urbanos, un fenómeno que no fue privativo de Chile y que se puede verificar en otros países de la región. En un principio, el sistema supuso un crecimiento importante que luego se fue diluyendo:

Durante los 50 años que transcurrieron desde el inicio del decenio de los cuarenta, la economía ciclo del llamado “desarrollo hacia adentro” iniciado a partir de la crisis de 1930, culminó en 1973-1974 con el colapso del régimen democrático. A lo largo de los años cuarenta la tasa de crecimiento industrial alcanzó un promedio de 8% al año, pero luego declinó de manera ostensible (Muñoz citado por Ffrench-Davis et al., 2003: 159)

En la comparación con el crecimiento de la región, Chile se encontraba a la zaga, encendiendo una señal de alarma:

Los indicadores tradicionales del crecimiento económico muestran que la economía chilena no logró un desempeño destacada en los decenios de posguerra. Chile perdió posición relativa entre los países de América Latina y del mundo en desarrollo. Mientras el PIB de la región creció 5.5% en los dos primeros decenios de posguerra, para Chile en promedio esa tasa llegó a 4.3% en 1950-1971 y cayó a 2.6% en 1974-1989 (Ffrench-Davis et al., 2003: 161).

A buscarle la razón de esta disminución del crecimiento se aplicaron muchos académicos, sobre todo si se considera que Chile albergaba desde 1948 la sede de la CEPAL, principal defensora de las pautas de crecimiento autoinducidos en la región. Las razones que se encontraron fueron múltiples desde la propia estructura de la economía:

Otra característica permanente del desarrollo económico chileno de posguerra fue su alta inestabilidad monetaria, con tasas de inflación promedio de 20 a 35% (...) La disminución de la actividad económica repercutió negativamente en dos sentidos. Por un lado, la subutilización de la capacidad (...) en el sentido macroeconómico, además de desalentar la inversión, redujo su productividad efectiva ((Ffrench Davis et al., 2003: 163)

Alta inflación que podía ligarse a la expansión de los gastos del Estado Interventor pero que también podían relacionarse con la baja tasa de inversión productiva y los mecanismos tradicionales de oferta y demanda: “La inversión es un factor determinante del aumento de la capacidad productiva potencial” (Ibídem: 161) y en el caso de Chile, la formación de capital fijo fue relativamente estable hasta 1970, con una tasa del 19 a 20% del PIB, mientras se redujo a 16% entre los setenta y ochenta, con el aumento correlativo de la incertidumbre y la inflación. Por otro lado, como ya señalamos más arriba, los años de sustitución de importaciones también mantenían ciertos problemas vigentes, tales como la tradicional distribución de tierras:

Escondido tras estas tendencias demográficas y económicas podía encontrarse un complejo y contradictorio grupo de arreglos políticos que permitió que las instituciones sociales y económicas más tradicionales de la Nación, los latifundios, sobrevivieran intactos durante cuatro décadas de cambios sociales dramáticos y modernización económica (Traducción propia. Loveman, 2001: 200-201).

En los albores de los setenta, los problemas de la economía chilena y su tendencia a la concentración de ingresos parecían evidentes y la necesidad de reversión patente, tal como señalaran diversos autores:

La estructura económica chilena puede definirse sobre la base de tres características fundamentales: es monopólica, es dependiente y acusa una fuerte intervención estatal en provecho de los grandes monopolios (Bruna, 1976: 15)

El fenómeno de la concentración es igualmente evidente en la distribución: en 1968 nueve de las 915 de empresas de comercio al por mayor concentraba el 30% de las ventas totales (Bruna, 1976: 16).

En los años setenta el exceso de protección y de trabas administrativas, no obstante los avances en reformas racionalizadoras, amparó ineficiencias (Ffrench-Davis et al., 2003: 163)

El sector minero estaba dominado por el capital monopólico extranjero (...) En 1969, el sector de la Gran Minería estaba constituido por tres grandes empresas: Chuquicamata, El Salvador y el Teniente (Bruna, 1976: 19)

Con respecto a la actividad industrial, el modelo de sustitución de importaciones tendió a la baja productividad, mientras tanto la explotación agrícola suponía la distribución en latifundios con la propiedad de unos pocos, mientras el mencionado 30% de la población vivía precariamente de la agricultura. Por último, la mayor riqueza de Chile, la minería, como en otros países mineros en el mundo, suponía bajos salarios para muchos. Desde estos posibles factores (industrialización de baja productividad, el mantenimiento de latifundios con el 30% de la población rural escasamente remunerada, la persistencia de una actividad minera con bajos salarios) de alguna forma, se explica el mantenimiento de esa estructura social desigual con la que Chile había nacido como

Nación. Sin embargo, tanto trabajadores del campo como los de cobre multiplicaban protestas en la década del sesenta, y esa belicosidad era incentivada y apoyada desde la izquierda en sus diversas manifestaciones. Esos movimientos más la concepción del Estado como Keynesiano, quizás hallan contribuido a la paradójica reducción de la pobreza a menos de un 20% en los años setenta (Salinas, 2007).

De todas formas, en tiempos de guerra fría, con partidos de izquierda más robustos que en otros países latinoamericanos, la sociedad chilena (“la mayoría” como lo llamaría Allende) exigía soluciones. De esta forma, la necesidad de mejorar la distribución y el nivel de vida probablemente movieron a Frei y Allende, con sus importantes diferencias en la concepción de las soluciones, como ya señalamos extensamente en el relato de la historia política. En el caso de Allende, el contar con sólo el tercio del electorado a favor mientras se establecían medidas complicadas para la aceptación del resto de esa sociedad desigual chilena iba a producir la eclosión en poco tiempo. A pesar de los embates, aquellos que representaban a los “malos” en la teoría allendista, todavía tenían cierto poder de maniobra. Tal como sostenía un empresario de la época, esos caminos se fueron estrechando:

Al principio tratamos de coexistir con Allende, darle el beneficio de la duda, pero al final de 1971, nos dimos cuenta de que estaba intentando implementar una dictadura del proletariado. Desde ese momento, nuestro objetivo fue desestabilizar el gobierno” decía el presidente de SOSOFA del momento, Orlando Saénz “No sabíamos cuándo iba a llegar la explosión, pero nos mantuvimos agregando leña y papel al fuego, estaban destinados a encenderse”

Cuando eso no sucedió, y las fuerzas armadas entraron en escena, la comunidad de negocios reaccionó con alivio (Traducción propia. Constable y Valenzuela, 1993: 201).

Visto en perspectiva, el resultado puede no haber sido el esperado, ya que demasiado preocupados por la distribución, Frei y Allende se olvidaron de la importancia del crecimiento para una sociedad. Los años que siguieron al golpe profundizaron los problemas de desempleo, inflación y pobreza; sin embargo, también prepararon a la sociedad chilena para el cambio final que los iba a encauzar en la senda del crecimiento. Mientras tanto, se olvidaron profundizar soluciones para los problemas distributivos, sumiendo a la población en el desempleo, la profundización de la desigualdad y la pobreza, por lo menos hasta que emergieron las protestas de 1983. De todas formas, y a pesar del crecimiento que fue un producto tardío del gobierno pinochetista, la extensión de oferta en el mercado de capitales con la privatización de la jubilación en 1980, la sociedad que se entregaba a Patricio Aylwin en 1990 presentaba un 40% de pobres, más del doble de los presentes en 1970 (Rector, 2008). De ahí el

acento de los gobiernos de la Concertación en reducir ese doloroso guarismo. Pero ¿cuáles son los factores que habían originado ese resultado en una sociedad que aparecía como modernizada?

En cuanto a la estructura económica y social de la época pinochetista, en cierta forma, la favorecieron que los cambios del gobierno de Allende hubieran sido radicales, y hubieran desactivado muchos hilos tendidos entre la burguesía, el poder político y los capitales extranjeros. De ahí, que las grandes modificaciones económicas se simplificaron, al suponer sólo privatizaciones y no desactivaciones de monopolios privados:

Desde una perspectiva industrial, los pasados cincuenta años pueden ser divididos en dos fases de crecimiento bien diferenciadas, durante las que se efectúan proyectos radicalmente distintos. En la primera de ellas, que se inicia a fines del decenio de los treinta y finaliza con la ruptura del orden democrático de 1973, su mayor hincapié se hizo en el desarrollo de un nuevo tejido industrial, hasta entonces inexistente en la estructura productiva nacional. La segunda se caracteriza por el abandono del proyecto de industrialización como tal y la puesta en marcha de un proyecto de economía abierta (Ffrench Davis et al., 2003: 164).

En la nueva estructura económica “desde el principio quedó claro que la junta no tenía intención de establecer privilegios especiales para ningún grupo de interés” (Traducción Propia. Constable y Valenzuela, 1993: 203), el espacio para la protesta o la negociación también se encontraba limitado para las élites económicas. Sin embargo, el camino inicial no fue simple ni exento de complicaciones, con quiebras, desempleos y crisis.

“Era como sufrir una segunda expropiación” recordaba el pequeño empresario Roberto Fantuzzi (Fantuzzi en Constable y Valenzuela, 1993: 203) ante la ola de importaciones a precios más competitivos que irremediamente liquidaban la industria local, una industria que también había padecido sus problemas pero que había gozado los beneficios de la protección durante el período de sustitución de importaciones. De todas formas, no todas habían sido ventajas, al inicio de los setenta había convivido con la distorsión de los precios controlados, un sistema que condena a reducir gastos y donde lo primero que se cortan son las inversiones. Sin mucho margen para reconvertirse, la industria local naufragaba ante la competencia extranjera. Para continuar los paralelos, del otro lado de los Andes, el propósito de José Martínez de Hoz de imponer la apertura en Argentina había producido los mismos efectos en el consumo de bienes importados y el cierre de la industria, sólo que la necesidad de fondos externos que el sistema implicaba disuadió a los ministros de economía posteriores a torcer el rumbo. En lugar de aprender que se requería gradualidad, se produjo la vuelta

al pasado hacia una economía cerrada. Como aprendería Argentina, esa tampoco fue la solución adecuada.

En el caso de Chile, ni las complicaciones de la economía en el inicio de los ochenta, ni las protestas posteriores (1983-4) ni el triunfo del “no” en el plebiscito de 1988 pudieron modificar las políticas de apertura y de reducción del Estado. Sobre las cenizas de los perjudicados iniciales, se retornó a la senda del crecimiento y de la “eficiencia” una palabra que ingresó en el vocabulario de los chilenos para quedarse. Para concluir podríamos convenir con Constable y Valenzuela:

Por supuesto las medidas de apertura supusieron ganadores y perdedores, por un lado las empresas que se adaptaron a este nuevo medio competitivo, por otro las pequeñas que no pudieron hacerlo o la agricultura tradicional campo que se vio perjudicado por la eliminación de las protecciones. Sin embargo, la situación se presentaba muy diferente de los problemas con el campo del pasado, esta vez la posibilidad de reconvertirse en cultivos no tradicionales destinados a la exportación al hemisferio Norte, tales como las frutas (manzanas, uvas sin semilla, Kiwis etc.) lo cual pareció esconder los otros problemas bajo la alfombra: “Entre 1975 y 1980, las ganancias por exportaciones de fruta pasaron de 30 millones a 136. La cara de la agricultura chilena estaba cambiando rápidamente y la cosecha de ganancias recién empezaba (Traducción propia. Constable y Valenzuela, 1993: 207).

Con respecto al Consenso de Washington y la globalización ¿tuvieron estos influencia en la forma en que se estructura hoy la sociedad chilena? Manuel Antonio Garretón sostiene que la respuesta es positiva dada la influencia de las desregulaciones, privatizaciones y eficientización del Estado han tenido sobre el gasto público:

Desde esta perspectiva, el Estado queda debilitado en su capacidad de cohesión, de integración, en su papel redistributivo; es decir, que la globalización acompañada de la reforma neoliberal, que es la que conocemos, le quita al Estado que antes tenía. Les pongo el ejemplo del caso chileno, pero puede ser también mexicano. En Chile, la salud, la educación, la vivienda, el empleo eran tareas directas del Estado; hoy no lo son o lo son mucho menos, y eso ha creado muchos problemas. Ha habido un debilitamiento (Garretón, 2007: 53).

A lo que se refiere Garretón es al paso del Estado con papel primordial, interventor, decisor al nuevo que se ha corrido incluso, de algunas decisiones de política pública o referida a la economía que le eran propias, quedando incluso relegado en algunas de las decisiones a largo plazo: “la capacidad del Estado de manejar la política económica es ahora mucho menor y los trabajadores ven cómo desaparece su empleo no porque haya habido alguna política del Estado, sino porque la Bolsa de Tokio bajó las acciones de las empresas en que trabajan” (Ibídem). Adentrarnos en este tema, probablemente, nos haga transitar por ideologías lo cual no es el propósito de este trabajo, lo que intentamos dimensionar son los efectos de mover el péndulo económico con tanta violencia desde un extremo a otro de forma de juzgar al Estado según su medida y su peso en el gasto, en lugar de pensar en la viabilidad del gasto hacia el futuro. Tal como mencionara el

mismo Williamson en sus recomendaciones del Consenso de Washington, el gasto debe ser eficiente con prioridades en salud, educación e infraestructura (Williamson en Naim, 2002), cuestiones importantes para elevar el nivel de vida de la población.

En otro orden de consideraciones sobre el papel del Estado, señala Garretón que son éstos los que firman tratados comerciales y establecen ciertas pautas para convivir con la globalización; de esta forma, sus decisiones de política internacional condicionan la economía hacia el futuro, por eso la participación en los tratados debe suponer una cuidadosa evaluación. Tal cual señalara el propio O'Donnell, el Estado no debe ser ni grande ni chico, debe ser efectivo (O'Donnell, 2004).

Con una concepción del Estado “dentro del proyecto económico más antiestatista de Latinoamérica”, las intervenciones del Estado Chileno como regulador se producen en el mercado financiero, el cambiario (Salinas, 2007), el mercado laboral desde las normas de flexibilización o en la aplicación de las políticas sociales para eliminar a los más pobres, sin efectos redistributivos o impactos significativos en la estructura social (Salinas y Tetelboin, 2005:95) . Paradójicamente, deberíamos agregar el Estado Chileno hace una clara excepción a esa concepción del Estado mínimo ya que, por más que haya privatizado mucha de su provisión de bienes públicos, mantiene nacionalizada su principal fuente de riqueza, la compañía del cobre, cuyas retenciones han supuesto un papel fundamental como mecanismo anticíclico.

En otros órdenes, a pesar de los avances en las políticas sociales a partir de 1990 para mejorar la literalidad (una de las más altas de América Latina) o la cobertura de salud, la idea del mercado como mejor regulador subsiste, apoyada en una economía con crecimiento sostenido basada en una exitosa política de exportación de productos primarios, aunque con limitado contenido de valor agregado. Una cuestión que analizaremos con mayor detalle en el capítulo siguiente.

No podemos abandonar este apartado, sin mencionar otro factor de importancia, el aumento de la productividad. Tal como señala Sebastián Edwards desde la Universidad de Chicago: “ el país con el mayor crecimiento de productividad en el período 1970-1998 fue Chile con un 1.3% por año promedio” (Edwards, 2008: 37). Ese dato no es menor, porque no sólo respalda el crecimiento vigoroso del país, sino que lo proyecta a la competencia internacional. Sin embargo, como en el caso argentino en 1992-1997, ese aumento de productividad resultante de la renovación constante de equipos y del rendimiento creciente del trabajo puede convivir con problemas en el nivel de empleo, o con la subocupación, lo cual puede contribuir a mantener las

estructuras desiguales en una sociedad. El tema merece una consideración especial que emprenderemos en el capítulo VIII.

### **7.5. Conclusiones del Capítulo**

La historia política y económica de Chile permite establecer algunas consideraciones de interés: una sociedad con tempranas constituciones que trató de mantenerse en el camino de la institucionalidad democrática, destacándose por ello en el contexto latinoamericano; pero que, sin embargo, no pudo alterar significativamente su estructura de distribución del ingreso a lo largo de su historia.

Chile retornó a la democracia en 1990 con el triunfo de coaliciones de izquierda que aprendieron a convivir con los restos del pasado. En un país donde el 11 de septiembre, fecha del aniversario del golpe sigue siendo feriado, y Pinochet mantuvo, en principio, su puesto como comandante en jefe del ejército, los partidos políticos se volvieron pragmáticos, aprendieron a negociar, manteniendo el modelo económico y preocupándose por mejorar el alcance del crecimiento a las clases populares, por lo menos, en lo que a reducción de la pobreza se refiere. Sin embargo, las mejoras no alcanzaron significativamente a la composición de la estructura social, aún en medio de la reposición de la democracia; una cuestión que despierta interrogantes, sobre todo, frente a la teoría de que las instituciones fuertes llevan al crecimiento con equidad. El caso de Chile podría sugerir que la fortaleza en las instituciones es una condición para el crecimiento sostenido ya que permite mantener e incrementar la inversión, sin embargo, en principios no ofrecen garantías para mejorar significativamente la distribución del ingreso. Como ya señalamos, mantener una sociedad con distribución desigual complica el bienestar individual de muchos pobladores, reduce el crecimiento a largo plazo (dado que grandes grupos de la población no cuentan con herramientas para desarrollar sus potencialidades), y crea una sociedad de recelos y contrastes. De alguna forma, como señalan Salinas y Tetelboin, el crecimiento parece no ser, de por sí, suficiente para hacer “consistente el desarrollo” (2005: 92) permeando en un mejor nivel de vida para todos los habitantes de un país. Suponerlo podría hacernos volver a considerar la teoría del derrame subyacente en el Consenso de Washington que implica que la desigualdad inicial que acompaña al crecimiento se diluye por sí sola como efecto de la mencionada inversión productiva. La realidad empírica latinoamericana, particularmente la de Chile

y Argentina parece contradecir esta premisa, tal cual podremos inferirlo en el Capítulo VIII a la luz de los datos estadísticos.

### **Bibliografía del capítulo:**

Aixalá Pastó, José Fabro Esteban, Gema (2008), “Determinantes de la calidad institucional de los países” en *Revista de Economía aplicada*. Vol. XVI, No.46, Pp. 119-144 , Universidad de Zaragoza en

Allende, Salvador (1992), *Obras escogidas*. Chile, Editorial Antártica.

Alywin, Mariana et al. (2008), *Chile en el siglo XX*. Santiago de Chile, Editorial Planeta.

Argudín, María Luna (2006), “la historiografía chilena desde (sic) a la recepción mexicana, una aproximación” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Araujo, Kathya (2009), *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile Actual*. Santiago de Chile, Editorial LOM.

Bachelet, Michelle (2005), “Programa de gobierno de Michelle Bachelet” en Documentos de *La Nación* de Chile del 18 de Octubre de 2005 en [www.lanacion.cl/documentos](http://www.lanacion.cl/documentos)

Blakemore, Harold (1977), *Gobierno chileno y salitre inglés 1886-1896: Balmaceda y North*. Chile, Editorial Andrés Bello.

Büchi, Hernán (2008), *La transformación económica de Chile, el modelo de progreso*. Santiago de Chile, El Mercurio, Aguilar.

Bruna, Susana (1976), *Chile, la legalidad vencida*. México, Serie Popular Era.

CEME, centro de estudios Miguel Enriquez, Archivos Chile, “el gobierno del presidente Patricio Aylwin Azòcar. 1990-1994” fuente Partido democrata Cristiano. En [www.archivochile.com](http://www.archivochile.com)

CEPAL (2008), Informe preliminar sobre América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

Collier, Simon y Sater, William (2004), *A history of Chile 1808-2002*. Cambridge, Cambridge University Press.

Constable, Pamela y Valenzuela, Arturo (1993), *A nation of enemies*. New York, w.w.Norton and Company.

Crespo, Horacio (2006) “ La vía chilena al socialismo, en el contexto de la izquierda latinoamericana” en Francisco Zapata (compilador) *Frágiles suturas: Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. México, El Colegio de México. Pp. 71- 116

de Ferrantis, David (2002), “Palabras de apertura de David de Ferrantis vicepresidente para América Latina del Banco Mundial” en *Seminario sobre globalización. CEPAL-Banco Mundial*. Marzo 6-8, Santiago de Chile en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Drake, Paul (2003), “El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación”. *Revista de Ciencias Políticas* (Santiago) Vol. 23, No.2 Pp-148-158 en [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl).

Dorfman, Ariel (2002), *Más allá del miedo: el largo adiós a Pinochet*. Madrid, Siglo veintiuno de España editores.

Edwards, Alberto (2006), “Cuatro palabras” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Edwards, Sebastián (2008), “La larga historia de América Latina con un bajo crecimiento económico” en Angel Soto y Paula Schmidt (editores) *Las fragiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Editorial CADAL. Pp.29-45

Eyzaguirre, Jaime (1948), *Fisonomía histórica de Chile*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ffrench-Davis, Ricardo et al. (2003), “La industrialización chilena durante el proteccionismo (1940-1982)” en Cárdenas, Enrique, Ocampo, José Antonio y Thorp. Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México, Fondo de Cultura Económica.

Galván Moreno, C. (1942), *El libertador de Chile O'Higgins*. Buenos Aires, Editorial Claridad.

Gárate, Manuel (2007), ”De la elección al primer año de gobierno de Michelle Bachelet: ¿un fenómeno político con fecha de expiración?” , *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, 2007, [En línea], Puesto en línea el 24 abril 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/3538>.

Garcés, Joan (1974), *El Estado y los problemas tácticos del gobierno de Allende*. Madrid, Siglo XXI editores.

Garretón, Manuel Antonio (2007), “Democracia, identidades y reforma del estado en América Latina” en Ma. Eugenia Sánchez D. De R. (coordinadora) *Identidades, globalización e inequidad. Ponencias magistrales de la Cátedra Alain Touraine*. Puebla, Universidad Iberoamericana de Puebla. Pp.51-66

Gómez Leyton, Juan Carlos (2001), *Todavía Chile se sigue rigiendo manu militari, 20 años soportando una constitución ilegítima* en [www.puntofinal.cl](http://www.puntofinal.cl)

Goerlich Gisbert, Francisco y Villar Notorio, Antonio (2009), *Desigualdad y bienestar de la Teoría a la práctica*. Bilbao, Fundación BBVA en [www.books.google.com.mx](http://www.books.google.com.mx)

González Laxe, Fernando y Salcines, Venancio (2002), “Desigualdad y bienestar en América Latina. 1970-1999” en *Análisis económico*. Segundo semestre, Vol XVII No.36 Pp.157-177 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Hoffman, Bert (2004), *Indonesia, rapid grown, weak institutions*. World Bank office in Yakarta en [www.hawaii.org](http://www.hawaii.org)

Jobet, Julio César (2006), “Introducción” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo (2006), “Estado, cultura y Nación en el Chile Decimonómico” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

La Jornada (2007), *Reprime el gobierno de Bachelet protesta de trabajadores*. Artículo emitido el 30 de agosto de 2007 publicado en [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx)

Larroulet, Cristián y Horzella, Bárbara (2008), *Populismo en América Latina: paradigma y antítesis en los casos de Venezuela y Chile* en Angel Soto y Paula Schmidt (editores) *Las fragiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Editorial CADAL. Pp. 105-132.

Lechner, Norbert (2006), *Obras escogidas*. Santiago de Chile, LOM ediciones.

León, Samuel Bermúdez, Lilia (1976), “los tres años de gobierno de la Unidad Popular” en León, Samuel Bermúdez, Lilia (compiladores), *la prensa internacional y el golpe de estado chileno*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ley 20050 (2005), *Historia de la ley 20050* en la biblioteca Nacional de Chile. en [www.bcl.cl](http://www.bcl.cl)

Loveman, Brian (2001), *Chile, the legacy of hispanic capitalism*. Oxford, Oxford University Press.

Martínez, Javier y Díaz, Alvaro (1996), *Chile, the great transformation*. Geneva, The Brookings Institution (Washington DC) and The United Nations Research Institute for Social Development (Geneva).

Moulian, Tomás (2006), “El gobierno de Michelle Bachelet, las perspectivas de cambio en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*) Año VI, Buenos Aires, Julio de 2006 en [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar)

Moisés Naim. (2002) “Washington consensus or Washington confusion?” en *Foreign Policy*. Spring 2000 No.118. Pp. 86-103 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

O'Donnell, Guillermo (2004), “Human development, human rights and democracy” en Guillermo O'Donnell et al. (editores) *The quality of democracy*. Notre Dame, University of Notre Dame.

Otano, Rafael (2006), *Nueva crónica de la transición*. Santiago de Chile, Editorial Planeta.

Osorio, Jaime (2006), “El sistema político chileno 1932-1973: representación limitada y razones estructurales para su fractura” en Francisco Zapata (compilador) *Frágiles suturas: Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. México, El Colegio de México. Pp. 259-267

Pinto Vallejos, Julio (2006), “Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena durante el siglo XX” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, María Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Protopapas, George (1975), *Chile, Allende and after*. Indiana, Our Sunday Visitor Inc.  
Silva Galdames, Osvaldo (1995), *Breve historia contemporánea de Chile*. México, Fondo de Cultura Económica.

Rector, John (2003), *The history of Chile*. New York, Palgrave Mc Millan.

Salinas Figueredo, Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005), “Las condiciones de la política social en América Latina” en *Papeles de población* abril-junio, Número 044 Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México Pp.83-108 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Transparencia Internacional (2010), *Global corruption barometer, 2010 report* en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Touraine, Alain (1974), *Vida y muerte del Chile popular*. México, Siglo XXI editores.

Valenzuela Feijóo, José C. (2006), “El gobierno de Allende: aspectos económicos” en Francisco Zapata (compilador) *Frágiles suturas: Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. México, El Colegio de México. Pp. 283-310.

Vial Correa, Gonzalo (2006), “Decadencia, consensos y unidad nacional en 1973” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, María Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades

Webb, Richard (2003), “La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones” en Cárdenas, Enrique, Ocampo, José Antonio y Thorp. Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México, Fondo de Cultura Económica.

## **Capítulo VIII**

### **Análisis empírico de la desigualdad en Chile y Argentina**

#### **8. Los guarismos de la desigualdad**

##### **8.1. Consideraciones previas**

###### 8.1.1. El caso argentino

Con el advenimiento de la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1996) que empezó en los años setenta en Grecia, Portugal y España y se extendió hacia Latinoamérica en los ochenta, pareció interrumpirse el largo ciclo de inestabilidades, totalitarismos, pseudodemocracias, democracias restringidas y gobiernos burocráticos autoritarios. Dentro de esta etapa, la Argentina ingresó a la transición democrática en 1983, precedida por Bolivia (1982) y seguida por la mayor parte de América Latina en un proceso que, con mayor o menor apego al régimen tradicional, continúa hasta nuestros días.

Es preciso recordar, sin embargo, el momento particular en que se encontraba Latinoamérica con la crisis de la deuda, la inflación, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y en el caso argentino, con la finalización de los gobiernos burocráticos autoritarios en medio de la crisis económica y la derrota en Malvinas en 1982. Como sostiene O’Donnell (2004) la transición argentina surgió del colapso, de ahí la posible explicación de su permanencia a pesar de las duras eclosiones de 1989 y de 2001, que dejaron huellas profundas en la estructura de la sociedad. Sin embargo, a pesar de no haber atentado contra el régimen, las crisis, la pobreza y la desigualdad, han tenido otras consecuencias, que tienen que ver con el desánimo que el propio sistema genera al no haber respondido a las expectativas iniciales en el mejoramiento del nivel de vida (Garretón, 1995): “se le han asignado a las vías democráticas grandes responsabilidades en materia de recuperación de nivel de vida y desarrollo social” (1995: 5) que no fueron respaldadas con resultados en la realidad.

En el caso de la Argentina, las reformas acentuaron un proceso hacia el incremento de la desigualdad iniciado en 1975-6, con la hiperinflación del gobierno de María Estela Martínez de Perón que erosionó inicialmente los salarios reales, y las primeras medidas económicas de la dictadura militar que supusieron una apertura del mercado interno a los bienes terminados internacionales, sin la gradualidad necesaria

que reclamaban años de industria protegida. El resultado en la estructura productiva no se hizo esperar y la conformación social argentina empezó a deteriorarse con el aumento del índice de Gini que pasó la barrera de los 0.40 en 1980 (ver Cuadro 8.T). Aunque esa apertura inicial fue revertida en los gobiernos posteriores, ese fue el punto de inflexión entre aquella sociedad de gran movilidad social y relativa equidad a una que se convertiría en profundamente desigual, paradójicamente, en democracia. Pero no fue el único factor de influencia. La década pérdida en Latinoamérica se caracterizaría por la profusión inflaciones e hiperinflaciones que contribuyeron al deterioro del patrón de ingresos principalmente de aquellos ubicados en la porción inferior de la escala.

Como ya señalamos, la democracia argentina comenzó con la presidencia de Raúl Alfonsín el 10 de diciembre de 1983, como una encarnación del nuevo institucionalismo en un país donde no habían existido normas claras por años. A pesar de las promesas iniciales sobre el aumento del nivel de vida de la población tras la crisis económica de 1982, las aspiraciones de una democracia proveedora de igualdades y bienes públicos fundada en un deber ser ideal, pronto se confrontarían con las complicaciones de una realidad signada por la gravedad de la década pérdida en Latinoamérica y los limitantes externos, en medio de decisiones económicas internas no siempre adecuadas. Alfonsín había confesado que no sabía de economía ni le gustaba, en medio de una realidad donde eran los problemas económicos los que restringían sus claras habilidades políticas: “El pueblo lo votó porque la democracia que el alfonsismo ofrecía implicaba paz...La confusión nació después del triunfo cuando el discurso armado con lucidez para ser oposición, se enfrentó a la difícil situación de ser el gobierno” (Bárbaro citado por de Pablo, 2005: 108-109). Después de dos años de tranquilidad provistos por el crecimiento y el mejoramiento social del Plan Austral promulgado en 1985, las complicaciones retornaron junto con la virulencia de las huelgas generales, la falta de apoyo de las gobernaciones y la profusión de movilizaciones peronistas, las insurgencias militares y las dificultades externas (Lemmi, 2006). En 1989, el presidente Alfonsín entregó anticipadamente su gobierno al peronista Carlos Menem junto con la hiperinflación, la pobreza y la desigualdad a niveles inéditos. Con la crisis, al inicio de la década del noventa, apareció el punto de inflexión económico para la aplicación de las normas del Consenso de Washington y su serie de medidas radicales: apertura, austeridad fiscal, desregulación y privatizaciones. Este cambio generó años de crecimiento inéditos (1992-1997), estabilidad en los precios, mejoras en los niveles de

pobreza. Sin embargo, un nuevo fenómeno se agazapaba bajo los buenos índices: el mantenimiento del desempleo en más del 15%, el aumento de la desigualdad a pesar del crecimiento. De esta forma, la observación de la realidad empírica argentina parece confirmar lo que Alain Touraine había afirmado: “los países que tienen desempleo por definición, por consecuencia directa, tienen un aumento de las desigualdades” (Touraine, 2001: 55).

Luego de la crisis del 2001-2, la más profunda de la historia argentina, las cifras de pobreza y desigualdad volvieron a dispararse a valores mayores todavía que los de 1989. La recuperación pareció llegar de la mano del ingreso al mercado de commodities de China e India y el aumento de los términos de intercambio. Los precios internacionales aumentaron abruptamente y Argentina volvió a disfrutar de un crecimiento que la catapultó al mayor porcentaje en Latinoamérica en el 2008 (8%). Sin embargo, tal como señala muy gráficamente Roberto Cachanosky, se abren ciertas incógnitas hacia el futuro ante el bajo nivel de las inversiones: “Crecer es diferente a reactivar. Crecer implica conseguir más inversiones. Reactivar equivale simplemente a pasarles el plumero a las máquinas existentes y ponerlas a funcionar” (Cachanosky, 2009:79). A pesar de que se logró disminuir la pobreza y levemente el índice de desigualdad, el nivel de inequidad en la distribución del ingreso se mantiene entre los más altos de la región.

### 8.1.2. El caso chileno

Como hemos señalado a lo largo del Capítulo VII, en medio del contexto latinoamericano, Chile se presenta como un país de cierta estabilidad democrática poco interrumpida, hasta el grave impasse dado por el golpe de estado a Allende en 1973 y la instauración de la larga dictadura de Pinochet hasta 1990 ¿Fue ese un agotamiento del sistema como sugiere Vial Correa (2006) o la respuesta castrense a la singularidad del gobierno de Allende que atacaba a las clases tradicionales de Chile? No es nuestro propósito dar una respuesta a esta pregunta, lo cierto es que el advenimiento de la dictadura militar, marca en Chile un punto de inflexión en la economía y en la sociedad: la ubicación del mercado en el puesto central de las decisiones económicas, la disminución de la dimensión del Estado, la focalización hacia los más pobres como política social, la apertura al mundo sin gradualidad, el consiguiente aumento inicial del desempleo, las desregulaciones, las privatizaciones etc. La situación tuvo su climax en

1982 con la crisis que llevó a la quiebra de las compañías de jubilación privada y el desempleo a más del 27% en medio de la profunda recesión (Rector, 2003). Transcurrían los años de la década perdida que supuso un severo estancamiento, aumento de la pobreza y la desigualdad en todo el territorio latinoamericano, mientras la crisis se convertía en una constante. Para esos días de 1982, altas inflaciones se sumaban a los flagelos de la región, debidas quizás a la incapacidad de los países para financiar el modelo keynesiano del Estado combinado con la sustitución de importaciones, en medio de un Primer Mundo que retaceaba los préstamos y que aumentaba las tasas de interés flotante. Las tres principales economías, Brasil, México y Argentina eran también tres importantes deudores y se debatían entre la eclosión, la prueba de soluciones de coyuntura y la desesperanza. El caso de Chile, sin embargo, guardaba algunas diferencias, ya que a la situación le agregaba la permanencia en las medidas de apertura comercial luego de décadas de industria protegida. Entre el creciente desempleo de la región, Chile alcanzaba los guarismos más altos. Como ya mencionamos, las protestas arreciaron y se prodigaron en muertos y heridos en esa época de dura represión. Terminaron como comenzaron, mientras la economía empezaba a crecer y a convertirse en el “milagro chileno” tal como le reconocen los asombrados economistas del resto del mundo (Stiglitz, 2003; López Murphy, 2005). Un milagro que incluyó crecimiento sostenido durante dos décadas, reducción de la pobreza y una nueva preocupación general, tal como señala Larroulet:

Existe un anhelo nacional por alcanzar el desarrollo (...) El objetivo tiene sólido fundamento. En primer lugar, décadas de aspiraciones que resultaron frustradas. En segundo lugar, la confirmación de que esas esperanzas eran viables al constatar el progreso alcanzado durante el período 1984-1997. Las cifras demuestran que, en ese período el crecimiento del ingreso per cápita fue en promedio de 5.4%. No hay otro lapso en la historia del país tan prolongado y con tan alta y estable tasa de crecimiento económico (Larroulet, 2005: 113-114)

Según Angus Madison (1997), en su famosa comparación del crecimiento de 56 países, la diferencia entre los que hoy se encuentran en el mundo desarrollado y los que no, se halla en que los primeros han tenido una historia de crecimiento sostenido, con superación rápida de las crisis ¿Pero a qué se debe ese crecimiento?

En el largo plazo ha habido cuatro influencias causales principales que ayudan mucho a explicar porqué los grandes incrementos de la producción per cápita han sido factibles. Estas influencias son: a) progreso tecnológico; b) la acumulación del capital físico en el que generalmente es necesario que el progreso técnico sea incorporado; c) el mejoramiento de las habilidades humanas, de la educación, de la capacidad organizativa; d) una integración más estrecha de las economías nacionales individuales a través del comercio de bienes y servicios, la inversión, y la interacción intelectual y empresarial. En la literatura sobre el crecimiento económico se considera que hay otros tres elementos que han jugado un papel causal importante. Estos son la

economía de escala, los cambios estructurales o la relativa escasez o abundancia de los recursos naturales (Madison, 1997: 39).

¿Ha entrado Chile en esa senda hacia el primer mundo? Muchos dicen que sí, analizando sus estadísticas. Sin embargo, podemos detectar alguna asignatura pendiente. Chile se presenta como un país con abundantes recursos, pero se trata de un mercado reducido que sigue manteniéndose dependiente de las exportaciones del cobre, su principal recurso. Esa característica, probablemente, influye en su mercado laboral y en su precariedad del empleo (Salinas, 2007). Un tema que redundaría en la estructura social, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Concertación para mejorar la educación cuyo efecto positivo en el desarrollo y en la ampliación del mercado no es inmediato (Contreras, 2007). Si esto es así, la pretensión de mirar a esa experiencia cerca de las características del Primer Mundo no parecen tener un gran asidero.

Con respecto a la democracia y a pesar de las restricciones impuestas por la Constitución de 1980, Chile ingresó en su transición tardíamente con respecto a los otros países de la región, en medio del crecimiento, y en un lustro muy favorable para América Latina. Una situación muy diferente a la de Argentina cuyo inicio se produjo en medio del colapso del gobierno militar, la economía y la guerra de Malvinas. Las expectativas de la población sobre la democracia argentina como un mecanismo para alcanzar el bienestar general en medio de profundos reclamos, podía diferir de la sociedad chilena que contaba con claras expectativas también, pero mejores condiciones de inicio.

### 8.1.3. Una nota previa sobre la desigualdad en Chile y Argentina

Cuando nos referimos a la desigualdad en Argentina y Chile, señalamos que estas naciones se mantienen, por lo menos desde los noventa, como dos de los países más desiguales de la región y por ende del mundo. Sin embargo, nos parece adecuado establecer algunas consideraciones sobre esta afirmación: la desigualdad no es un guarismo fijo (Contreras, 2007) aunque suponga un importante componente estructural; si seguimos la evolución del coeficiente de Gini descubriremos picos y, en el caso de Chile y Argentina, una suave disminución en los últimos años. A pesar de esta tendencia, no podemos decir que el carácter de inequitativo de la distribución del ingreso haya cambiado substancialmente en el segundo lustro del 2000, aún en medio

del crecimiento y la reducción de la pobreza de ambos países. Paradójicamente, Argentina y Chile son las dos primeras naciones latinoamericanas que aparecen en la lista del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en un contexto donde, a pesar de la desigualdad del territorio, el organismo clasifica a las mayores economías de la región como “de desarrollo humano alto” (PNUD, 1990, 2000, 2002, 2004).

¿Significa este dato que Chile y Argentina son los dos países latinoamericanos con mejores perspectivas para mejorar su distribución a largo plazo? Para poder dar algún tipo de respuesta posible a la pregunta, es que se hará necesario analizar indicadores de provisión de bienes públicos. Sin embargo, como veremos más adelante, este factor, aunque auspicioso, parece no ser conclusivo, sobre todo en el caso de países con una relativamente extensa provisión en salud y educación pero baja cobertura en protección de desempleo en medio de altos guarismos en ese sentido. Como ya señalamos, la médula de la presente tesis es establecer algún tipo de inferencia causal del fenómeno complejo de la inequidad. Los bienes públicos, su calidad y la extensión de su provisión se convierten en otro factor de posible influencia, aunque no concluyente de por sí. ¿Es entonces el ingreso per cápita determinante del nivel de vida y de la desigualdad? Tal como afirmó el mismo Kuznets (1934), el ingreso per cápita puede convertirse en un indicador, pero su carácter de promedio ponderado le quita también un peso específico conclusivo. Sin embargo, no podemos soslayar su importancia, sobre todo en lo que se refiere a su evolución en el tiempo, que pueden marcar indicios de la mejor o peor situación de la estructura social y económica de un país. Después de todo, se requiere crecer en forma sostenida para intentar una distribución más equitativa con el mejoramiento del nivel de vida de la población en el tiempo.

Por otro lado, teniendo en cuenta los esfuerzos para reducir la pobreza que se traducen en la profusión de programas focalizados en nuestros países, ¿cuál es el resultado de esos programas sobre la desigualdad? Tal como señala Contreras, la realidad empírica parece corresponderse con la afirmación de Atkinson, un estudioso del tema, creador del índice que lleva hoy su nombre: “tanto la pobreza como la desigualdad son relevantes y la superación de uno no involucra la superación de la otra” (Atkinson citado por Contreras, 2007: 312). Aunque ambos fenómenos suponen limitaciones en las posibilidades de determinados sectores sociales, no son similares e incluso, pueden seguir una trayectoria inversa de evolución. Para ilustrarlo, señala

Contreras, podríamos imaginar una sociedad de muy pobres donde todos tengan exactamente lo mismo y donde la desigualdad no existe (el coeficiente de Gini daría 0). Si algún miembro de esa población recibiera una gran remesa de dinero, se destruiría la equidad original (todos pobres), y la desigualdad aumentaría al aparecer alguien con recursos que ha dejado de ser pobre (Contreras, 2007). De alguna forma se puede vivir en una sociedad de distribución equitativa pero estar sumergido en la pobreza, tal cual sucede en algunas naciones de Africa, o en una muy rica que exhibe una distribución del ingreso relativamente desigual, como la de Estados Unidos.

Por otro lado, si focalizamos las políticas sociales a mejorar la situación de los pobres extremos, probablemente conseguiremos un efecto muy suave en el coeficiente de Gini (dado que estamos trabajando sobre los percentiles de menores ingresos y peso relativo), mientras la estructura total puede que se mantenga relativamente similar. Sí, en cambio, aumentan sustantivamente los ingresos del grupo más acomodado, los resultados del coeficiente de Gini pueden ser aún más extremos. Contreras, que analiza el caso de Chile entre 1957 y 1990, señala una información particularmente interesante: siguió los datos de los quintiles en que se divide la estructura de ingresos chilena, e indicó que los mayores cambios se produjeron en el quintil quinto, es decir en el de mayores ingresos, profundizando las diferencias. Esta desigualdad, señala este autor, también se verifica realizando un recorrido de la evolución del salario real por quintil en el mismo período. De alguna forma, los sectores mejor ubicados en la sociedad, con mayor acceso a salud y educación de calidad, se potencian también laboralmente ya que son los poseedores del conocimiento y, por ende, de mejor experiencia laboral, lo cual los sitúa en una inmejorable situación para catapultar los ingresos, más allá de toda política social (Contreras, 2007). Una información a la que volveremos más adelante.

Otras de las consideraciones que nos parece importante señalar sobre las medidas de la desigualdad, es que los datos que se ingresan para obtenerlas pueden no ser homogéneos de país a país (por ingresos o por gastos, por decil o por quintil, individual o por hogar, del total de la población o por zonas), sobre todo si se toman los particulares de cada organismo nacional de estadísticas y censos. Por ejemplo, en el caso de Argentina las mediciones se concentran en conglomerados urbanos (ya señalamos que es el país más urbano de la región) en Chile, en cambio, el dato de ingreso se puede analizar por las ocho regiones que guardan claras disparidades entre sí. Por otro lado, la desigualdad argentina se mide por deciles según el Instituto Nacional

de Estadísticas y Censos (INDEC), mientras la chilena aparece en las mediciones de la encuesta de “Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) por quintiles ¿Cuál puede ser el efecto de este dato? Indudablemente, al tomar en deciles, se separan profundamente los más ricos de los más pobres, con lo cual el guarismo producto del Coeficiente de Gini, será más preciso pero más alto en el caso argentino, mientras será suavizado en el caso chileno. A fin de neutralizar, en la medida de lo posible, esas disparidades, consideraremos mediciones internacionales como las del Banco Mundial o la de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que realizan un esfuerzo expreso por la homogeneidad de los guarismos bajo análisis.

Seguidamente, entonces, nos embarcaremos a descubrir las razones detrás de las cifras de ambos países, tratando de evaluar también las dimensiones de esos factores en la comparación con Brasil y México, las dos principales economías de la región. En nuestro derrotero por avizorar algún tipo de inferencia causal, analizaremos diferentes indicadores de posible influencia, como ya señalamos: la composición de la población, la provisión de bienes públicos (sobre todo en salud y educación), la trayectoria del crecimiento económico, la composición de las exportaciones, la evolución de la pobreza, del empleo y el desempleo. La intención es revisar las cifras a partir de la fecha de corte en 1990 (con los dos países aplicando el Consenso de Washington y en democracia); sin embargo, con la finalidad de identificar tendencias para casos específicos se informarán datos de décadas anteriores, así como en los casos en que se quiera evaluar la situación actual, se revisaran series más reducidas. Seguidamente, entonces, intentaremos establecer algún tipo de relación causal entre los posibles factores de influencia en la composición de las distribuciones del ingreso de Argentina y Chile.

## **8.2. Indicadores y guarismos de la desigualdad**

### **8.2.1. Información sobre población**

#### **8.2.1.1. Algunas notas preliminares**

Una vez revisados los datos históricos y el contexto de la región, nos dedicaremos a analizar la evidencia empírica de Argentina y Chile relacionada con la desigualdad.

A los fines de la comparación, transcribiremos los datos sumariados por los Anuarios Estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) y del Banco Mundial sobre Argentina y Chile, además de los de las dos principales economías (Brasil y México) con fines comparativos.

En lo que se refiere a la población, Argentina, el segundo país en extensión de la región, cuenta con un territorio un 50% mayor que el mexicano, por ejemplo y con una población un 2.6 más pequeña que la de ese país. Chile por su parte, es el país más reducido en extensión (excluida la Antártida) y con menor cantidad de población. Ambos datos confluyen en conformaciones de mercado interno bastante reducidos en comparación con los de Brasil y México, lo cual puede impactar en las economías de escala.

Como informamos en el apartado anterior, tanto Chile como Argentina son los primeros países en desarrollo humano de la región, tal cual informa anualmente el Banco Mundial, lo que transcribimos en el cuadro siguiente:

**CUADRO 8.A**

**Evolución del Índice de desarrollo humano**

País	1990 Puesto	2000 Puesto	2004 Puesto	2010 Puesto
Argentina	24	34	34	46
Chile	32	38	43	45
Brasil	49	73	72	73
Mexico	38	54	53	56
Total países	128			169

Fuente: Informe sobre índices de desarrollo Humano 1990, 2000, 2004, 2010

En [www.undp.org](http://www.undp.org)

Nota: menos Brasil en 1990, los cuatro países son clasificados como de desarrollo humano alto

El índice del desarrollo humano se establece por medio de una ecuación integrada por el ingreso per cápita, la esperanza de vida y la educación medida en nivel de matriculación y alfabetización. Los países incluidos en nuestra muestra, son clasificados por la UNDP como de “de desarrollo humano alto”, a pesar de tratarse de naciones consideradas como de ingreso medios por el Banco Mundial y de alta desigualdad en la región. De

alguna forma, y a pesar de las carencias y de las políticas de austeridad fiscal de las últimas décadas, podría inferirse que la esperanza de vida y la matriculación /alfabetización son superiores al promedio, por lo menos en el contexto mundial. Teniendo estos datos en cuenta: ¿qué nos indica las posiciones de Chile y Argentina?

Parecieran suponer, comparativamente, una buena provisión de bienes públicos en forma de educación (alfabetismo y matriculación) y en salud (esperanza de vida), lo cual los hace posicionarse mejor que lo que permitiría su ingreso per cápita en solitario. En la actualidad, Chile lo acompaña con una leve mejora en la calidad en la educación, tal cual lo reflejan pruebas internacionales como la PISA; en el caso de la Argentina, no podríamos asegurar que la alta matriculación se corresponda con sostenida calidad en la educación que exhibe hoy, por otra parte, la mayor brecha en Latinoamérica entre la privada y la pública (prueba PISA 2000), lo cual pone de relieve la desigualdad en las oportunidades, en general. Llegado a este punto habría que preguntarse porqué la educación que desde mediados del siglo XIX se había planteado inclusiva y de calidad, la mejor en el contexto latinoamericano, por lo menos hasta los setenta, pudo haber perdido tanto en las últimas décadas, ¿cuáles son los factores que pudieron haber influido? ¿Qué pasa en un país con la educación, cuando su nivel de vida no crece significativamente y mantiene una alta tasa de desempleo? ¿Pueden estos factores influir en la calidad? Pensarlo de esta manera, podría convertir a la educación en variable dependiente en lugar de independiente. Nos dedicaremos con más detalle al tema en particular, cuando nos refiramos a estadísticas al respecto.

#### 8.2.1.2 Datos generales de población

Con la finalidad de ubicar nuestros países en perspectiva, tomaremos los datos al 2010 y al 2009, según el caso, sin considerar series de evolución que no son demasiado pertinentes para el análisis de este apartado. En el Cuadro 8.B transcribiremos los datos de población del CENSO 2010 de cada país, su extensión en Kilómetros cuadrados y su densidad. Como se verá, Argentina sigue teniendo una de las menores densidades no sólo de la muestra sino de la región, cuestión que al ser completada con información sobre la distribución urbana y del área metropolitana principal del cuadro 8.D, nos permite establecer la concentración en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores e inferir la bajísima densidad poblacional de algunas zonas como la Patagonia, de alrededor de 0.5 habitantes por Kilómetro cuadrado:

Cuadro 8.B

Datos generales de los países

País	Superficie Continental		Censo 2010 Poblacion	Densidad	Puesto en el mundo por extensión
			en millones		
Argentina	2780400	*	40738	14.65	8
Chile	756623	**	17133	22.64	38
Brasil	8547393		190142	22.25	5
Mexico	1964375		110675	56.34	15

Fuente:

Elaboración propia en base a Anuario estadístico de la Cepal, 2010:23

y [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) ( Lugar mundial en extensión)

Notas

\* Territorio argentino incluyendo Antártida 3762274

\*\*Territorio chileno incluyendo Antártida 2006096

En el cuadro precedente se informa también la posición en el mundo en cuanto a la extensión territorial (sin Antártida) de los países analizados. Argentina se ubica en el octavo lugar, mientras que Chile lo hace en el 38 (Brasil es quinto en el mundo y México quinceavo).

Seguidamente, en el Cuadro 8.C, se vuelven a transcribir los valores poblacionales de los Censos 2010, estableciendo que la Argentina tiene un 7% de la población del subcontinente (siendo el segundo país en extensión) y Chile un 3%. En la muestra extendida que incluye las dos principales economías de la región, podemos señalar que México y Brasil cuentan con un 19 y 32% de la población, con lo cual al incorporarlas para el análisis, estaremos revisando el 61% de los habitantes del territorio de América Latina y el Caribe. Otro dato interesante del Cuadro 8.C es el repunte de los nacimientos en la Argentina, lo cual la lleva a 2.3 por mujer para un país que tradicionalmente tuvo de los más bajos crecimientos vegetativos del continente, en su contexto particular de baja densidad poblacional. Chile con su 1.9 se mantiene un nivel reducido de

nacimientos. Se informa también la población mayor a 65 años por su impacto en los seguros de retiro. Como vemos Argentina cuenta con la población más envejecida de la muestra 10.2%, Chile lo sigue con un 9.2%. Si analizamos estos datos a la luz de la esperanza de vida, vemos que Chile los complementa con el incremento sostenido del mismo, con un promedio de vida de 79.1 años, lo cual lo ubica en la segunda posición en el territorio latinoamericano (sólo superada por Costa Rica con el 79.4). El impacto futuro en los sistemas jubilatorios (sin considerar regímenes especiales) es un tema que preocupa en el Chile de hoy en día, como ya mencionamos:

Cuadro 8.C

Datos generales sobre población

País	Población (Censo 2010) en millones	Población/ Am.Lat	Tasa de Crecimiento	No- de hijos 2010	población sobre 65 años	Esperanza de vida (2010)
Argentina	40738	0.0692	1	2.30	10.2	76.2
Chile	17133	0.0291	0.98	1.90	9.2	79.1
Brasil	190142	0.323	1	1.90	9	73.5
Mexico	110675	0.188	1.12	2.20	6.6	77.2
América Latina	588649	0.511		Promedio latinoamericano		74.5

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico de la Cepal, 2010:23,24,26,32

Seguidamente, en base a los datos de la Cepal del 2009, analizaremos las características de las poblaciones argentina y chilena en el contexto de nuestra muestra, para dimensionar su mercado interno, la urbanización y la medida de los hogares según quintil de ingresos:

CUADRO 8.D

Otros datos de población (urbanización)

País	población en millones	Area Metropolitana Principal		Población Urbana		Tamaño de Poblacion por quintiles			
		1990	2000	2005	2010	Primero	Quinto	Promedi	Ano
	2009	*		**					
Argentina	40351	34.5	33.2	91.8	93.1	4.5	2.5	3.3	2006
Chile	16970	35.8	35.7	86.6	87.6	4.3	3	3.7	2006
Brasil	193785	10.1	10.1	83.4	85	4.1	2.6	3.2	2008
Mexico	109586	18.6	18	76.5	78	4.9	2.8	3.9	2008
Uruguay		50.3	47.4	91.3	91.9	4.3	2.1	2.9	2008
América Lat	582418			75.4	79.4				

Fuente: Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2009: 33,34,33

Notas

\* En el caso de Argentina, sólo es superada por Uruguay en Area metropolitana

\*\* Argentina es el primer país en porcentaje de urbanización en América Latina.

on respecto a la urbanización que podemos revisar en el cuadro presente, la Argentina, un país tradicionalmente de producción agrícola, es el de mayor urbanización de la muestra, concentrando su población en la ciudad capital a pesar del imperante régimen federal (como el de Brasil o México, menos concentrados). En la región, esos ratios son superados por el país más concentrado en la capital de Latinoamérica (Uruguay) o por Chile que mantiene su organización política centralizada (Cuadro 8.D).

Argentina, en un caso emblemático para un país exportador de productos del campo, se presenta con el nivel más alto de la región en urbanización, con sólo el 6.9% de su población considerada rural, lo cual refleja el carácter extensivo de su explotación agrícola, como ya señalamos en el Capítulo VI (para poner de relieve estas cifras las podemos comparar con México, hoy importador de alimentos, que conserva un 22% de la población en el campo).

Adicionalmente en este cuadro se informan los tamaños de hogares por quintil donde puede percibirse cómo la cantidad de personas que conviven juntas es mayor en el quintil más pobre de las sociedades y más pequeño en el más altos ingresos, en lo que reproduce la tendencia de los países desarrollados. Por otro lado, los guarismos de los países elegidos no difieren demasiado, siendo el de menor cantidad de personas Uruguay con 2.9 y el de mayor cantidad en promedio México con 3.9.

En el siguiente cuadro se exhibe la composición de la población activa. La participación de las mujeres que en el caso argentino sólo es superada levemente por Brasil y está por encima del promedio de la región, como veremos cuando analicemos la desigualdad de género en el Cuadro 8.E. 2:

Cuadro 8.E.1

Datos de población ocupación

Cuadro II. Ocupación de la población

Países	Población económicamente activa (1)		hombres		Mujeres		proporción 2010	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	hombres	mujeres
Argentina	15539	19006	9443	10954	6096	8052	0.70	0.32
Chile	6198	7739	4042	4808	2156	2931	0.78	0.28
Brasil	85014	102888	49832	58646	35182	44242	0.69	0.34
México	38867	48790	26029	30677	12838	18113	0.79	0.26
América Latina	222092	276551	136520	163287	85572	113264	0.74	0.31

Fuente: cuadro 1.2.1 Población activa por sexo 15 años o más pag 38 en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2009

En el cuadro siguiente se informa la proporción del salario de las mujeres versus salario de hombres para los mismos puestos. Argentina es el país que tiende a la convergencia mayor, mientras cuenta con la proporción más alta de mujeres en trabajos no agrícolas (45%). De acuerdo a la ley vigente de Cupos Parlamentarios (40%) (Rigat-Pflaum, 2008), la mayor cantidad de mujeres en el Congreso (una consecuencia quizás de la mayor equidad hombre-mujer en el campo laboral), tendería a garantizar el tratamiento de leyes para la igualdad de género:

Cuadro 8.E.2

Igualdad de salarios entre géneros

País	año	13 años de educación o +	total salario mujer/ salario hombre	Prop mujeres empleos no agrícolas (%)	Puestos en Parlamento	
Argentina	1999	74.6	88.7	45%		Argentina
	2009	81.4	89.4		39	2010
Chile	2000	65.6	76.7	34.90%		Chile
	2009	69.6	76.6		9	2010
Brasil	2001	60.6	74.6	41.80%		Brasil
	2009	64.2	76.6		14	2010
México	2000	57.6	71.7	39.3		México
	2008	75.1	81.5		26	2010

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL)  
2010: 71,72, 73

Ya hemos señalado que en Argentina la población es fundamentalmente urbana. Si comparamos Chile con Brasil y México, el país es el segundo en urbanización de la muestra, cuestión que ha venido aumentando sostenidamente porque, como ya señalamos en el Capítulo VII, Chile, en los setenta, exhibía un 30% de población viviendo en el campo, contra los 12.4% que cuenta hoy. Teniendo estos datos en consideración, en el Cuadro 8.F podemos ver cómo se ocupa esa población. La fuerte incidencia del rubro “Otros” podría indicar aquellos ocupados en cuentapropismo o informalidad, uno de los indicadores de la precariedad laboral que pareció afectar en ambos países. En el caso argentino, sumando el comercio y el rubro Otros y lo no especificado, el total es de 58.2% de la población, mientras que Chile presenta un 54.6%. En los países avanzados, la mayor parte de la población ocupada en servicios se considera un dato que exhibe desarrollo; en los casos de los países emergentes donde la industrialización todavía debe avanzar, como ya señalamos, se podría presentar como

un indicio de la precariedad en la generación de empleos (Salinas y Tetelboin, 2005). Dentro de ese esquema, aquellos que no consiguen empleo en el sistema formal, tienen que recurrir al cuentapropismo como medio de vida, lo cual tiende a erosionar los salarios reales, con posibles efectos en la distribución del ingreso:

CUADRO 8.F

Población ocupada por actividad (base 2009)

País	Población ocupada por actividad . Tasa media cada 100 000 hab.								
	agricultura	minería	manuf.	gas,luz	constr	comerc	transp	serv.finan.	otros
Argentina	1.2	0.4	13.3	0.5	9	22.9	8.1	9.3	35.3
Chile	6.1	0.4	15.4	0.5	8.3	20.3	5.5	9.2	34.3
Brasil	6.1	2.2	10.8	0.8	9	22.4	8.4	8.8	31.5
México	15	0.3	17.6	0.6	8.5	21.4	4.9	2	43.1

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010: 43

Para completar esta información estadística revisaremos algunos datos del contexto económico para luego abocarnos a los índices de pobreza, de desocupación y al coeficiente de Gini.

### 8.2.2. Información económica

A fin de establecer algún indicativo del contexto económico de las estructuras sociales en Argentina y Chile, seguidamente repasaremos las cifras de Producto Interno Bruto (Cuadro 8.G.1) y el de las variaciones del PIB (8.G.2). Tal como informamos precedentemente, esta información puede reflejar ciertas influencias, pero parece no ser determinante en la estructura social. De todas formas, a fin de evitar el efecto de las modificaciones de los precios internos, se informan los guarismos a “valores constantes de mercado”. Con respecto a este dato, la Cepal utiliza para ajustar los bienes y servicios a precio de 1990 (desde 1980 hasta 1990), de 1995 (desde 1995 hasta el 2001) y del 2000 (para esta década). Como puede verse al año 2009, Argentina cuenta con el

14% del PIB de la región y el 7% de la población (Cuadro 8.A.1), Chile el 4% con el 3% de población, Brasil el 31% con el 32% de los habitantes totales y México el 26% del PBI con 19% de población:

**CUADRO 8.G.1**

Producto Interno Bruto Total, a precios constantes de mercado de 1995  
en millones de dólares

3

País	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	%
	a precios constantes de 1990			a precios constantes de 1995			a precios constantes de mercado de 2000								
Argentina	151641	141139	141350	237950	269698	257723	242197	263600	287402	313783	340348	369799	394792	398149	0.14
Chile	22553	22359	30405	72018	88115	90622	79749	82879	87879	92765	97023	101486	105226	103620	0.04
Brasil	365186	398039	426556	665422	738715	749506	670558	678248	716991	739646	769017	815861	857470	855755	0.31
México	218615	240102	262710	363234	475904	474036	641436	650343	676820	698988	734349	759185	770114	719763	0.26
														2760841	

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002: 196, 2010: 195

**Cuadro 8.G.2**

Variación del producto bruto por habitante

País	1980-1985	1985-1990	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Argentina	-1.4	0	-2	sd	-0.8	-4.4	-10.9	8.8	9	9.2	8.5	8.7	6.8
Chile	-0.2	6.3	3.3	4.2	4.4	2.8	2.2	3.9	6	5.6	4.6	4.6	3.7	-1.5
Brasil	1.3	1.9	-4.6	-6.1	4	1.5	2.7	1.1	5.7	3.2	4	6.1	5.1	-0.2
México	1.9	1.8	5.1	4.2	6.8	-0.4	0.8	1.4	4.1	3.3	5.1	3.4	1.4	-6.5

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002: 200, 2010: 77,2004:68

La serie de los cuadros precedentes, permite detectar información de interés que puede explicar el mejoramiento de guarismos en el caso chileno, y el crecimiento errático de Argentina, a pesar del alto aumento del PIB desde el 2003. ¿Será este crecimiento un indicio de desarrollo sostenido o una situación coyuntural? Como se señaló en el capítulo VIII, el crecimiento argentino se sustenta, mayormente, en el aumento de precio y volumen de las exportaciones de bienes primarios. Las altas retenciones a esas exportaciones se han convertido en una importante fuente de ingresos fiscales que se aplican, mayormente, en subsidios privados (a la energía, al transporte, a alimentos) (CEPAL, 2008) como mecanismo para mantener los precios internos controlados, en un contexto de saturación de la capacidad productiva y baja inversión privada. Aunque la inflación constable en Argentina parece emitir una señal de alarma e indicar la necesidad de cambio de políticas, por ahora, la situación se mantiene estable.

Tal como señala Ricardo Ffrench-Davis al analizar los datos de la región latinoamericana: “el grado de dinamismo del PIB depende de una serie de factores, siendo muy determinante la tasa de inversión. El gasto en equipos y maquinaria,

construcciones comerciales y residenciales e infraestructura – que constituyen la formación bruta de capital (FBCF)- se relaciona estrechamente con el entorno macroeconómico que enfrentan y prevén los inversionistas productivos.(...) En el lapso 1990-2008, la tasa de FBCF se situó en un 18.5% del PIB en comparación con el 23.3% logrado en los años setenta” (Ffrench Davis, 2010: 11). Los años de la década de 1970 marcaron el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, los ochenta los problemas de la década pérdida, los noventa se repartieron entre la modernización, los mecanismos de apertura y disciplina fiscal y de la estabilidad interrumpida por las crisis sucesivas de las tres principales economías; el siglo XXI, por su parte, puede señalarse como el del aumento de los términos de intercambio para una buena parte de los países de Latinoamérica. Esos efectos pueden avisarse en el desempeño de la región, sobre todo en el período de 1980-1990. Sin embargo, al analizar esa década por lustros, se puede identificar el inicio del período de crecimiento chileno, que entre 1985 y 1990 aumentó su PIB un 6.3% en medio del estancamiento general de los países en la muestra. Como señalamos, lo que caracteriza a los países avanzados es el crecimiento sostenido, la inversión productiva y la rápida de recuperación en las crisis. En Chile, desde 1985, parecen verificarse esos elementos: una condición que se presenta como preliminar (necesaria, pero no suficiente) para mejorar la condiciones de vida de la población.

Por otro lado, si seguimos la serie histórica, podemos detectar el crecimiento general en el segundo lustro de la década de 2000, salvo en el año de la eclosión de la crisis mundial de 2008. Con respecto a esta crisis, su impacto fue más profundo en el caso de México (cuyas ventas externas se destinan a Estados Unidos como primer socio comercial) y más suave en las otras tres economías, hoy más fortalecidas por años de disciplina fiscal y apertura comercial al mundo, mientras no presentan una dependencia comercial marcada con el país del Norte.

A pesar del relativamente buen desempeño en medio de la amplia crisis del 2008, podrían existir algunas señales de alarma que no es preciso explicitar: los fondos externos no parecen fluir con la asiduidad necesaria por lo menos con destino de inversión. Si lo hacen, como en el caso de Brasil, parecen dedicarse al mercado financiero, en lo que Ffrench-Davis llama “flujos financieros intrínsecamente procíclicos”, un sistema tan peligroso que supuso crisis en países emergentes en los noventa y ciertos mecanismos preventivos de protección en el caso chileno:

Más allá de estos factores, hay dos rasgos de los acreedores que son de crucial importancia. Uno es la naturaleza particular de los agentes líderes que actúan desde la oferta. Existen asimetrías naturales del comportamiento y los objetivos de los agentes económicos. Los agentes orientados a los mercados financieros son especialistas en inversión líquida, operan desde horizontes estrechos y por ello son sumamente sensibles a cambios en las variables que afectan a las ganancias a corto plazo.

La segunda característica es la difusión gradual de la información, entre los agentes susceptibles de engrosar la oferta, sobre las oportunidades de inversión en las economías emergentes. En efecto, agentes de los diferentes segmentos de los mercados financieros son gradualmente atraídos a nuevos mercados internacionales, a medida de que se enteran de oportunidades rentables (Ffrench-Davis, 2010: 15).

Pero, ¿qué pasa mientras tanto dentro de los países latinoamericanos receptores de esos capitales financieros? Como ya señalamos, estos flujos de ingresos se caracterizan por la volatilidad de cualquier operación en Bolsa en busca de ganancia, por lo que el aumento de liquidez suele ir acompañado por un incremento del consumo en sociedades donde los ciclos suelen dejar capacidad instalada no utilizada. De esta forma el ingreso de capitales se caracteriza porque: “el proceso ha sido retroalimentado por la existencia de capacidad instalada (PIB potencial) subutilizada al inicio de cada uno de estos procesos (de ingreso de capitales financieros) que durante el auge vuelven a utilizarse gradualmente, lo que las autoridades, mercados y algunos economistas suelen interpretar erróneamente como persistentes aumentos estructurales de la productividad total de los factores “ (Ibídem:16). Un mecanismo, que como ya señalamos, parece dejar al descubierto lo insuficiente de la inversión productiva. Pero en el caso en que los capitales no fluyan: ¿en qué perjudica la baja inversión? Como se puede inferir en la Argentina actual, el peligro de la inversión insuficiente en maquinaria y equipo es alcanzar la saturación de la capacidad instalada con lo que se puede regresar a la inflación que, como vimos, puede corroer los niveles de vida de la población, sobre todo en los sectores de ingresos más bajos. Después de la crisis del 2001-2, se produjeron dos fenómenos paralelos en Argentina que afectaron el nivel de crédito disponible: la falta de ingreso de capitales externos luego de la declaración del default y la desconfianza de los ahorristas locales en las instituciones financieras luego de los procedimientos establecidos por el “corralito-corrallón”, lo cual redundó en un menor ahorro en bancos disponible para la inversión productiva. La incógnita en el caso argentino, entonces, se plantea hacia el futuro.

Volviendo a los cuadros de la evolución del PIB, hemos incorporado datos de 1980 para poder visualizar mejor la serie. Tomando como base la evolución de la mayor economía en la serie de tiempo, Brasil, surge que Chile ha aumentado relativamente al

doble su dimensión desde 1980, México lo sigue con un 40 % (incluso en medio del estancamiento de la presente década) y Argentina se ha mantenido estable:

Cuadro 8.G.3.

Porcentaje del PBI de Argentina, Chile y México sobre la mayor economía, Brasil

País	PIB/Brasil	
	1980	2009
Argentina	0.41	0.47
chile	0.06	0.12
México	0.60	0.84

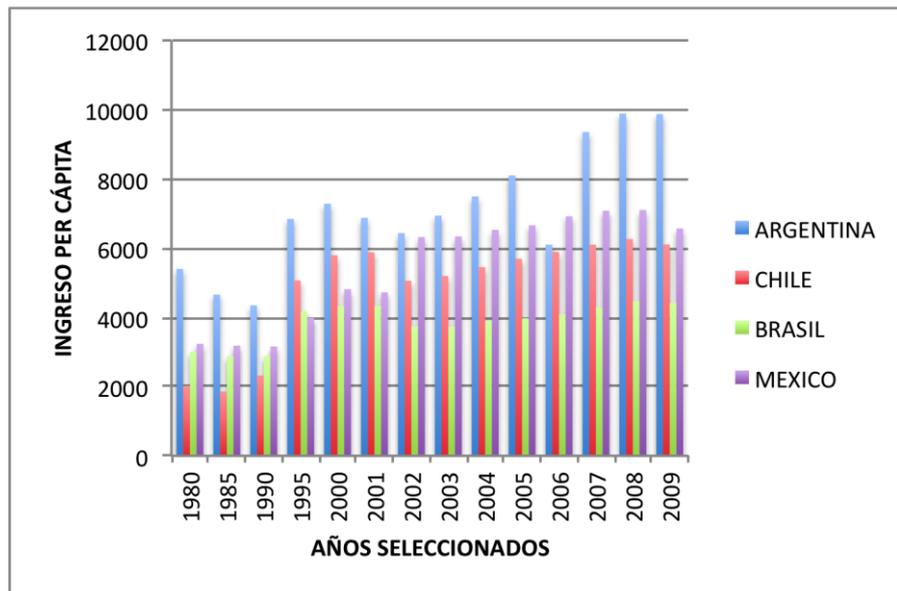
Fuente: Elaboración propia

Los datos anteriores permiten detectar la evolución del Producto Interno Bruto Total, tomando como punto de referencia a la economía de mayor desarrollo relativo de la región. Sin embargo, conviene preguntarse si este indicador del crecimiento ha tenido alguna relación con los ingresos de los habitantes. ¿Qué sucedió con los ingresos de los habitantes? Kuznets (1934), el creador de el sistema de medición del producto bruto, aclaró que el ingreso per cápita no produce un guarismo de la real situación de la población, ya que sólo representa un promedio. A reserva de que ese es el tema de otro apartado donde trataremos cifras de ingresos por grupo, desigualdad y pobreza, el producto per cápita<sup>65</sup> se presenta como un guarismo útil que permite la comparación de país a país, tal como aparece en el cuadro siguiente:

<sup>65</sup> El producto interno per cápita divide el producto total por la población económicamente activa de un país. Con la finalidad de eliminar el efecto de los incrementos de precios (que consideran los guarismos a valores corrientes), tomamos los datos informados por la CEPAL a precios constantes de mercado.

Cuadro/Gráfico 8.H.1

Producto Interno Bruto per cápita, a precios constantes de mercado de 1995 en millones de dólares



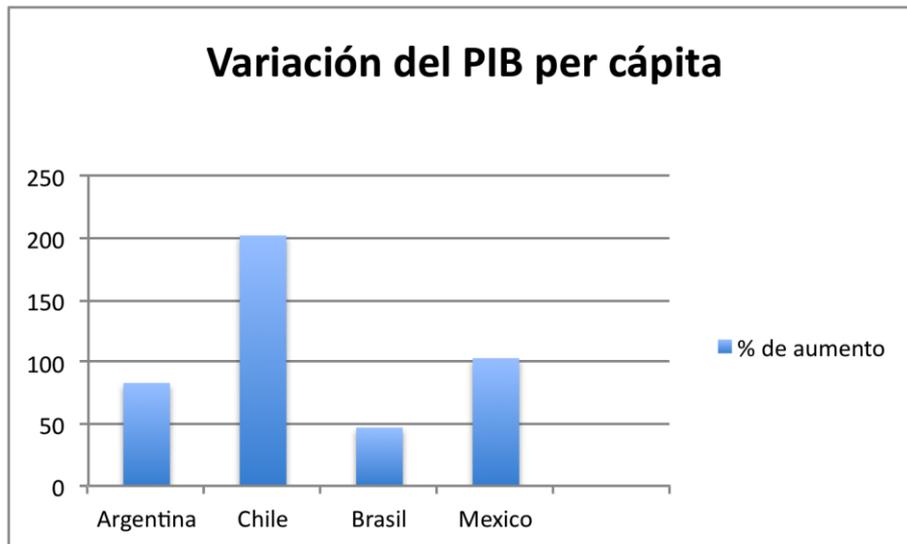
Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002: 200, 2010: 82

En este caso, sin embargo, el caso argentino no puede analizarse sin considerar aquellos datos que repasamos en el Capítulo VI, ya que el país en 1913 tenía un ingreso per cápita entre los primeros del mundo (Bonini et al.: 2005). Como lo especifica Gerardo della Paolera (2011) teniendo en cuenta esos datos del pasado, el país debería hoy tener un ingreso de alrededor de U\$S 25 000 per cápita. En lo que a Chile respecta, y tomando como base 1980, el país triplicó su PIB per cápita, tal como señala el cuadro 8.H.2. Su incremento fue seguido por México (103%), Argentina (87%), siendo el último de la tabla, Brasil sorpresivamente, con un pobre 47%.

Como ya señalamos anteriormente, estos datos deben ser complementados en el análisis por grupo de ingresos para poder vislumbrar si ese incremento del PIB se distribuyó equitativamente entre toda la población o si, por el contrario, favoreció mayoritariamente a los sectores más acomodados - tal como señala Contreras (2007) para el caso de Chile- :

## Cuadro 8.H.2

Variación del PIB per cápita entre 1980 y 2009  
Argentina, Chile, Brasil y México

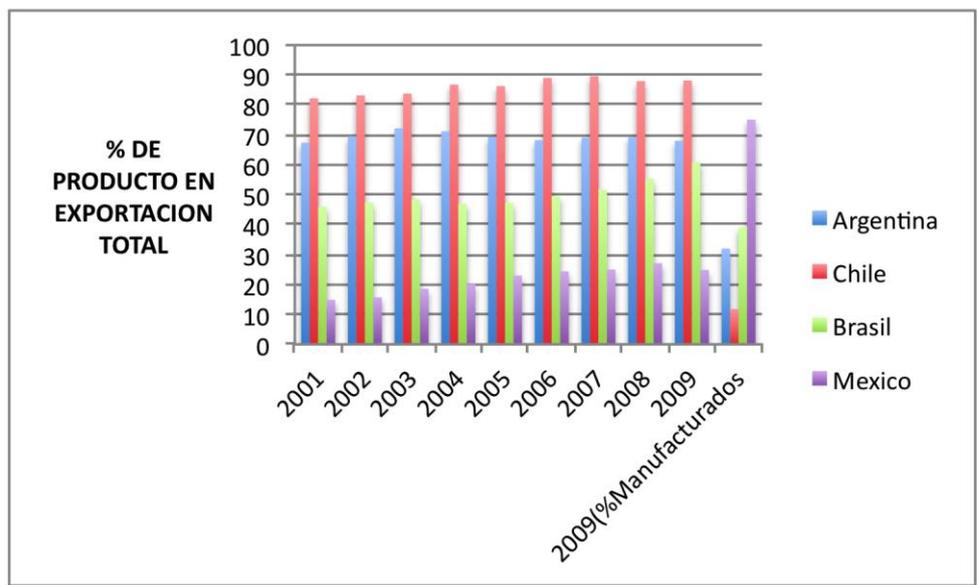


Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe (2004,2010)

Otro de los detonantes de la variación del PIB en la región fue el ingreso de China e India como fuertes consumidores de commodities lo cual contribuyó a elevar los precios internacionales y mejorar las exportaciones de Argentina y Brasil, tradicionalmente afectadas en sus términos de intercambio. De todas maneras, la exportación de bienes primarios contiene poco valor agregado (trabajo incluido) lo cual, como veremos más adelante, puede ser un factor que explique la dimensión de los índices de desocupación o la precariedad laboral. En el Cuadro 8.I transcribimos la distribución de las exportaciones entre bienes primarios y manufacturados. Salvo en el caso mexicano y la incidencia de la maquila, Brasil exhibe la mejor posición relativa con un 39.1% de productos terminados en sus exportaciones y lo sigue Argentina con un 32% en 2009. El caso de Chile aparece interesante con un 11.8% únicamente (los productos primarios incluyen las exportaciones de cobre).

Cuadro/Gráfico 8.I

Composición de las exportaciones a valor FOB  
(% de Productos primarios en exportación total)



Fuente: Anuario de Estadísticas de América Latina y el Caribe 2009: 105,107  
CEPAL

Nota:

México incluye maquila

Última columna de datos de 2009, informa el porcentaje de Productos Terminados en las exportaciones, complementa los guarismos de 2009 de Productos Primarios

Seguidamente, el Cuadro 8.J. nos provee datos en millones de dólares corrientes de las exportaciones de los países en la muestra separados en Bienes Primarios (de bajo contenido en valor agregado) y productos terminados en el período 2002-2009, para poder establecer los guarismos en el período de aumento de los commodities :

Cuadro 8.J

Composición de las exportaciones a valor FOB  
Años seleccionados

Países	Exportaciones Totales 2002	Exportaciones a valor FOB 2009			% Aumento
		Productos Primarios	Productos Manufact.	Totales Productos	
		Argentina	25 648	37 874	
Chile *	17 422	44 058	5866	49924	187
Brasil **	60 360	93 164	59829	152993	153
México ***	160 667	57 156	172393	229549	43

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010: 107,10

Notas:

\*Chile: el aumento de las exportaciones se corresponden a bienes primarios(cobre) en un 204% (mayormente por efecto precio)

\*\* Brasil: las exportaciones de productos agrícolas aumentaron un 225% en el período.

\*\*\* Incluye maquila.

Como se observa, el efecto de los aumentos en los bienes primarios tiene que ver con los crecimientos de las exportaciones en Brasil, Argentina y Chile. El caso de México es particular porque en el estancamiento de sus exportaciones en el 2009 se podrían concebir como el resultado de dos efectos, por un lado, la disminución de las ventas externas al principal cliente Estados Unidos en año de crisis y, por otro, a la influencia de la maquila en las exportaciones de productos terminados, lo cual supone empleo en trabajo poco calificado mayormente, una actividad que ya no cuenta con el impulso de los noventa, dado que se produjo un desplazamiento hacia otros países donde los salarios son menores que en México. Este tipo de industria no se lleva a cabo en países como Argentina o Chile donde el crecimiento de las exportaciones tiene que ver con la venta de bienes tanto primarios (en mayor proporción) como manufacturados.

De los datos anteriores se desprende que, a pesar del crecimiento de los años posteriores a la crisis del 2001, Argentina mantiene una estructura de exportaciones mayormente en bienes del campo, con bajo contenido de trabajo. A pesar de los convenios regionales, los bloques comerciales y el desarrollo de redes transnacionales de producción (Peña, 2001: 109) que supusieron un cierto aumento de la producción de

bienes terminados (por ejemplo, automóviles), su incremento fue menos significativo que el de las exportaciones de commodities desde el 2003 en adelante.

Indudablemente esos datos tienen un impacto en el nivel y calidad del empleo. A pesar de la provisión de bienes públicos, si no existe una política de empleo con una consideración estratégica de la posición exportadora al largo plazo, es difícil revertir los problemas actuales del mercado laboral, aún en el caso de sociedades con bajo crecimiento demográfico como las de Chile o la Argentina.

Los datos estadísticos anteriores permiten percibir una pincelada de la realidad empírica y de sus problemas más evidentes. Los casos de Argentina y Chile parecen bastante claros. Países altamente urbanizados, productores eficientes de bienes primarios que no resultan en creadores masivos de empleos, de relativamente baja densidad poblacional con mercados internos reducidos, países que cuentan con población educada que no se encuentra plenamente empleada en actividades formales, cuestiones que pueden confluir para alimentar estructuras sociales con tendencia a la inequidad, tal como trataremos de analizar en el próximo apartado.

### 8.2.3. Indicadores de las condiciones sociales

#### 8.2.3.1. Consideraciones previas

Una vez que hemos revisado algunos datos de los países bajo análisis en sus números y en comparación con las mayores economías hemos podido confluir en algunas características: tanto Chile como Argentina cuentan con mercados internos relativamente reducidos; Argentina, el octavo país del mundo en extensión cuenta con una densidad baja de 14 habitantes por Kilómetro cuadrado, Chile el país 38 en el concierto mundial tiene una población de un poco más de 17 millones de habitantes; ambos son productores de bienes primarios; la dependencia de Chile de su principal explotación, el cobre, alcanza el 82% de sus ventas al exterior; Argentina, mientras tanto, sigue siendo primariamente un país agroexportador con más del 69% de sus ventas exteriores en productos primarios para el 2009. A pesar de la tecnificación del campo argentino, este tipo de explotaciones no presenta un gran contenido en sueldos, tal como atestiga la baja proporción de población rural (6.9%). En lo que se refiere al crecimiento, en Chile ha sido sostenido desde mediados de los ochenta lo cual le permitió un incremento relativo del PIB mayor a la de los restantes países de la muestra.

Con respecto al crecimiento de Argentina, el mismo ha sido errático, interrumpido por crisis periódicas cuya virulencia atestigian los números (entre 2000 y 2002 el PBI argentino descendió un 16.1% según mediciones de la CEPAL). Una cuestión que se revirtió en el 2003 con la confluencia de varios factores: el llamado efecto “rebote” que supone alto crecimiento luego de una crisis profunda, la declaración de default y la quita en el pago de la deuda externa (lo cual como efecto no deseado redujo la inversión del exterior) y, finalmente, el aumento de los precios internacionales de los bienes primarios. Como ya señalamos en el Capítulo VI, Argentina hoy se encuentra al límite de la capacidad productiva, lo cual combinado con el aumento del gasto público pueden estar resultado en algunos de los factores que originan la alta inflación del país para el 2010 (10.9% según mediciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC- , mientras las mediciones privadas calculan un 25%).

De acuerdo a los datos provistos por la CEPAL, Argentina se mantiene con el PIB per cápita más alto de la muestra a precios constantes de mercado, aunque Chile es el que más lo ha aumentado comparativamente. ¿Cómo influye este dato en la vida de la población? Como ya señalamos, el ingreso resulta en un promedio que debe ser considerado con particular cuidado en los países desiguales, de ahí la necesidad de considerar otros indicadores complementarios tales como la desocupación, la pobreza, el detalle de los ingresos por decil, la oferta de bienes públicos y el coeficiente de Gini, entre otros.

#### 8.2.3.2. Indicadores de desigualdad

A fin de establecer algunos tipo de indicio sobre el contexto social en Argentina y Chile, empezaremos analizando ciertos indicadores de bienes públicos, como la provisión de servicios, salud y educación que parecen ofrecer signos de mejoramiento del nivel de vida, por lo menos, a largo plazo.

##### 8.2.3.2.1. Provisión de bienes públicos

¿Cómo medir la provisión de bienes públicos? Primero habría que establecer a qué nos referimos con el concepto: en forma sucinta, nos referimos a infraestructura, a educación y salud. Pero entonces, ¿cómo medir la infraestructura que afecte el nivel de vida de la población? Desde ya los caminos, los puertos, las autopistas, los puentes etc. no sólo ayudan al comercio sino en general, facilitan la vida cotidiana. Sin embargo, aquellas obras que afectan más directamente a las personas, tienen que ver con la

provisión de agua, luz, drenajes etc., tal como se refleja en el Cuadro 8.K elaborado con datos de la CEPAL:

Cuadro 8.K

Disponibilidad de servicios en viviendas

País	concepto	agua por tubería		Alumbrado		Cloacas		Uso Agua Potable	
		2000	2009	2000	2009	2000	2009	2008	2009
								Urbaniz.Nacional	
Argentina	urbano	98.5	98.9	99.5	sd	59.8	64.2	98	97
	urbano	98.8	99.7	99.7	99.8	91.1	94.3	99	96
Chile	rural	37.2	58.1	83.1	96.2	4.1	18.5		
Brasil	urbano	91.3	93.3	99	99.3	52.6	60.2	99	97
	rural	29.3	32.7	77.3	93.3	3.2	5.7		
Mexico	urbano	95.5	96.7	99.7	99.4	85.4	89.6	96	94
	rural	73.1	77.6	95	95.1	29.1	42.8		

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico de la Cepal, 2010:69,70

Si bien estos datos de infraestructura pueden tener un impacto directo sobre la calidad de la salud pública, para complementarlos requeriríamos otros indicadores.

A fin de dimensionar los países de América Latina hemos considerado la información del Banco Mundial (World Development Indicators, 2010) no sólo para los cuatro países latinoamericanos de la muestra, sino también para el país más pobre de la región (Haití), y otros de bajos ingresos en Africa y Asia, como Etiopía o Afganistán. El propósito es poner de relieve la relativamente buena cobertura de los países bajo análisis: Argentina y Chile. El Cuadro 8.L provee datos sobre agua potable (que se pueden confrontar con el cuadro 8.K), vacunación en niños, acceso a servicio sanitario, información sobre cómo se abonan los servicios de salud y el gasto promedio per cápita en el año 2007. Como se puede inferir, Argentina y Chile mantienen el gasto en salud más universal de la muestra (los casos de Afganistán, México y Etiopía no parecen consistentes, ya que el porcentaje de inversión pública y privada no da el 100% como resultado, pero fueron transcriptos tal cual lo informa el Banco Mundial):

Cuadro 8.K

## Disponibilidad de servicios en viviendas

País	concepto	agua por tubería		Alumbrado		Cloacas		Uso Agua Potable	
		2000	2009	2000	2009	2000	2009	2008	2009
								Urbaniz.Nacional	
Argentina	urbano	98.5	98.9	99.5	sd	59.8	64.2	98	97
Chile	urbano	98.8	99.7	99.7	99.8	91.1	94.3	99	96
	rural	37.2	58.1	83.1	96.2	4.1	18.5		
Brasil	urbano	91.3	93.3	99	99.3	52.6	60.2	99	97
	rural	29.3	32.7	77.3	93.3	3.2	5.7		
Mexico	urbano	95.5	96.7	99.7	99.4	85.4	89.6	96	94
	rural	73.1	77.6	95	95.1	29.1	42.8		

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico de la Cepal, 2010:69,70

Vayamos ahora a la provisión del bien público de educación. Este rubro exhibe como ninguno dos niveles: el de la extensión de la cobertura y el de la calidad. Nos referimos primero a la extensión de la cobertura:

Cuadro 8.L

## Indicadores de Provisión de bienes públicos:Salud

País	Acceso a agua potable		Cobertura de vacunas		Acceso a Serv. Sanitarios		Quién paga la salud?		Promedio gasto por persona 2007 US\$
	1990	2006	sarampion	triple	1990	2008	2007		
			2008	2008			Público	Privado	
	%	%	%	%	%	%	%	%	
Argentina	94	96	99	96	81	91	50.8	42.9	1322
Chile	91	95	92	96	84	94	58.7	53.2	768
Brasil	83	91	99	97	71	77	41.6	58.8	799
México*	88	95	96	98	56	81	45.4	93.1	823
<b>Comparación con otros países no latinoamericanos</b>									
Haití	52	58	58	53	29	19	23.3	57.4	33
Afganistán* sd		22	75	85	sd	30	23.6	98.9	126
Etiopía*	13	42	74	81	4	11	58.1	80.6	30

Fuente: World Development indicators, 2010: 120-121, 128-129

Nota:\* la información del % de gasto en salud en Etiopía y Afganistán y México se transcribió tal como lo informa el Banco Mundial (a pesar de que el prorrateo entre público/privado no de 100%).

En el cuadro precedente podemos detectar que la extensión de la educación en Argentina se mantiene como la más universal de la muestra, seguida por Chile. Los dos países cuentan con altas tasas de matriculación en el nivel terciario (Argentina 67%, Chile 52.1%), a pesar de que tienen la proporción menor del gasto sobre el producto. Sin embargo, el dato de los alumnos por clase puede proveernos una información adicional: a lo largo del tiempo México parece ser el país de la muestra que mayor gasto realizó en el período 2000-2007, sin embargo, si evaluamos la cantidad de alumnos por maestro de escuela en el nivel primario, México promedia 28 contra 20 de Argentina. A la luz de estos datos, podríamos concluir que analizar el gasto en educación requiere una desagregación mayor de partidas y evaluar, por otro lado, el peso específico de los salarios y los sindicatos, en un rubro que se mantiene combativo en muchos países de la región. Tal como señalan Aldunate y Martiner (2006) sobre el particular: “los efectos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados (...) De nada sirve aumentar la inversión y el gasto en sectores sociales, si los beneficios que se generan al país con dichos recursos son menores que los costos” (2006: 101).

Por otro lado, como analiza Alejandro del Valle (2009), si el objetivo es convertir a la educación en más inclusiva, deberían asignarse más partidas a la enseñanza primaria y secundaria públicas para mejorar su calidad, no sólo porque es donde se encuentra la mayor población, sino porque puede concentrar a los sectores de menores ingresos. El autor observa que en algunos países latinoamericanos se destinan más recursos a la universidad pública, un sector más reducido que recibe una mayor proporción de alumnos de familias de ingresos más altos (2009:182).

Una vez establecido algún tipo de mecanismo para evaluar la extensión de la educación, aparece la necesidad de considerar la calidad de este bien público que, junto con la salud, parecen ser los que ejercen una influencia mayor sobre el nivel de vida. Para analizar y comparar calidad en forma homogénea, la prueba que toman regularmente todos los países de la muestra es la llamada prueba PISA a cargo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Podemos resumir los resultados como sigue:

**CUADRO 8.N**

**Pruebas de nivel educativo internacional (PISA)  
2006-2009**

	País	otras Participación	Pisa en Resultados		Pisa en Posiciones	
			2006	2009	2006	2009
	Argentina		391	398	48/56	58/65
	Chile		438	449	37/56	44/65
Brasil	2000-03	390	412	49/56	53/65	
México	<b>2000-03</b>	410	425	46/56	48/65	
Uruguay		428	426	40/56	48/65	
Colombia		388	413	50/56	52/65	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de pruebas PISA 2000, 2003, 2006 y 2009 en [www.ocde.org](http://www.ocde.org), [www.oei.es](http://www.oei.es), [www.madrid.org](http://www.madrid.org)

Como hemos señalado en el Capítulo VI, la educación en Argentina fue prioritaria para Sarmiento y sus continuadores. Argentina tenía, al inicio del siglo XX, un índice de analfabetismo que era más bajo que el de Francia. Por otro lado, se habían contratado profesores europeos para que la impartición de enseñanza fuera de calidad. A mediados del siglo XX, la educación pública en Argentina era de un nivel destacado, no sólo en el país sino en toda la región. ¿Qué sucedió para que se produjera tamaño deterioro en las últimas décadas?

Los factores pueden ser múltiples y tienen bastante que ver con la aplicación de la “austeridad fiscal”, podemos mencionar a: la desafectación del Estado de bienestar, una reforma educativa iniciada en la democracia que poco hizo por mantener calidad, la transferencia de las escuelas a las provincias durante la época menemista lo cual impide un control centralizado del nivel en el Ministerio de Educación Federal, el gasto invertido mayormente en sueldos con pocas partidas para tecnología o capacitación (del Valle, 2009). Sea cual fueran las causas, la evidencia de la prueba PISA muestra que la educación argentina se encuentra entre las menos eficaces de los países sujetos a la prueba de la OCDE (aunque al desagregarla exhibe una la mayor brecha entre la educación considerada de excelencia en el país y la provista a los sectores menos aventajados). Tal como señala Enrique Iglesias, este es un indicio más de la necesidad

de reformular el concepto de Estado de acuerdo a la nueva situación económica y social: “...para que el mercado funcione con eficiencia, en términos de crecimiento y de generación de oportunidades para toda la población, se necesita un Estado capaz de intervenir eficazmente donde le corresponde (...) Esto implica que el Estado asume dos funciones fundamentales: la de habilitador y la de compensador. Habilitador del ciudadano para que éste acceda a una mayor igualdad de oportunidades a través de la educación y compensador porque debe velar por el bienestar de los desamparados en la sociedad” (Iglesias, 2006: 12-13).

Chile, en cambio, ocupa el puesto 37 sobre la prueba del 2006 efectuada en 56 países, y el 44 entre los 65 del 2009, lo cual resulta en el primer lugar entre todos los países latinoamericanos que aplicaron el examen (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, México, Colombia, Perú y Panamá). A pesar de que en términos de ubicación mundial este puesto todavía suponga mucho por hacer (tal como señalara como proyecto de gobierno el Ministerio de Educación en la página web del gobierno de Chile<sup>66</sup>), la educación, un objetivo siempre presente para los gobiernos de la Concertación iniciados en 1990, parecería estar dando resultados ciertos en inclusión como vimos en el Cuadro 8. M, o en calidad, por lo menos en el contexto latinoamericano, como aparece en el Cuadro 8.N. ¿Será este un factor que elevara el nivel de vida de los chilenos en el futuro? Según la teoría del Banco Mundial, debería ser así. Sin embargo, los datos de la realidad empírica parecieran emitir ciertas señales de alarma: esta cuestión no puede desligarse de la evolución del empleo que analizaremos seguidamente.

#### 8.2.3.3. Indicadores de inequidad: el empleo

En general, los estudios de desigualdad se centran en las distintas mediciones de la distribución del ingreso, sus fortalezas y sus deficiencias. Nuestro propósito es explorar los posibles factores que generan inequidades en la distribución, por lo menos en el caso de Argentina y Chile. Considerando que estos países cuentan con economías abiertas y mercados internos relativamente reducidos, la estructura de las exportaciones podrían darnos un indicio de la presencia de un factor que podría influir en el mercado de

---

<sup>66</sup> El ministerio de Educación chileno informa como propósito de Cuenta Pública el 21 de mayo de 2010: “1.POrmover el desarrollo de un sistema educativo que convoque a los mejores y que entregue educación de calidad” en [www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl). Ese propósito fue complementado por el anuncio de una inversión de US 10 000 millones en educación para lo que resta del período.

trabajo: la dependencia de las ventas de cobre en el caso chileno y las de productos del campo en el caso argentino.

¿Por qué las composición de las ventas al exterior pueden constituirse en un factor de influencia? Como ya señalamos, tanto la Argentina como Chile aprovechan sus claras ventajas comparativas al explotar sus riquezas naturales, sin embargo, al elegir asignar recursos en estas actividades y no en otras, se produce un impacto, no sólo en la cantidad y calidad de empleos generados, sino en la tecnología utilizada por cada país. La Cepal llama a este fenómeno, la *brecha interna*<sup>67</sup> que supone claras diferencias de productividad entre los distintos sectores de la economía. De esta forma, esta brecha establece: “marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores que se combinan con la concentración del empleo en los estratos de muy baja productividad relativa” (Cepal, 2011b: 91). Aunque ese fenómeno puede ser más grave en países como México o los de América Central donde se concentra la maquila y su bajo nivel salarial, en el caso de la Argentina y Chile, parecen existir algunos indicios que se reflejan en la baja participación relativa de las exportaciones en productos terminados. Este tema se constituye en una preocupación para la Cepal que exterioriza sus objeciones por el tipo de crecimiento generado en la región y la limitada incidencia de la tecnología de punta, en comparación con los Estados Unidos:

Las ramas basadas en tecnología generan efectos de derrame de conocimiento que favorecen el aumento de la productividad en toda la estructura de la industria, por lo que la transformación estructural de Estados Unidos se asocia con un incremento generalizado de la productividad en el conjunto de la economía. A la inversa, los sectores de mayor productividad en América Latina y los que más contribuyen a la generación del valor agregado manufacturero son los intensivos en recursos naturales, tanto en 1990 como en 2007. *La expansión de esos sectores* (sobre todo en un contexto de ausencia de políticas) *genera pocos efectos positivos en el conjunto de las capacidades tecnológicas y su elevada productividad se relaciona, sobre todo, con la disponibilidad de recursos naturales. Si bien se trata de sectores que incorporan tecnología, esta es principalmente importada y la capacidad endógena de generación de innovación es baja* (Resaltado propio. Cepal, 2011b: 107).

A pesar del aumento pronunciado de los precios de los productos primarios (lo cual, a todas luces, justifica su explotación) y de los convenios regionales o entre empresas multinacionales como las automotrices, el boom exportador de los últimos años pareció no alcanzar para revertir significativamente los altos índices de desempleo, el subempleo y la informalidad, con sus correlativos índices de baja productividad laboral, fenómenos todos que vimos acentuados en las últimas dos décadas:

---

<sup>67</sup> La Cepal diferencia la *brecha externa* (que supone la diferencia de tecnología con los países desarrollados) de la *brecha interna* que supone la asimetría tecnológica entre los distintos sectores y empresas de un mismo país (Cepal, 2011).

En los últimos años los problemas de desempleo, la informalidad y la exclusión social han comenzado a ocupar un lugar cada vez más destacado en los estudios sobre las condiciones de vida de la población, expresando las preocupaciones existentes por la emergencia de los nuevos fenómenos sociales que acompañan las transformaciones económicas de la última década y las condiciones imperantes en el escenario internacional en estos tiempos de globalización (Carpio y Novacovsky, 1999: 11).

Desde esta perspectiva de análisis podríamos preguntarnos sobre la posible relación de estos procesos con las medidas de apertura en ambas economías ¿Cómo afectaron las transformaciones económicas de los años ochenta en Chile? ¿Cómo, las de los noventa en Argentina? Este fenómeno afectó, por un lado, a la dimensión del Estado y a la cantidad de empleados públicos con un evidente impacto en la ocupación (Salinas y Tetelboin, 2005) mientras, por otro, se elevó la productividad relativa con inversiones capitales intensivas, cuestión que había estado seriamente relegada durante el período de sustitución de importaciones cuando, como vimos, en medio de economías cerradas, la productividad y la competitividad internacional no parecían constituirse en problemas para los gobiernos de la región.

Tal como señalaran Luis Beccaria y Néstor López (1996), para el caso argentino, el deterioro de los salarios reales y el empleo se profundizó en los noventa pero tiene sus raíces en problemas previos, dado el fracaso de las políticas de apertura de la Dictadura Militar y el perfil rentista entre los setenta y los noventa:

La desocupación abierta se contrajo inicialmente debido a la disminución de la oferta de trabajo – hasta 1978 aproximadamente- y el crecimiento del cuentapropismo. El primer aspecto reflejó el fenómeno de desaliento que suele acompañar el comienzo de algunos ciclos de caída de la actividad y/o los salarios. Entre 1974 y 1980 se observa también un aumento de las actividades independientes: mientras que el empleo total creció un 10%, los asalariados sólo lo hicieron 2.6%. Más aún, a juzgar por lo acontecido en el Gran Buenos Aires, una parte importante de esta escasa expansión asalariada se verificó en pequeñas unidades informales. (...) La caída de la productividad es más marcada a lo largo de los ochenta: frente a una caída del PBI del 9% entre 1980 y 1990 el empleo creció más del 17%. Consistente con este hecho, se puede verificar un mayor dinamismo de la informalidad y los sectores terciarios (...) Por su parte, la comparación de los censos de población de 1980 y 1991 indica una expansión del empleo del sector público fuera del área metropolitana. Esto sugiere que gran parte del incremento del empleo asalariado del interior del país (...) sería el resultado de una mayor ocupación pública (Beccaria y López, 1996: 30-31).

De esta forma, en 1996, cuando la desocupación iniciaba su dura escalada ascendente, Beccaria y López señalan como conclusión que: “si bien la política implementada a partir de 1991 permitió estabilizar y hacer crecer la economía, no se logró mejorar el panorama respecto del empleo” (Ibídem: 31-32). Los autores mencionan los subproductos de esa reactivación menemista: una recuperación inicial del salario real, el ingreso de capitales, la reducción de la inflación, la masificación del crédito al consumo que contribuyeron al aumento de la demanda doméstica, principalmente en bienes

durables, automóviles y bienes raíces. Pero también comenzaban ciertos efectos negativos en la producción local que tenían que ver con la baja arancelaria, la revaluación del peso y la presión fiscal, mientras se reducían los empleos en las empresas públicas. En este contexto, la Argentina, como otros países de la región, afianzaba su camino en la desigualdad, cuestión que parecía relacionada:

...a la calidad y productividad de los puestos de trabajo en y entre los distintos sectores de la actividad económica, la que se proyecta en rendimientos muy desiguales entre los trabajadores, el capital y el trabajo (...) las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral” (Cepal, 2011b: 92).

¿Cómo insertarse en un esquema de contracción del empleo formal? De alguna manera, informaban Carpio y Novacovsky en los albores del año 2000, las transformaciones del contexto nacional en medio de la globalización fueron “redefiniendo desde sus bases las condiciones y factores que determinan la integración de la población en la sociedad y la economía” (1999: 11) tales como el tipo de empleo generado y la alta proporción de la población económicamente activa que se dedica a servicios, al autoempleo muchas veces informal: “la categoría *informalidad* se incorporó a las ciencias sociales del continente cuando éstas se enfrentaron con la necesidad de explicar el crecimiento y la persistencia de amplios sectores de la población que no lograba incorporarse a los nuevos espacios de integración social, económica y territorial generados por los procesos de urbanización y modernización” (Ibídem). Según Alejandro Portes: “el variado conjunto de actividades económicas que abarca la economía informal es vasto, sigue creciendo y ofrece un ejemplo único de la manera en que las fuerzas sociales violan la organización de las transacciones económicas” (Portes, 1999: 25). En la práctica de nuestros países latinoamericanos, la informalidad supone excluirse del pago de impuestos, de los controles gubernamentales, a veces de servicios básicos como la electricidad (de la que se suele hacer uso ilegal), en suma implica trabajar en la “impunidad” a cambio de la inseguridad personal, a veces de bajas condiciones de higiene, y de la exclusión de los beneficios de un empleo formal (servicios médicos, indemnizaciones, pensiones y jubilaciones, etc.). De esta forma, la *informalidad*, término acuñado por Keith Hart y referido a los mercados laborales en África en 1970, supone:

...una manera urbana de hacer las cosas, caracterizada por: a) bajos rendimientos de admisión en términos de capacitación, capital y organización; b) empresas familiares; c) producción de

trabajo intensivo con tecnología anticuada; y e) mercados competitivos y desregulados. Otras características adicionales derivadas de esta definición incluían bajos niveles de productividad y baja capacidad de acumulación (Tokman y Peattie citados por Portes, 1999: 26).

Aunque puede considerarse a la informalidad como “un signo de dinamismo empresarial popular” (Hart citado por Portes, 1999: 26), podría interpretarse también como un indicativo de la exclusión generada por la modernización, por un lado y por la falta de capacidad para adaptarse a la creciente especialización del mercado laboral formal, por el otro. Tal como lo define la Organización Internacional del Trabajo, la informalidad se convierte en un “mecanismo de supervivencia en respuesta a la insuficiencia moderna en la creación de empleos” (Portes, 1999: 26).

Pero analizar la informalidad desde el autoempleo solamente, parece dejar un universo de trabajadores sin considerar: son los empleados sin contrato como los denomina Tokman (llamados “en negro” en Argentina), aquellos que trabajan en relación de dependencia de otro o de una empresa incluso, pero que no están “declarados” como empleados formales<sup>68</sup>, o en su caso, declarados pero en un porcentaje de su remuneración. Según el informe de Tokman sobre algunos países de América Latina para 1996: “El trabajo sin contrato o en negro es una proporción significativa. En Perú supera el 40%, en Argentina y en Colombia excede el 30% y en Chile es cercano al 20%” (Tokman, 1999: 67). Para ejemplificar el caso, transcribimos seguidamente el Cuadro 8.Ñ efectuado por Monza (1998) para el caso argentino, donde establece la ocupación informal por tipo de actividad y dependencia para el período 1991-1998. En el cuadro aparece la importancia relativa de más del 70% del empleo informal (no declarado o declarado parcialmente) en empresas paradójicamente formales:

---

<sup>68</sup> En el capítulo VI se había informado sobre el blanqueo laboral que se efectuó en Argentina perdonando contribuciones y aportes de este tipo de trabajadores a cambio de su inclusión legal de ahí en adelante. La ley de blanqueo se complementaba con la de “Flexibilidad laboral” que suponía contratos a término con condiciones especiales como reducción de aportes o de indemnización al final del período.

CUADRO 8.Ñ

Argentina. Población ocupada según tipo básico  
 Área Metropolitana %

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Serv Doméstico</b>	<b>8.8</b>	<b>7.5</b>	<b>7.9</b>	<b>7.5</b>	<b>7.3</b>	<b>7.6</b>	<b>7.5</b>	<b>7.1</b>
Ocupados parciales	2.2	2	2.7	3	3.3	4.2	4	4
Oc.completos	6.6	5.5	5.2	4.5	4	3.4	3.5	3.1
<b>Formal urbano</b>	<b>73</b>	<b>74.9</b>	<b>73.6</b>	<b>72.2</b>	<b>72.2</b>	<b>72.3</b>	<b>72.6</b>	<b>72.8</b>
Ocupados parciales	4.7	4.9	5.4	6.5	7.9	8.8	9.5	9.5
Oc.completos	68.3	70	68.2	65.7	64.3	63.5	63.1	63.3
<b>Sector informal</b>	<b>18.2</b>	<b>17.6</b>	<b>18.5</b>	<b>20.3</b>	<b>20.5</b>	<b>20.1</b>	<b>19.9</b>	<b>19.1</b>
Ocupados parciales	1.5	1.3	1.2	2	2.4	2.6	2	2.3
Oc.completos	16.7	16.3	17.3	18.3	18.1	17.5	17.9	16.8
<b>Totales</b>	<b>100</b>							
Ocupados parciales	8.4	8.2	9.3	11.5	13.6	15.6	15.6	15.8
Oc.completos	91.6	91.8	90.7	88.5	86.4	84.4	84.4	84.2

Fuente: Monza, 1998: 89 en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares efectuada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC)

Al analizar los factores que afectan el salario real no podemos soslayar otro adicional de distorsión: los contratos bajo las leyes de flexibilidad laboral que contribuyen a la precariedad del mercado de trabajo (Salinas, 2007). Este concepto de precariedad: “se define básicamente por el alejamiento de los principales rasgos del empleo típico (también regular, normal o protegido) para lo cual se consideran dos elementos básicos: estabilidad en el empleo y cobertura social. Adicionalmente, se incorporan también otros elementos descriptivos de la relación laboral: cantidad de empleadores, lugar de trabajo, estructura salarial, inseguridad en el trabajo, cobertura sindical” (Carpio, Orsatti, 1999: 142). Tokman informó sobre su alcance en el año 1998 en Chile con una explosión de estos contratos que alcanzaron el 12% del total (Tokman, 1999: 67-68).

Si bien podemos asumir que en el mundo actual se vive en “una sociedad de riesgo” donde “estamos asistiendo a la irrupción de lo precario, discontinuo, impreciso e informal (...) En otras palabras: a la multiplicidad, complejidad e inseguridad en el trabajo” (Beck, 2000: 9), en países emergentes, como los latinoamericanos, no existen las mismas redes de seguridad para el desempleo que se multiplican en muchas naciones desarrolladas. Las leyes laborales en la región, suelen provenir de la época del Estado de

bienestar en la que la asunción era el pleno empleo, y no se adaptan a la problemática contemporánea donde el desempleo puede convertirse en la situación con la que una parte de la población convive a diario. El resultado posible de la exclusión al trabajo formal, puede ser el desamparo para los sectores más vulnerables como los de baja especialización, los muy jóvenes o los mayores de 40 años. Llegado a este punto, podríamos preguntarnos: ¿por qué los combativos sindicatos de la región no intentaron acciones para una mayor protección? Las respuestas podrían ser de dos tipos: por un lado, los desocupados no aportan cuotas sindicales y quedan fuera del espectro económico de ingresos para los sindicatos, por otro, en los casos de Chile y Argentina, su esfera de influencia se vio erosionada entre los años ochenta y noventa. En el caso argentino, -a pesar del resurgimiento de los últimos años bajo Kirchner, de algunos sindicatos en particular-, se produjo el desmantelamiento de muchas de las estructuras sindicales al trasladar la negociación colectiva a los convenios de productividad, tal como sucedió en los noventa. Como ya señalamos, tradicionalmente en Argentina, el peso de los sindicatos no sólo supuso un movimiento en conflicto permanente contra el gobierno constituido durante la época con el peronismo proscripto (1955-1973) o como oposición durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) sino también como mecanismo de regulación del salario real a pesar de los embates inflacionarios. Las medidas de apertura durante la primera etapa del gobierno militar argentino, con los sindicatos acallados, contribuyó a la erosión del salario real durante el periodo: “la pérdida de participación de la industria en el empleo total (del 39% al 32%) se reflejó entre 1974 y 1980, en una fuerte caída de la tasa de asalariación (del 76% al 71%), el crecimiento del empleo informal motorizado por el cuentapropismo” (Cimillo, 1999: 176). En 1983, con el retorno de la democracia, y la presidencia del radicalismo, el sindicalismo pareció emerger de su “mutismo” para convertirse en el movimiento de oposición al gobierno. Su virulencia se fue disipando durante el gobierno de Menem, quien logró modificar las posibilidades de negociación de este complicado actor en la escena nacional. Una vez desactivado el mecanismo, la red de seguridad se rompió:

Desde la década de 1950, los salarios del mercado laboral argentino son fijados a través de las negociaciones colectivas. El Estado ha tenido un rol de árbitro en este proceso, toda vez que debe “homologar” (aprobar) los acuerdos a los que llegaban los empresarios por cada rama. En la década de 1990, se creó un consejo de salario mínimo, conformado por empresarios, trabajadores y el Estado. En la misma época, el establecimiento de la convertibilidad entre el peso y el dólar hizo que los salarios sólo fueran modificados en virtud de aumentos de productividad (Araya, Barría, Drouillas, 2009: 55).

En Chile, por su parte, el movimiento sindical no tuvo la fuerza del argentino, por lo menos en las primeras décadas del siglo XX. El sindicalismo en sí apareció durante el gobierno de Carlos Ibáñez:

En 1936, se creó la Central de Trabajadores de Chile (CTCH) que duró hasta 1946, la cual agrupaba a diferentes sectores de izquierda, como los comunistas, anarquistas y socialistas. El socialismo anticomunista que se impuso en la década de 1940 ayudó al fin de la Central (...) Tras el quiebre, surgieron varios intentos reunificadores del sindicalismo, que dieron como resultado en febrero de 1953, cuando se realizó el Congreso Constituyente de la Central Única de Trabajadores (CUT) (Ibídem: 115).

La CUT alcanzó su mayor protagonismo durante el gobierno de Allende (1970-1973) y se paralizó con el golpe de 1973, dejando en cierta forma, a los trabajadores a la deriva con la disminución de los beneficios sociales, el salario real y la inestabilidad en el empleo. Por otro lado, con la restauración de la democracia y el advenimiento de la Concertación “no se alteró el marco normativo laboral” (Ibídem).

En cuanto al desempleo, en el caso argentino, se disparó en medio del período menemista de privatizaciones y desregulaciones, lo cual parece lógico; pero lo que no se presenta razonable, en primero instancia, es que ese aumento pronunciado del guarismo se estableciera en medio del crecimiento y de la reducción de la pobreza. De alguna forma, y a pesar de las previsiones del gobierno en el momento, la mayor inversión no se cristalizó en generación de empleos, supuso la necesaria renovación de equipos y un aumento importante de la productividad, pero no alcanzó para aumentar significativamente los puestos de trabajo. A fin de ejemplificar la evolución del desempleo, hemos armado una serie con años seleccionados incluyendo 1980, 1985 a los efectos de la comparación de Argentina y Chile con México y Brasil:

CUADRO 8.0

Información sobre tasa de desempleo para años seleccionados

Pais	1980	1985	1990	1996	1998	2000	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina *	2.6	6.1	7.4	17.2	12.9	15.1	17.4	13.6	11.6	10.2	8.5	7.9	8.7	7.8
Chile	6.3	5.3	4.3	5.4	7.6	7.1	6.2	10	9.2	7.7	7.1	7.8	9.7	8.3
Brasil **	sd	5.8	7.3	3.8	6.1	7.5	8.5	11.5	9.8	10	9.3	7.9	8.1	6.8
México ***	4.5	4.4	2.7	5.5	3.2	2.2	2.5	5.3	4.7	4.6	4.8	4.9	6.7	6.5
América Lat.	6.1	7.3	5.8	8	8.1	8.4	8.4	10.3	9.1	8.6	8.6	8	7.9	7.3

Fuente: Información de 1980 a 2001 Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (Cepal)2002: 39  
 Información de 2004 a 2010 Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL)2010:46

Notas

\* Argentina: Nueva medición 2003; "no comparable con serie anterior" (Cepal: 46)

\*\* Brasil: Nueva medición 2002; "no comparable con serie anterior" (Cepal: 46)

\*\*\* México, a partir 2004, medición en áreas urbanas.

A pesar de que la desocupación se fue reduciendo en Argentina y Chile y hoy se mantienen por debajo del 10%, siguen exhibiendo los mayores guarismos de la muestra en el 2010 (7.8% y 8.3% respectivamente) estando por encima del promedio latinoamericano de 7.3% y superando al 6.5% mexicano, un país muy afectado por la crisis desarrollada en Estados Unidos, su principal socio comercial. A pesar de las mejoras, estas estadísticas nos presentan otra señal de alarma en la distribución del trabajo en nuestros dos países.

En suma, el análisis anterior parece indicar las complicadas aristas del mercado laboral y los factores que pueden confluír para afectar el nivel de salario real. Pero volviendo al tema de la desigualdad: ¿cuál es la incidencia que estos factores relacionados con el empleo pueden tener en la estructura distributiva? Primero, tanto el trabajo no declarado, como el subempleo o el cuentapropismo suelen afectar a los sectores menos especializados de la población activa, o a los más vulnerables como a los mayores de cuarenta o a los muy jóvenes. Tal como señalara Contreras (2007) para el caso chileno, el quinto quintil, el de los ingresos más altos evoluciona porque es el que posee la experiencia y la especialización académica mientras los otros sectores se estacan e, incluso sus ingresos disminuyen relativamente, si no pueden adaptarse a la modernización. A una conclusión parecida sobre la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados llegan Beccaria y López (1996) para el caso argentino. Por supuesto, esta incapacidad relativa para adaptarse a los cambios tecnológicos, puede paliarse con una mejora en la educación al largo plazo. Pero es preciso agregar una vez más, que la mejora de la educación en calidad y extensión sólo puede plasmarse en

aumentos en nivel de vida cuando es acompañada por un mercado laboral generador de nuevos puestos de trabajo. El caso argentino, parece emitir una señal de alarma en este sentido: la educación tradicionalmente de calidad pareció deteriorarse como resultado de la acción conjunta de varios factores entre los que se encontró la propia retracción del mercado laboral.

Para concluir nuestro análisis de los indicadores de posible influencia en la desigualdad, nos detendremos seguidamente en la pobreza y su evolución.

#### 8.2.3.4. La pobreza y sus manifestaciones

A lo largo de la presente tesis hemos señalado que a pesar de sus aparentes similitudes en cuanto a lo que producen en los sectores más desposeídos, la pobreza y la desigualdad son fenómenos diferentes que no necesariamente se acompañan en crecimientos y disminuciones, tal cual ya mencionamos en la experiencia particular de Argentina y Chile. En América Latina, en general, se fue pasando del Estado de Bienestar vigente hasta los setenta, cuyo grado de universalidad variaba de país a país, a políticas de focalización en los más desposeídos, lo cual junto con el crecimiento, pueden ser los factores principales para explicar la reducción de la pobreza en los dos países. Sin embargo, ni el crecimiento de por sí ni las políticas concentradas en la disminución de la pobreza parecen afectar sustancialmente los niveles de inequidad en la distribución del ingreso.

A fin de ejemplificar la evolución de la pobreza en los países muestra, se transcribieron los guarismos correspondientes a años seleccionados. Para el caso argentino, se tomaron datos adicionales alrededor de la crisis del 2001-2 (que como vimos supuso una caída del PIB de más del 16% entre el 2000 y el 2002), así como también de la dramática recuperación posterior (del 53% de pobreza en el 2002 a los 9.6% en el 2009). De esta forma, Argentina se presenta como el país de más reducidos niveles de pobreza e indigencia al final de la muestra. seguida por Chile, mientras México y Brasil mantienen su niveles más altos:

**Cuadro 8. P**

Porcentaje de pobreza e indigencia para años seleccionados

Países	Año	Pobreza Nacional	Indigencia Nacional
Argentina	1999	19.7	6.7
	2001	35.9	11.6 (*)
	2002	53	24.8 (*)
	2006	21	7.2
	2009	9.6	3.8
Chile	2000	20.2	5.1
	2006	13.9	5.1
	2009	11.5	3.5
Brasil	2000	37.5	10.4
	2001	54.1	31.2
	2009	24.9	5.5
México	1999	43.9	18.7
	2008	34.8	6.4
Am.Lat.	1999	43.9	18.7
	2008	27.6	12.9

Fuente:

Anuario estadístico para América Latina y el Caribe 2009:65; 2010:65

(\*) Información Anuario estadístico de la República Argentina (2001-2003) en [www.indec.org.ar](http://www.indec.org.ar)

En suma, la pobreza y la indigencia descendieron a los niveles de los setenta en Chile y Argentina pero manteniendo altos niveles de inequidad en el ingreso. ¿Cuál puede ser la razón de este fenómeno? Como analizamos en el primer capítulo, al evaluar los efectos del mantenimiento de sociedades con Coeficientes de Gini altos: el problema no es la incidencia de la pobreza en la desigualdad, sino la influencia de una sociedad desigual en la pobreza, dado que afecta no sólo su elasticidad al crecimiento, sino que convierte a la población en los sectores medios/bajos en rápidamente pobre en caso de crisis ¿Qué quiere decir esta afirmación en términos de la vida diaria de la población? Que las políticas focalizadas en los pobres suelen aumentar sus ingresos, pero no los eximen de

su vulnerabilidad, ya que no modifican intrínsecamente sus “oportunidades” en el punto de partida o sus “capacidades”, como señalaría Sen (1999), por lo menos en el corto plazo.

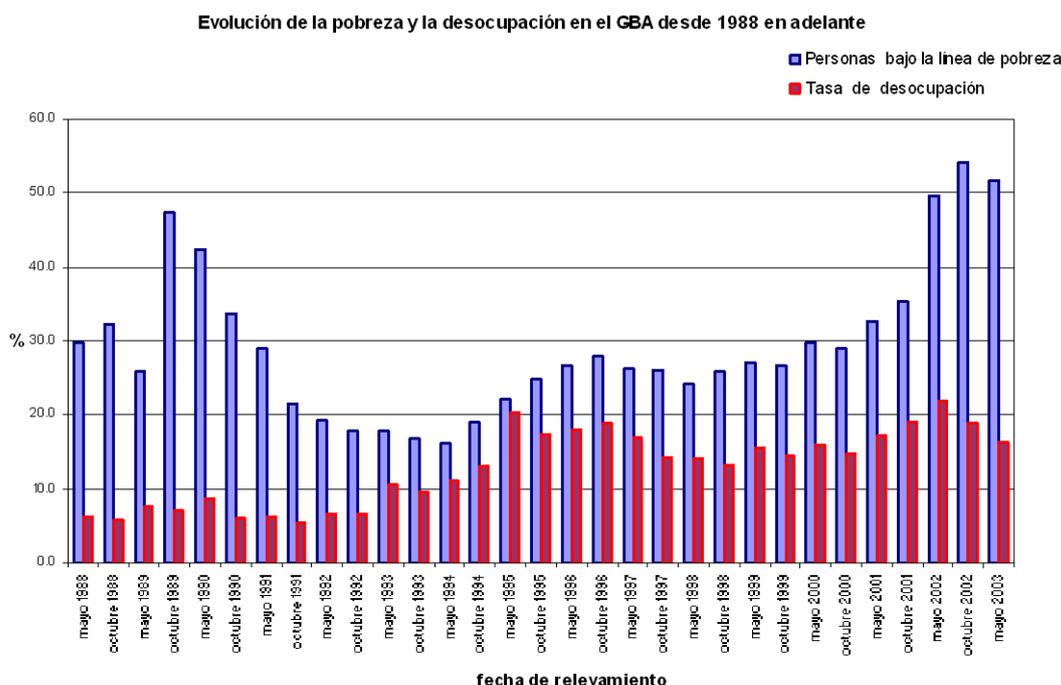
Hemos convenido en la posible influencia de la desocupación y la subocupación en los niveles de desigualdad en una sociedad, a través del deterioro de los salarios reales (al suponer una oferta laboral que excede la demanda) y la precariedad del empleo. Pero ¿cómo se relacionan la desocupación con la pobreza?

A fin de poder inferir su efecto, transcribimos seguidamente un gráfico provisto por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) con la evolución de la pobreza argentina desde 1988 en el gran Buenos Aires, lo cual permite verificar los dos momentos de mayor incidencia, coincidentes con las dos graves crisis de la democracia: la de 1989 y la del 2001-2002. Sin embargo, la desocupación parece seguir su propio ciclo con un pico en 1995 en momentos de crecimiento y otro en la crisis en el año 2002 cuando todos los indicadores argentinos alcanzaban guarismos antes inéditos como un 10.9% de caída en el PIB y un 53% de pobres.

Como ya señalamos la desocupación fue del 8.7% en el 2009 y la pobreza del 9.6%, lo cual puede significar que esta última descendió mucho más rápido que la desocupación, como resultado probable de los planes sociales focalizados en paliar la pobreza, pero no tanto en promover el empleo en épocas de crecimiento:

**CUADRO 8.Q**

**Comparación de la evolución de la pobreza y la desocupación entre mayo de 1988 y mayo de 2003 Argentina**



Fuente: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Si la disminución de la pobreza y el crecimiento sostenido de Chile no fueron acompañados por el de la desigualdad, si en Argentina puede verificarse un aumento de la desigualdad en el período 1992-1997 con altas tasas de crecimiento y disminución de la pobreza como vemos en el gráfico precedente, la realidad empírica parece ofrecernos señales interesantes para el análisis. Las dos experiencias parecen señalar que en épocas de bonanza, la pobreza disminuye, pero la desigualdad no tiene una respuesta similar a menos que se inicien acciones específicas para combatirla.

¿Cuáles son los factores que influyeron en la desigualdad? A pesar de la razonable provisión de bienes públicos en los dos países, la relativa mejora en la educación chilena, la alta desigualdad persiste a pesar de una tendencia muy leve a su disminución. Como señalamos la tasa de desempleo y su variedad el subempleo, parecen guardar una

relación más directa sobre la distribución del ingreso. Seguidamente nos dedicaremos a este tema.

#### 8.2.3.5. Las mediciones de la desigualdad

Cualquier medida de desigualdad se encuentra con un primer escollo que es definir qué se va a medir y cómo ¿La renta o el consumo? “es frecuente platearse si nos aproximamos al problema por el ingreso o por el gasto” (Troitiño Cobas, 2001). La elección suele inclinarse a la renta, ya que es el dato estadístico sobre el que “se dispone de información estadística recogida de forma regular y bastante fiable” (Goerlich Gisbert y Villar Notorio, 2009: 17) y el consumo es de medición más complicada. Sin embargo, la renta trae consigo ciertos problemas implícitos que tienen que ver con sus posibles defectos en los extremos, con la subdeclaración de los sectores de mayores ingresos (con el límite superior) pero también con el de los sectores más desposeídos en el extremo inferior (ibídem).

Por otro lado, se requieren datos agregados de ingresos a nivel individual o familiar (otro dato a definir) y la base para el cálculo puede hacerse a través de encuestas a los hogares o declaraciones impositivas<sup>69</sup>, lo cual de por sí, pueden resultar en información diferenciada de ingresos<sup>70</sup>. En el caso de los países que nos ocupan, la información del ingreso es producto de información de las encuestas realizadas en instituto de estadísticas y censos.

Una vez definida la base de medición de la distribución del ingreso, la pregunta es ¿cómo medir la desigualdad? Cualquier coeficiente que elijamos puede resultar en “un indicador numérico que estima con diferentes criterios, el grado de dispersión de la renta en una sociedad y momentos dados” (Goerlich Gilbert y Villar Notorio, 2009: 18). Pero ¿cuál elegir? Lo ideal parece ser utilizar más que uno, para complementar los defectos de uno y otro coeficiente y arribar a conclusiones más abarcativas.

---

<sup>69</sup> “A la hora de comparar rentas en los diferentes hogares es habitual tomar como renta representativa la renta per cápita. ¿Cómo determinarla cuando nos estamos refiriendo a hogares? Aunque algunos trabajos en específico señalan que no se consideran las economías familiares de escala, en algunas mediciones, como las europeas, se incluye un cierto dimensionamiento de la economía de escala, prorrateando el gasto familiar entre los miembros, como por ejemplo la escala Oxford, que atribuye al miembro sustentador del hogar 1, y a otros adultos 0.7 (ibidem). Por último, se están tratando de dimensionar rentas por poder adquisitivo incluido, ya que los precios de los bienes y de la vida, suelen diferir por área geográfica.

<sup>70</sup> Como ya señalamos, la información por encuesta puede agregar datos familiares, no detectables en la impositiva o puede incluir datos de transferencia o ingresos no considerados en la base impositiva.

Por lo pronto, existen varios métodos de medición, tal como nos hemos referido en el primer capítulo, ya sea a través de la comparación de ingresos por grupos (tal como la curva de Lorenz que exhibe la estructura de la distribución), o la razón entre el decil (o quintil) más bajo y el más alto, ya sea por medio de coeficientes como el de Gini o el Atkinson, entre los más conocidos (Contreras, 2007). Algunos de estos coeficientes son normativos como, por ejemplo, el de Atkinson que considera a la desigualdad como una pérdida del bienestar colectivo potencial (Goerlich Gilbert y Villar Notorio, 2009: 18), otros se basan en la entropía de las ciencias físicas<sup>71</sup> como el de Theil que “en esencia mide la desigualdad del ingreso en términos de efecto en el bienestar” (de la Torre, 2007). Su ventaja es que permite detectar la desigualdad entre grupos e intragrupos, una posibilidad que el coeficiente de Gini no tiene (principio de descomposición adictiva). Cualquier instrumento de medición que se elija debe reunir algunas características mínimas para posibilitar su comparabilidad y la validez de sus resultados, a saber: debe contar con independencia de escala (o sea no variar con transformaciones proporcionales), independencia ante los cambios en el tamaño de la población y de categorías (no variar si se agrega un número proporcional de individuos por categoría); por otro lado, debe cumplir cierto principio de transferencia, que puede ser débil (disminuir por la transferencia de ingresos de un hogar rico a pobre) o fuerte (la disminución es mayor cuando aumenta la distancia entre los dos sujetos involucrados). Para fines comparativos y de comprensión del coeficiente, debe dar como resultado entre cero (igual) y 1(máxima desigualdad). A los fines de la presente investigación utilizaremos los datos de la distribución de ingresos por deciles y del coeficiente de Gini. Si bien este último tiene como defectos que no cumple con el principio de descomposición adictiva, como ya señalamos, ni satisface el axioma de transferencias fuertes, tiene la ventaja de que es el coeficiente más popular en las mediciones nacionales e internacionales lo que facilita su comparabilidad.

Como ya señalamos, cada organismo nacional de estadísticas y censos provee la información por país que también pueden hallarse en organismos internacionales como el Banco Mundial o la CEPAL.

Cuando medimos el ingreso a través de la comparación de deciles o quintiles, lo hacemos separando la población económicamente activa en 10 grupos (decil) o en cinco

---

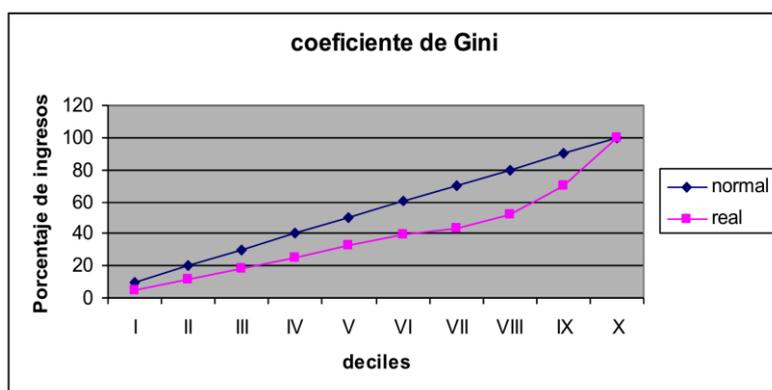
<sup>71</sup> En física, la entropía es un principio de la termodinamia que se refiere al desorden propio de un sistema. Supone que se pasa de un sistema en orden a uno sumido en el caos del que no hay regreso. De esta forma, la igualdad es la situación de orden, y la desigualdad, el camino al caos.

(quintil), estableciendo la porción de riqueza que le corresponde a cada uno sobre los ingresos totales, siendo el primero el de más bajos y el último el de más altos ingresos o gastos en su defecto. A partir de estos guarismos se pueden determinar otras mediciones gráficas (curva de Lorenz) o coeficientes como el de GINI<sup>72</sup>.

Veamos un ejemplo tomando los datos de las distribuciones para el 2003 en Chile y Argentina por decil:

---

<sup>72</sup>El Coeficiente de Gini puede medir cualquier disparidad entre la curva normal y la obtenida con datos de la realidad, pero se popularizó para la medición de la desigualdad en el ingreso. El procedimiento es el siguiente: se divide la población en grupos homogéneos (deciles, quintiles según las mediciones más habituales) y se determina la porción del ingreso que le corresponde a cada una. Dicha curva, llamada de Lorenz se grafica en una función donde el eje vertical representa el porcentaje acumulado según el nivel de ingresos de los individuos mientras el horizontal indica el porcentaje acumulado de la población en quintiles o deciles. En una situación ideal (representada por la curva normal) cada grupo debería recibir igual proporción del ingreso (el 10%, 10% el 20%, 20% etc.) La diferencia entre la curva de Lorenz (que representa la distribución real) y la situación ideal genera un área llamada Coeficiente de Gini = Area A / Area A + Area B (ver gráfico 1). Dando A es la diferencia entre la curva normal y la real y el Area B es la superficie entre la curva real y el eje de las X.



CUADRO 8.R.1

Ingresos por hogares  
Chile/Argentina 2003

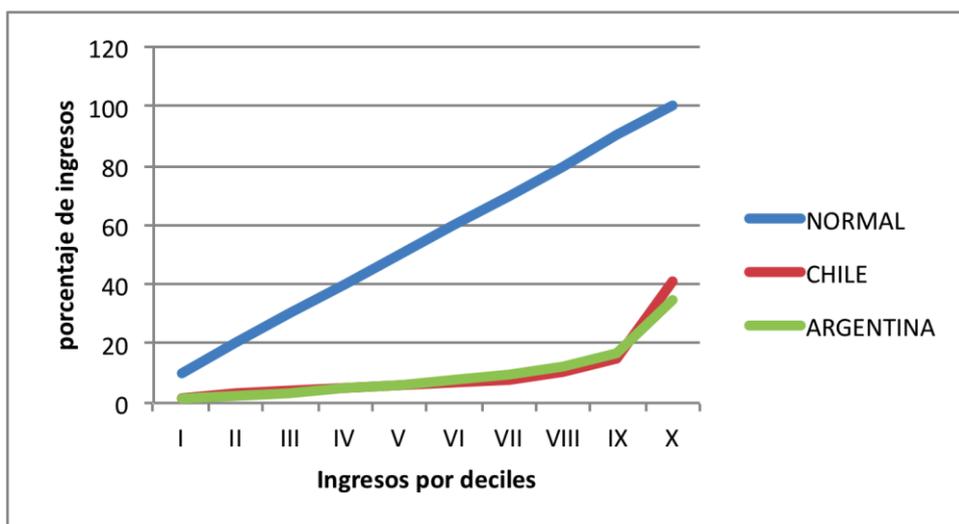
DECIL	NORMAL	2003	
		CHILE	ARGENTINA
I	10	1.6	1.5
II	20	2.9	2.6
III	30	3.8	3.7
IV	40	4.8	4.9
V	50	5.6	6.2
VI	60	6.6	7.7
VII	70	8.2	9.5
VIII	80	10.7	12.3
IX	90	15.2	16.5
X	100	40.6	35.1
TOTAL		100	100

Fuente: Elaboración en base a Salinas, 2007: 142 (Chile) e Instituto Nacional de estadísticas y Censos en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Como puede verse en los datos del cuadro precedente los ingresos distribuidos por deciles en Chile y Argentina en el 2003 presentaban los tres primeros grupos asombrosamente similares y una distribución más concentrada en el último decil en Chile, más repartida entre los tres últimos en Argentina lo que resulta, como veremos más adelante, en un coeficiente de Gini más bajo para el caso argentino. De todas formas, en la curva de Lorenz siguiente podremos percibir la representación gráfica de la distribución de la renta de las poblaciones de ambos países, comparados contra una curva normal donde cada uno de los diez grupos recibiera el 10% de los ingresos totales. El área que queda determinada entre la curva normal y las de la rentas reales se denomina “Área de concentración”, cuánto mayor sea ésta, más desigual será la distribución de la renta. En nuestro ejemplo, tanto Chile como Argentina exhiben una distribución bastante similar, ligeramente menos concentrada en el último decil para el caso argentino, lo cual hace que las dos curvas prácticamente se superpongan:

Cuadro 8.R.1

Curva de Lorenz comparativa. Argentina y Chile 2003



Fuente: Elaboración propia en base a Salinas, 2007: 142 (Chile) e Instituto Nacional de estadísticas y Censos en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Para visualizar la distribución del ingreso del 2010, el Cuadro 8.R.3 nos provee de información proveniente del Anuario estadístico de la Cepal 2010 con guarismos de Argentina, Chile, Brasil y México. Esta vez podemos comprobar que los datos del primer quintil para Argentina, Chile y México se presentan bastante similares:

CUADRO 8.R.3

Distribución del ingreso de personas urbanas y rurales (2010)

País	Decil 1	Decil 2	Quintil	Quintil	Quintil	Decil 9	Decil 10	Año	Total de control
	quintil 1	2	3	4	quintil 5				
Argentina	1.3	2.3	7.2	11.5	19.1	15.6	43.1	1999	100.1
	1.1	2.4	6.7	12.7	20.4	16.3	39.2	2009	98.8
Chile	1.2	2.2	6.9	10.7	17.6	15.2	46.3	2001	100.1
	1.5	2.7	7.8	11.7	18.1	15	42.9	2009	99.7
Brasil	0.6	1.4	5.1	9	16.1	15.1	52.8	2001	100.1
	0.8	1.9	6.5	11	18.4	15.2	46.5	2009	100.3
México	1.5	2.5	7.7	12.2	20.3	15.9	40.7	2002	100.8
	1.5	2.6	7.9	12.3	19.5	15.3	41.2	2008	100.3
América Lat.									

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010: 67-68

La información precedente informa los cinco quintiles, abriendo el primero y el quinto en los dos deciles que contiene. Esta información de la CEPAL, nos lleva a una aclaración que ya señalamos precedentemente: algunos órganos de estadísticas como el de Chile informan la estructura de ingresos en quintiles, otros como Argentina la informan en deciles. ¿Cuál es el efecto de uno u otro? Primero para posibilitar la comparación deben tener la misma base, por otro los quintiles suavizan los efectos más agudos del primero y el último decil. Para ejemplificar, el cuadro 8.S realiza la comparación entre un índice basado en deciles y otro en quintiles, en el que el resultado arroja valores mucho más homogéneos:

**CUADRO 8.S**

**Distribución de ingresos de personas urbanas y rurales (2010)**

Año	País	decil 1	quintil 1	decil10	quintil 5	Relación más rico/pobre	
		los más pobres		los más ricos		decil	quintil
	Argentina						
1999		1.3	3.6	43.1	58.7	33.15	16.31
2009		1.1	3.5	39.2	55.5	33.64	15.86
	Chile						
2001		1.2	3.4	46.3	61.5	38.58	18.09
2009		1.5	4.2	42.9	57.9	28.6	13.79
	Brasil						
2001		0.6	2	52.8	67.9	88	33.95
2009		0.8	2.7	46.5	61.7	58.13	22.85
	México						
2002		1.5	4	40.7	56.6	27.13	14.15
2008		1.5	4.1	41.2	56.5	27.47	13.78

Fuente: Elaboración propia en base al Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 2010: 67-68

Analizando la distribución del ingresos y tratando de encontrar razones de la desigualdad, como ya señalamos, Contreras (2007) observó en el caso de Chile en una serie de 30 años, que el quintil más alto había ganado en participación en los ingresos totales mientras los más pobres mantenían la misma proporción. Teniendo en cuenta esos datos, la erosión de renta tuvo que haberse producido en los sectores medios. Veamos si esta reflexión puede aplicarse en otros casos.

A fin de ilustrar en el caso argentino, Demarco analizó una serie de deciles desde 1974 a 1991 donde se puede observar el mismo efecto mencionado por Contreras en Chile: el aumento del decil de mayores ingresos en detrimento de los sectores medios (del 28% inicial al 41.6% en 1991). Por otro lado, esta serie confirma lo que habíamos planteado en el Capítulo VI, la profundización de las inequidades en la distribución del ingreso argentino comienza a mediados de la década del 70 y se profundiza en democracia. El coeficiente de Gini provee un dato adicional al establecer su crecimiento desde un 0.371 al inicio de 1974:

CUADRO 8.T

Coeficiente de Gini y líneas de pobreza en la Argentina desde 1974 hasta 1991

Decil	1974	1976	1980	1983	1991
I	2.3	2.2	2.6	2.1	1.8
II	4.1	4.1	3.6	3.7	2.9
III	4.9	5.1	4.4	4.6	3.2
IV	6.3	6	5.3	5.6	4.1
V	7.4	7.4	6.4	6.6	5.2
VI	8.7	8.9	7.8	8	6.4
VII	10.3	10.4	9.2	9.5	8.1
VIII	12.4	12.4	12	11.6	10.6
IX	15.5	15.7	16.2	15.4	16.1
X	28.1	27.6	32.5	32.9	41.6
TOTAL	100	99.8	100	100	100

COEFICIENTE DE GINI	0.371	0.371	0.419	0.419	0.501
---------------------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Demarco, Gustavo *Coeficiente de Gini, página 8*  
en [www.indec.gov.ar/glosario/coeficiente de Gini.pdf](http://www.indec.gov.ar/glosario/coeficiente%20de%20Gini.pdf) \*[29 de septiembre de 2009]

A lo largo del trabajo hemos mencionado el coeficiente de Gini mide la desviación de la curva de distribución de un país (medido en ingresos o consumo individual o de las familias ) versus la curva normal donde cada grupo recibe la proporción del 10% (si se mide en deciles) o 20% (si se mide en quintiles). Según el Banco Mundial (2010): “la desigualdad en la distribución del ingreso se refleja en el porcentaje de participación del ingreso o del consumo correspondiente a las porciones de población ranqueadas por niveles de ingreso o de consumo. El coeficiente de Gini provee una medición conveniente del grado de inequidad” (Traducción propia. Banco Mundial, 2010:97). Analicemos, entonces, el coeficiente de Gini. De acuerdo a las mediciones de la CEPAL, el coeficiente en los años seleccionados para los países bajo análisis era el siguiente:

**Cuadro 8.U**Coeficiente de Gini  
según la CEPAL

País	Año	Nacional	Urbano	Rural
Argentina	1990	0.501		
	1997	0.53		
	1999	0.539	0.542	
	2009	0.51	0.51	
Chile	1990	0.554		
	1997	0.56		
	2001	0.564	0.558	0.5111
	2009	0.524	0.524	0.466
Brasil	1990	0.627		
	1997	0.638		
	2001	0.639	0.628	0.523
	2009	0.576	0.558	0.511
México	1990	0.536		
	1997	0.539		
	2002	0.514	0.476	0.498
	2008	0.515	0.487	0.493

Fuente: Elaboración propia sobre la base de  
Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL)  
2004:70, 2010: 70

El cuadro anterior permite analizar la evolución del coeficiente de Gini en medio del contexto de las dos mayores economías de la región caracterizadas por ser tradicionalmente desiguales. Como se puede inferir de los guarismos anteriores, la tendencia hacia la baja en los coeficientes de Gini parece verificarse en las cuatro economías a pesar de su permanencia en una distribución inequitativa del ingreso.

Pero: ¿cómo podemos evaluar esa evolución y la profundidad del problema? Para poder dimensionarlo, deberíamos comparar los guarismos a una escala más amplia mundial. La comparación entraña un problema adicional, como veremos en el cuadro siguiente, las mediciones internacionales difieren en su periodicidad y base de cálculo. Por un lado, algunos países toman como base de medición los consumos mientras otros toman los ingresos. Por otro, algunos países toman mediciones individuales, otros por hogares, algunos efectúan una determinación del ingreso sólo en las ciudades, otros a nivel nacional etc. Es por ello que para comparar elegimos fuentes probadas de datos que certifiquen homogeneidad tales como el Banco Mundial. Al hacerlo, nos debemos atener a los años escrutados que muchas veces no coinciden entre los países, de ahí que las series presentan la dificultad de comparar en forma sincrónica. En el cuadro siguiente informamos Índices de Gini para los países seleccionados de América Latina según el Banco Mundial, tratando de establecer cierta cobertura desde los ochenta para poder visualizar los efectos de las crisis y de las políticas a partir de 1990. Adicionalmente, transcribimos los guarismos para países seleccionados de Europa, Asia, Africa y América del Norte sobre los que la institución presenta información en su página web. En el caso europeo, los países del Este exhiben estadísticas de sociedades relativamente equitativas, sobre todo en los datos correspondientes a años previos a la caída del Muro de Berlín (Rusia, 1988: 28). Los bajos índices de Gini<sup>73</sup> se mantienen en Alemania (2000: 28, post unión con la República Democrática Alemana) y Finlandia, el primer lugar de las pruebas PISA hasta el 2006 que con su coeficiente de 27 en el 2005, provee un indicio de la situación equitativa de ingresos pero también en la provisión de bienes públicos de calidad. Por otro lado, en el caso de Africa, se informa sobre Namibia, el país más desigual del mundo, para el año que el Banco Mundial contaba con datos:

---

<sup>73</sup> El índice de Gini es igual al coeficiente multiplicado por 100.

**CUADRO 8.V**

**Indices de Gini según el Banco Mundial**

Muestra		
País	Año	Coefficiente
Argentina	1986	45
	1992	45
	2002	53
	2006	48.8
Chile	1986	56
	2000	55
	2005	52
	2006	52
Brasil	1986	57
	1996	59
	2001	59
	2007	55
México	1981	46
	1992	51
	2000	52
	2005	48

Otros países		
País/contin.	Año	Coefficiente
Europa		
Hungría	1992	21
Italia	2000	35
Alemania	2000	28
Croacia	2005	29
Finlandia	2000	27
Rusia	1988	24
	1996	46
	2005	38
Asia		
China	2005	42
India	2005	37
Israel	2001	39
Africa		
Sudafrica	1996	57
Namibia	1992	74
Uganda	2005	43
Am.Norte		
Canadá	1996	47

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2010) World development Indicators 2010: 93,94 y [www.databank.org/indicador/SI.POV.GINI/countries](http://www.databank.org/indicador/SI.POV.GINI/countries)

¿Qué información podemos inferir de este cuadro? Una vez más, que se puede ser equitativamente pobre como en el caso de los países del Este previa la caída del Muro o de Uganda, pero que también se puede alcanzar cierta equidad dentro de una estructura de ingreso per cápita alta como en el caso de Alemania o de Italia. Mucho se ha hablado de las desigualdades que trae consigo el capitalismo, a pesar de que el Banco Mundial presenta datos sólo para Canadá pero no para Estados Unidos, podemos inferir que este

país con su excelente provisión de bienes públicos no presenta la distribución del ingreso equitativa de los países europeos, muchas veces vilipendiados por sus altos impuestos, pero que han sabido establecer cierto nivel de vida parejo entre sus poblaciones. Como señalamos, América Latina exhibe números muy altos en sus índices de desigualdad, aún los países de mayores clases medias como el Uruguay mantienen sus guarismos por encima del 40%, muy superiores a la de los países europeos. Estas medidas de desigualdad permiten inferir la existencia de sociedades de contrastes cuyos efectos señalamos en el Primer Capítulo en términos de incidencia en niveles de pobreza, profusión de crisis, oportunidades desiguales, cultura de la sospecha por el que se percibe diferente, exclusiones o efectos en el crecimiento a largo plazo. Para revertirlo parece requerirse tomar conciencia, ubicar las razones de la aparición y permanencia de los contrastes, y posibilitar desde políticas públicas efectivas su reversión, en medio de un contexto económico donde se ponga el acento en el crecimiento. Tal como propone Ffrench-Davis se requiere la consideración de un plan de desarrollo integral a largo plazo (2007), donde se incluya en la agenda el desarrollo (Ocampo: 2003). Años de atención por la distribución solamente en el caso argentino, exhiben que el efecto a largo plazo es la distorsión en la asignación de recursos, la involución y el desencanto. Se necesita crecer para repartir, parece ser el mensaje. Pero con el crecimiento sostenido, se hace necesario analizar el perfil de país que produzca una mejora en el empleo, como puede inferirse del Chile de las últimas décadas y de Argentina en el último lustro.

### **8.3. Conclusiones del capítulo: los indicios de la desigualdad**

El planteamiento central (...) es que se precisa pasar del fuerte sesgo “financierista” y “cortoplacista” a un enfoque en que se priorice, explícitamente, el desarrollo productivo y su repercusión en la equidad (FFrench-Davis, 2010:8).

Así como en el Capítulo VI hemos revisado la historia argentina como Nación tratando de encontrar el punto de inflexión y las razones del cambio de una sociedad equitativa a una desigual, en el Capítulo VII hemos recorrido los puntos salientes de la historia chilena, para poder identificar los factores que contribuyeron al mantenimiento de una sociedad desigual. A pesar de que resumir las ricas historias de ambos países, para

buscar indicios de sus estructuras sociales, puede considerarse una excesiva simplificación, hemos podido detectar en la sociedad argentina de mediados de los setenta, características de incremento de la inequidad que luego se confirmaron con la transición de la democracia en 1983. Hemos convenido que las hiperinflaciones tuvieron un efecto sobre la pobreza, el crecimiento y finalmente sobre la desigualdad, pero ese incremento fue confirmado con políticas de apertura sin gradualidad y pérdidas de empleo. Nuevas hiperinflaciones iban a continuar el deterioro del salario argentino, mientras que la estabilidad de los noventa hizo mucho por provocar un lustro de crecimiento aunque, los empleos se redujeron en medio del aumento de la productividad como un efecto no deseado de las privatizaciones/desregulaciones/apertura/inversión en bienes de capital. Los noventa en Argentina marcan un punto de inflexión económico que iba a acentuar la desigualdad al elevar la tasa de desempleo y subocupación, aún en medio del crecimiento y la disminución de la pobreza.

Por su parte Chile, trazó su historia como una sociedad bastante estable, con limitadas turbulencias políticas salvo el golpe de estado de 1973 y la dictadura que se extendió hasta 1990. Esa relativa tranquilidad política en medio del convulsionado subcontinente, se acomodó en una sociedad de contrastes, minera y agraria, donde la tierra se repartía entre pocos, mientras se mantenía cierta rularidad en la población.

Luego de los años de socialismo, en los cuales el salario real había mejorado, por lo menos hasta 1972, llegó el gobierno pinochestita cuyas políticas de apertura sin gradualidad tuvieron su eclosión en 1982, con la dura crisis que llevó a la desocupación al 27%. En 1985, sin embargo, comenzó la senda de crecimiento sostenido en Chile, en un camino que los gobiernos de la Concertación iniciados en 1990 no interrumpieron, aunque profundizaron el acento sobre la provisión de bienes públicos como la educación.

A partir de 1990, entonces, ambos países comparten la vigencia del régimen democrático y la aplicación de las medidas aconsejadas por el Consenso de Washington. Hacia el 2010, ambos han recibido el beneficio del incremento de los precios de sus ventas internacionales, en un esquema de exportaciones de fuerte contenido en bienes primarios. Esta asignación de los recursos económicos de ambas economías, supone el aprovechamiento de las ventajas comparativas de sus riquezas naturales en medio de un contexto internacional favorable a la venta de commodities pero, también supone una elección hacia sectores productivos que no generan un elevado nivel de tecnología local

o una alta utilización de valor agregado en empleo de calidad. Estos datos proyectan el análisis hacia horizontes que exceden la coyuntura: ¿Qué significan para un país mantenerse como exportador primario?, ¿cómo influye un mercado interno reducido en la competencia internacional y la economía de escala?, ¿cómo influyen estos factores en el mercado laboral? Y finalmente, ¿cuál es el efecto del perfil del mercado laboral en la distribución del ingreso?

Tratando de establecer algún tipo de inferencia causal de la desigualdad, hemos descubierto la escasa relación causa-efecto de la pobreza sobre la desigualdad, aunque hemos convenido que la desigualdad sí afecta la pobreza reduciendo su elasticidad al crecimiento, y vulneralizando los sectores medios-bajos ante las crisis. Tanto Argentina como Chile mantienen una provisión aceptable de bienes públicos, según hemos podido analizar, lo cual hace aparecer a ambas naciones como de alto desarrollo humano para el PNUD, ocupando los primeros lugares en la región. Sin embargo, y a pesar de los consejos del Banco Mundial en el sentido de mejorar la provisión en educación para aumentar en el nivel de vida, pudimos convenir en la insuficiencia de la recomendación en el caso de los países bajo análisis. Si esas medidas de política pública no se complementan con una planificación eficiente sobre industrialización futura generadora de nuevos empleos, la educación podría no resultar en beneficios sustantivos, por lo menos al corto plazo. Por otro lado, la idea del mismo organismo y sus analistas estrellas (como de Ferrantis, 2005), sobre la necesidad de instituciones fuertes para crecer con equidad parece ser confirmada parcialmente por Chile: las instituciones formales serias pueden asegurar el crecimiento y la inversión, ¿pero pueden de por sí asegurar la equidad en la distribución?

Al analizar las cifras de los dos países, sin embargo, parece existir algún tipo de relación entre el mercado de trabajo, la mayor precariedad en el empleo, el desempleo y la desigualdad. Como ya señalamos, el mercado de trabajo no es una variable independiente, surge a su vez de una combinación de factores: del perfil exportador, de la asignación de recursos en la economía entre los distintos sectores, de la dimensión del mercado interno, de las alianzas estratégicas, de la cantidad de valor agregado que se exporte, y en esta instancia, de la calidad de ese valor agregado, es decir, del conocimiento tecnológico, la educación y experiencia de la fuerza laboral invertida. En suma, de una confluencia de factores que no sólo involucran al mercado y a la

asignación eficiente de recursos, sino al Estado, y su participación para propiciar el crecimiento sostenido a través de instituciones fuertes. Cuestiones que también suponen una cierta planificación a largo plazo del perfil de país que se quiere lograr, en medio de una sociedad inclusiva donde las oportunidades para el desarrollo personal se multipliquen.

---

### Referencias del capítulo:

Aldunate, Eduardo y Martiner, Ricardo (2006), “Política Fiscal y protección social” en *Revista CEPAL 90*. Diciembre de 2010 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org) .Pp. 87-103.

Araya, Eduardo, Barría, Diego y Drouillas, Oscar (2009), *Sindicatos y Políticas públicas en Argentin, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela (1996-2004)*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Banco Mundial (2010), *World Report indicators 2010*. Washington, World Bank.

Beck, Ulrich (2000), *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, Editorial Paidós.

Beccaria, Luis y López, Néstor (1996), “Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano” en Luis Beccaria y Néstor López (compiladores) , *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF, Losada. Pp.18-46.

Cachanosky, Roberto (2009), *Por qué fracasó la economía K*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Carpio, Jorge y Novacovsky (1999), “Introducción” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp.11-22.

CEPAL (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, documento elaborado por la Secretaría de la CEPAL, segunda conferencia Regional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Santiago, mayo de 2000) en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- (2002), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- (2011), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- (2011b), *La hora de la desigualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia 30 de Mayo al 1 de junio de 2010 en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Cimillo, Elsa (1999), “Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp.175-198.

Contreras, Dante (2007), *Distribución del ingreso en Chile, nueve hechos y algunos mitos* en <http://www.dii.uchile.cl/~revista/revista/vol2/n2/07.pdf>

de la Torre García, Rodolfo (2007), “Desigualdad e inequidad en México” en *Políticas Públicas para el crecimiento incluyente* Pablo Cotler (editor). México, Editorial Iberoamericana en [www.books.google.com](http://www.books.google.com)

De Pablo, Juan Carlos (2005), *La economía argentina en la segunda mitad del sigloXX. Tomo II*. Buenos Aires, Editorial La Ley.

Della Paolera, Gerardo (2011), “En el mundo no entienden que desperdiciemos así a nuestro país” en diario *La Nación* del 23 de enero de 2011 en <http://www.lanacion.com.ar/1343532-en-el-mundo-no-entienden-que-desperdiciemos-asi-nuestro-pais>

Del Valle , Alejandro (2009), “Sistema de bienestar, servicios educativos y desigualdad en América Latina” en *Iberofórum, revista en ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año IV, No.8, Julio-diciembre 2009.Pp.163-199

Ffrench-Davis, Ricardo (2010), “Macroeconomía para el desarrollo: desde el “financierismo” al “productivismo” en *Revista CEPAL 102*. Diciembre 2010, en [www.eclac.org](http://www.eclac.org). Pp.7-27.

Garretón, Manuel (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago, Fondo de cultura económica.

Iglesias, Enrique (2006), “El papel del Estado y los paradigmas económicos” en *Revista CEPAL 90*. Diciembre 2006, en [www.eclac.org](http://www.eclac.org). Pp.7-20.

Huntington, Samuel (1996), *El orden político en las sociedades de cambio*. México, Paidós.

Kuznets (1934), *Discurso al congreso americano* en [www.scribd.com](http://www.scribd.com)

Larroulet, Cristian (2005), “Políticas públicas para el desarrollo” en Pedro Isern Munné y Gabriel C Salvia (comp), *La experiencia chilena consensos para el desarrollo*. Buenos Aires, Editorial Cadal. Pp.115-147.

Lemmi, Nora (2006) *Las crisis de la transición democrática argentina*. Tesis presentada para el grado de Maestría en Sociología en la Universidad Iberoamericana. México. en [www.uia.mx/biblio](http://www.uia.mx/biblio)

López Murphy, Ricardo (2005), “Lecciones de la experiencia chilena para la Argentina y América Latina” en Pedro Isern Munné y Gabriel C Salvia (comp), *La experiencia chilena consensos para el desarrollo*. Buenos Aires, Editorial Cadal. Pp.104-113

Madison, Angus (1997), *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*. Paris, Perspectivas OCDE

Monza, Alfredo (1998), “La evolución de la informalidad en el area metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) (1999), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp. 83-110.

Ocampo, José Antonio (2003), “Retomar la agenda para el desarrollo” en *CEPAL* No.71 agosto de 2001 en [www.eumed.net/crusecom/textos/2004/ocampo\\_agenda.html](http://www.eumed.net/crusecom/textos/2004/ocampo_agenda.html)

O'Donnell, Guillermo (2004), *Contrapuntos*. Buenos Aires, Editorial Piados.

Portes, Alejandro (1999), “La economía informal y sus paradojas” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp.25-49

Tokman, Víctor (1999), “El sector informal posreforma económica” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp. 65-73.

Troitiño Cobas, A. (2001), “Incidencias de la ocultación de ingresos de la EPF sobre niveles regionales de desigualdad relativa y bienestar-renta” en *Estudios de economía aplicada*. Diciembre de 2001. Vol.19 No.3. Madrid. Pp.189-210 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Rector, John (2003), *The history of Chile*. New York, Palgrave Mc Millan.

Salinas, Darío (2007), *Vicisitudes de la democracia. Entre el peso del modelo y los límites de la política en Chile*. México, Plaza y Valdés editores.

Salinas Figueredo, Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005), “ Las condiciones de la política social en América Latina” en *Papeles de población* abril-junio, Número 044 Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México Pp.83-108 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Stiglitz (2003), *El malestar de la globalización*. Buenos Aires, Alfaguara.

Peña, Félix (2001), “Instituciones y políticas públicas en el comercio exterior argentino” en *Contribuciones* Año XVIII No.1 (69) enero-marzo 2001. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer Stiftung AC, Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA. Pp.109-128.

Rigat-Pflaum, María (2008), *La participación política de las mujeres en Argentina del siglo XXI, ¿un resultado a la ley de cupo?* Fundación Friederich Ebert en Argentina en <http://www.fesgenero.org/documentos/Participacion%20Politica/02.pdf>

Touraine, Alain (2001), *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

## Conclusiones

Según Sartori (2000) “el mundo tal cual lo conocemos es desigual” y en esta frase resumió lo que la realidad empírica parece reclamar a los teóricos: la igualdad, como valor, se constituye en una buena intención construida en el ideal de un “deber ser” que se confronta con la vida diaria de un “ser” pleno de contrastes y diferencias. Desde esta reflexión teórica es que intentamos articular el eje conceptual de la igualdad-desigualdad, cuestión que, en primera instancia, implica la exploración de la igualdad y su alcance como valor protegido a lo largo de la historia.

Si nos remontamos a la Antigüedad, la valoración ética de la igualdad aparece en los principales autores, tales como Platón o Aristóteles. Con una preocupación clara por determinar la equidad como valor fundamental, Aristóteles<sup>74</sup> señalaba que la sociedad debía ser de clase media, en una igualdad que evitaría el control del poder económico y donde se pudiera “dar a cada uno lo suyo”, sin el peso de los intereses particulares. La desigualdad, en su teoría, era la causante del “desorden” (Spengler, 1971), de ahí que para lograr la vida buena de los ciudadanos, era necesaria una sociedad sin grandes diferencias de ingresos. Claro que su idea original se aplicaba al “demos” o sea, a un pueblo reducido al grupo formado por aquellos que por naturaleza eran ciudadanos: los hombres mayores de edad, hijos de hijos de nacidos en Atenas. El resto de la población (los extranjeros, las mujeres, los esclavos) parecía no gozar “naturalmente” de la posibilidad de considerarse libres e iguales.

Siguiendo el recorrido por la historia, nos podemos encontrar con la recurrencia de la preocupación por la igualdad, mientras la idea de “pueblo” incluido se iba modificando ¿Cuál sería el efecto de esa variación?

El cristianismo, en su intento por justificar las distinciones naturales entre los hombres, nos aseguraba que somos idénticos en esencia (todos hijos de Dios, alma y materia) pero distintos en existencia, con lo cual se explican las diferencias de capacidades, de mérito y, sobre todo, las de rango o de herencia en una sociedad vertical como la de Edad Media. De alguna forma, al extender el concepto de “pueblo” (por lo menos el de Dios) se fueron estableciendo las bases para el desarrollo del concepto de “individuo” como titular de obligaciones y derechos naturales entre los que se mencionaban la seguridad, la propiedad y la felicidad. Aparecía la Modernidad y el

---

<sup>74</sup> Aristóteles establece la necesidad de una sociedad sin grandes contrastes, sin ricos ni pobres, señalando que hacía falta una sociedad de “clase media” (*Ética a Nicódemo*)

camino se encontraba abierto para que, por medio del mérito y esfuerzo, se pudiera mejorar la posición relativa en la sociedad.

Ya en el siglo XVIII, Jean Jacques Rousseau se convertía en el teórico de la igualdad en medio de la Ilustración Francesa, mientras proponía la novedad de una igualación por “convención o derecho” bajo el Contrato Social (Rousseau, 2000: 41), donde la voluntad general y la mayoría ejercieran la soberanía. A diferencia de las concepciones marxistas, en el mundo de Rousseau se establecía la igualdad no como un valor absoluto que alcanzara a todas las esferas de la vida, sino como “igual libertad” y de derechos desde las diferentes capacidades, en lo que iba a resultar en una primera aproximación a la democracia de nuestros días. Lamentablemente, los ideólogos de la Revolución Francesa olvidaron esas ideas previas sobre la sociedad de Rousseau, para quedarse únicamente con el concepto de la de la “voluntad general” y su implícito desprecio por la opinión de las minorías, una vez ejercidos los sistemas de decisión establecidos en el esquema de la democracia directa, el ideal político de Rousseau.

En la Francia de 1789, la Revolución se instauraba como un régimen autoritario que, paradójicamente, proclamaba como lema: “libertad, igualdad y fraternidad”. A pesar de su pretendida inclusión, se trataba de una “igual libertad” restringida a lo “fraterno” considerado como *masculino y burgués* que excluía a la monarquía, a las mujeres, a los extranjeros, a los religiosos, a los nobles, a los campesinos tradicionales relacionados con la monarquía, etc. De todas formas, en su camino mundial, el eslogan fue extendiendo el concepto de “pueblo” incluido, eliminando las restricciones originales dadas por la coyuntura francesa del momento. ¿Cómo se conciliarían estas ideas con las diferencias desde la libertad y el incentivo a la iniciativa privada, protegidas por la teoría liberal? El liberalismo aparecía en Inglaterra en el siglo XVII proclamando los beneficios de la defensa de la libertad, en medio del reconocimiento de los derechos naturales de todos los individuos. Poco a poco, la tradición del nacimiento o de un título nobiliario dejaron de ser las únicas causas de diferencias sociales, ya que el trabajo exitoso o la acumulación aparecieron como factores adicionales. Desde otra tendencia ideológica se defendía también, como en Rousseau, esa igualdad fragmentada en que resulta en la “igual libertad”.

Por otro lado, en el siglo XX, con la consolidación de la democracia liberal, se fue extendiendo el concepto de pueblo (de hombres blancos nacidos en el territorio con propiedad, a hombres blancos con propiedad y educación, de allí a hombres y mujeres,

ciudadanos blancos o de color). Entonces, se presentaba un claro dilema. Si los valores de igualdad y libertad se habían considerado universales para un concepto restringido de pueblo, ¿cómo considerarlos en medio de un pueblo que se presentaba universal? Si todos eran iguales, ¿cuál sería el alcance de la afirmación? Mientras la democracia liberal parece afirmar la “igual libertad” y la igualdad de derechos, el liberalismo reclama la desigualdad necesaria para darle el premio al esfuerzo y al mérito, en medio de una sociedad considerada la suma de los individuos particulares, con un concepto de equidad restringido.

Finalmente, en nuestro recorrido por el eje conceptual de igualdad-desigualdad no podemos soslayar los aportes del socialismo que establece una nueva dimensión para la igualdad, dada por su equiparación teórica desde lo económico y social. El socialismo supone la igualdad absoluta de un pueblo genérico, en una concepción que podríamos denominar del “punto de llegada” en lugar de la del “punto de partida” enunciada por Hayek.

De todas formas, lo que en lo conceptual parece claro multiplica zonas grises en la realidad ¿Cómo garantizar la libertad en pie de igualdad cuando se convive con un mundo de contrastes en el que los hombres parecen contar con posibilidades diferenciadas, dadas por las oportunidades de su cuna o nacionalidad?

He aquí la importancia de considerar a la desigualdad en su relación con el valor protegido de la igualdad. Si vivimos en un mundo donde lo natural es la diferencia, la igualdad, un valor normativo defendido al menos teóricamente desde la Antigüedad, no “es” en la realidad, requiere una definición, una construcción desde lo que se considera justo en una sociedad (Sartori, 2000). Por otro, lo que pareció una relación unívoca en el pasado, la de la igualdad con la libertad, entra hoy en colisión, en medio de un concepto extendido de pueblo. En la Antigüedad, con un demos restringido, era posible hacer de los incluidos todos libres e iguales, por lo menos frente al extenso universo de los no comprendidos. Hoy, cuando los incluidos son la mayoría parece mucho más complicado definir aquellas zonas donde la libertad y la igualdad se superponen o se oponen, sobre todo en lo que se refiere a la libertad individual en el campo de lo económico.

Si en el mundo contemporáneo el mérito o el empeño no son los únicos determinantes del éxito, si los contrastes no se apoyan sólo en las distinciones naturales sino también en las heredadas o en las predeterminadas por un situación de exclusión de inicio o por la falta de contactos e influencias actuales, de alguna forma, podemos

convenir en la existencia de “inequidad”. De esta manera, la desigualdad se convierte en un producto de construcción social, que se relaciona con las definiciones de valores éticos de aquello que se considera justo, pero que también es el resultado de una complicada serie de acciones y omisiones de política pública, de una determinada estructura demográfica, de un perfil económico así como también de definiciones previas como las del alcance de la intervención del Estado o del grado de autonomía concedido del mercado. Dentro de esta perspectiva, la desigualdad se presenta como un fenómeno complejo cuya importancia depende de una conjunción de causas establecidas en dos niveles, el primero valorativo (definiciones éticas previas) y el segundo se refiere a cuestiones de carácter instrumental que pueden operar en forma individual o conjunta en un tiempo o lugar en la sociedad. ¿Cuáles podrían ser esos factores? Como ya señalamos, siguiendo a Gradin y del Río (2001), las causas probables se podrían categorizar en tres: las que se refieren al Estado y a las políticas públicas (sistema fiscal, de subsidios o transferencias, provisión de bienes públicos, políticas de desarrollo), al mercado (de trabajo, nivel de inversión) y a las condiciones demográficas vigentes (entre las que podemos mencionar migraciones, cuestiones raciales, movilidad social, tasa de natalidad, edad de la población, esperanza de vida) etc.

Desde estas complicaciones, y para establecer la necesidad de la definición explícitas de valores protegidos en una sociedad, de aquello que se considera justo (Pérez Portilla, 2005) en un tiempo y un espacio es que se estableció ese primer eje de análisis conceptual de la igualdad-desigualdad, estableciendo la consideración de las causas en el nivel instrumental en la segunda parte de la investigación.

Volviendo al contenido ético, podemos convenir que en medio de un mundo con ideas dominantes divergentes, la igualdad ha dejado de ser un concepto único y universal para fragmentarse en varias igualdades: de derechos políticos y civiles, de oportunidades, de derechos sociales u económicos. El alcance depende de la ideología subyacente y del espacio que se le otorgue a la protección de la libertad. De alguna forma, cualquier inferencia lleva implícita una mirada teórica del mundo, una definición del deber ser.

Desde esta perspectiva, la igualdad y la libertad dejan de ser considerados valores universales y abstractos para fragmentarse, como ya señalamos, en “igualdades” y libertades que se acomodan a la ideología dominante. Asimismo, parecen construirse las premisas de las igualdades deseables y las desigualdades tolerables en la sociedad.

Por otro lado, si la igualdad presenta complicaciones, la desigualdad también supone sus propios dilemas. Tal como señala Amartya Sen (1999a) el mundo presenta una pluralidad de ámbitos y una enorme diversidad de individuos, todo lo cual contribuye a un contexto de contrastes y diferencias donde la desigualdad “es naturalmente” (Sartori, 2000). En ese contexto plural en individuos y circunstancias: ¿cuál es la igualdad deseable? O más concretamente ¿cómo propiciar un nivel de vida equitativo para los miembros de la sociedad sin afectar el mérito, el esfuerzo o la capacidad individual en el caso del liberalismo? o ¿cómo establecer dentro de una sociedad con igualdad absoluta el espacio para el desarrollo del genio individual en el socialismo?

Desde estas preguntas podríamos convenir que la desigualdad, esa falencia de la igualdad según la Real Academia Española, también presenta dos niveles de análisis: uno normativo y otro instrumental. Desde esta perspectiva, la desigualdad como fenómeno parece querer escapar a las restricciones de las mediciones estadísticas con las que se la suele definir. Por otro lado, y a pesar de las dificultades para encerrar un término tan complejo en sus múltiples aristas, se diferencia de otros fenómenos con la que tradicionalmente se la relaciona, como son los de la pobreza o la exclusión.

Miguel Bazdresch (2002), sostiene que la desigualdad se suele confundir con la pobreza, aunque afirma: “se trata sin embargo, de un concepto diferente, pues caracteriza la situación económica y/o social asimétrica entre grupos, sectores o personas” (Bazdresch, 2002: 67). Si la pobreza se refiere a la insuficiencia de recursos para alcanzar el nivel de vida aceptable en una sociedad, la desigualdad tiene que ver con una sociedad de contrastes, donde las oportunidades disponibles no se reparten parejas, donde se reproducen lo que Bazdresch llama “asimetrías”. Desde esta afirmación es que parece hacerse necesario el análisis de la desigualdad desde lo conceptual en su relación con otros factores de influencia cómo pueden ser el sistema político vigente o la idea dominante de desarrollo, cuestión que, en la Primera Parte de esta tesis, se plasmó en los ejes conceptuales de “democracia-desigualdad” y de “desarrollo-desigualdad”.

Si, como vimos, la democracia liberal se asienta en una carga normativa de defensa de la libertad y la igualdad: ¿cuál es el alcance igualitario de la democracia cuando tenemos en mente procesos reales?

Como primera aproximación, podríamos convenir que la democracia como concepto también parece navegar entre los dos niveles, tal como indica Sartori (2000):

el del ser (democracia instrumental) y el del deber ser (democracia normativa), entre los valores protegidos de igualdad y libertad, y la instrumentalidad del régimen en sí. Chantal Mouffe (2000) señalaba otro cuestionamiento que se refiere al hecho de que la democracia tal cual la conocemos hoy es liberal, por lo que convive con dos líneas de pensamiento: la de la democracia como un sistema donde todos los ciudadanos son iguales en medio de la equidad general, y la que supone las desigualdades propias de la idea liberal de apoyo a la libertad y a la iniciativa individual. Una convivencia difícil que supone establecer los alcances de la libertad y la igualdad involucradas.

Con el objetivo de definir esos alcances, Dahl (1991) establece en su concepto de *poliarquía*, las condiciones para el funcionamiento adecuado del régimen político, de forma que garantice condiciones mínimas para la imparcialidad del procedimiento tales como: la libertad de elegir o ser elegido, de expresión, de reunión o de asociación. Sin embargo, como diría O'Donnell (2003) ninguna de esas condiciones se extiende expresamente a la sociedad que da cabida al régimen: en lo que se refiere al imperio de una ley universal, a la separación de lo público y lo privado, a la igualdad frente a la ley. Cuestiones que, como señala Shapiro (2005), en caso de no existir, terminan por perjudicar al régimen en su plataforma básica de "igual libertad". A reserva de que algunos autores como Schumpeter (1983) o Saward (2005) asumen que la democracia se constituye en un régimen instrumental ya no que vislumbran la "existencia de un bien común unívocamente determinado en el que todos puedan estar de acuerdo" (Saward, 2005).; el problema que se presenta en la realidad, tal como señalara Vilas (2005) es que la ciudadanía, o la condición de pueblo democrático, implícitamente, supone igualdad de condiciones, pero coexiste con una distribución desigual "para su ejercicio efectivo". Dentro de este contexto, el problema parece ser el alcance de la condición igualitaria de la democracia, una cuestión que excede cualquier definición instrumental, por lo que podríamos preguntarnos, ¿puede la democracia de por sí asegurar una sociedad equitativa con oportunidades parejas para todos?

Esta pregunta encierra dos cuestiones a considerar: por un lado, supone el contenido normativo de la democracia, por el otro, se pregunta sobre el alcance de esos valores implícitos en la definición y el grado de cumplimiento que la democracia podría asegurar en la realidad. Justamente, refiriéndose a los preceptos de la democracia ideal, Jaúregui se pregunta sobre la utilidad de su definición en la realidad: "¿tiene realmente sentido recurrir a un concepto de democracia ideal, a un ideal democrático a la hora de avanzar en la solución de los problemas prácticos de la democracia? (1995: 20-21). La

respuesta para este autor es contundente: “no cabe una democracia sin postulados éticos-políticos, por utópica que resulte su consecución”, y esa definición se erige como una especie de hoja de ruta que se hace necesaria para guiar las acciones, aunque, se reconozca que “el logro del ideal democrático resulta tan imposible como imprescindible su búsqueda” (Ibídem: 20).

¿Pero cuáles son esos valores o ideales establecidos en la democracia normativa? Justamente, en este punto es donde se hace necesario ser cuidadosos. Las definiciones sobre la democracia ideal suelen referirse a la libertad e igualdad, sin fragmentaciones, sin adjetivos que permitan determinar el alcance de esos valores. Jaúregui, como recordamos más arriba, se concentra en los valores éticos-políticos, lo cual, implícitamente lo haría coincidir con Dahl (1991). Otros autores como Basave (1963) y Morlino (2005), por ejemplo, los extiende a la libertad y a la igualdad política, económica y social. Morlino, por su parte, estima que estas cuestiones normativas deberían considerarse para evaluar la calidad de una democracia, estableciendo, de esa forma, la posibilidad de fijar algún tipo de estándar de comparación. En el proceso, de alguna manera, se asume la capacidad de una buena democracia para garantizar el cumplimiento de esos valores. Referido a este tema, en el Capítulo II hemos explorado las implicancias de esa afirmación. De alguna forma, hablar de igualdad social o económica, supone definir previamente el contexto ideológico al que nos estamos refiriendo: ¿estamos considerando como estándar igualar los logros como en el socialismo, igualar las condiciones de la población para darle espacio al mérito puro como en los estados de bienestar escandinavos, o hacer primar la iniciativa privada y el esfuerzo como se supone en el liberalismo? ¿Cuál es el “patrón” de igualdad deseable en la sociedad dada, en el tiempo dado a que nos estamos refiriendo?

Como primera respuesta, podríamos convenir en las dificultades de cualquier régimen democrático para garantizar la igualdad económica, dentro de la definición que fuera; una cuestión que, como señalan Levine y Molina (2007) se refiere al “contenido” de las acciones de gobierno. De alguna forma, el crear y mantener un régimen democrático que garantice las condiciones para la igual libertad de Dahl (1991), la igualdad de trato o la igualdad ante la ley, podría contribuir a establecer un marco para normas más inclusivas pero, como vimos, la desigualdad es un fenómeno complejo y multicausal, cuya reversión parece exceder al propio régimen político.

Ante manifestaciones como las de Raúl Alfonsín en Argentina (“con la democracia se come, se vive, se educa”), O’Donnell (2004) le responde que el régimen democrático no puede de por sí garantizar la equidad social. De ahí, la paradoja que verificara Romero (2001) en ese mismo país: condiciones políticas autoritarias en medio de una sociedad “democrática” y grave inequidad en medio de la democracia. Al mismo tiempo, el Chile previo al golpe de Estado de 1973, parece otorgarnos otro indicio de que la democracia, a pesar de todas las expectativas, puede reproducirse en una sociedad desigual sin modificar mayormente su estructura. De todas formas, tal como afirmara Shapiro (2005), si bien no podemos afirmar que la democracia como régimen tenga influencias causales directas sobre las estructuras sociales inequitativas, podríamos convenir que la desigualdad puede influir en la calidad de la democracia, incluso, en la propia democracia delegativa, tal cual lo establece O’Donnell (2004), a través de la reproducción del clientelismo o del nepotismo, dos desviaciones bastante comunes en la política de nuestra región.

En lo que se refiere al último eje conceptual desarrollo-desigualdad, la relación causal parece más directa. Las posiciones desde la preeminencia del Estado, del pleno empleo, de industrialización hacia adentro o de inserción en el mundo, determinan las condiciones económicas y la estructura posible en una sociedad. En el caso latinoamericano, las ideas detrás de la sustitución de importaciones o en medio de la aplicación de las medidas de apertura del Consenso de Washington impactaron en la concepción del Estado, del mercado, de los pobres, de los ciudadanos. La idea de universalidad en la provisión de bienes públicos que, en mayor o menor medida, prosperó durante la época de la Sustitución de Importaciones, contrasta con la concepción de focalización en los pobres que vivimos hoy, bajo la idea de economías abiertas y más desreguladas. El impacto de ambas definiciones previas se esparce en la sociedad en forma de mayor o menor alcance de protección y bienestar, así como también confluye (aunque de por sí no predetermine) en la distribución del ingreso y en las asimetrías verificables. Por otra parte, desde esta misma reflexión sobre desarrollo y desigualdad es que surge la pregunta a contestar en la Segunda Parte del trabajo: ¿cómo influyen los factores relacionados con el desarrollo, como el crecimiento y el combate a la pobreza en la desigualdad?

Como especificamos en la Introducción de la presente tesis, la hipótesis general de la investigación es que ni el crecimiento sostenido, ni el combate más agudo a la

pobreza tienen un impacto significativo en la reducción de la desigualdad. De ahí que la idea implícita del “crecer con equidad” del Banco Mundial (extrapolando por ahora el requisito de instituciones fuertes) parece no tener un correlato similar en la práctica. Deberíamos aclarar, antes de adentrarnos en el análisis de la realidad empírica, que las situaciones de recesiones, crisis y aumento de la pobreza producen, indudablemente, un impacto negativo en la distribución del ingreso. El problema al que aquí nos referimos, es que sin medidas expresas de política pública las situaciones favorables en pobreza y crecimiento, de por sí, parecen no garantizar una mejora significativa en la distribución. La pregunta entonces, sería: ¿por qué? La respuesta tiene que ver con un derrotero detrás de las posibles causas de la desigualdad. De ahí nuestro interés por analizar las asimetrías en la distribución del ingreso en la región más desigual del planeta: Latinoamérica, donde “la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y de segunda categoría” (CEPAL, 2011b: 13). Y es en este territorio tradicionalmente desigual donde se acomodan naciones similares en sus problemas pero diferentes en sus características, por lo que elegimos dos de las naciones más afectadas, como son la Argentina y Chile.

La elección de Argentina nos proveyó de varias características particulares: fue un país relativamente equitativo hasta mediados de 1970, con amplia movilidad social, que presentó un punto de inflexión desde la igualdad a la desigualdad en 1975-1976 como efecto combinado de varios factores: la hiperinflación y las distorsiones en el salario real del “rodrigazo”, primero y las medidas de apertura sin gradualidad de la Dictadura Militar, después. Los guarismos señalan que la desigualdad se profundizó, paradójicamente, en democracia, sobre todo en medio del estallido de las dos peores crisis de la historia argentina, la de 1989 y la de 2001-2. Este fenómeno de deterioro, paradójicamente, no se detuvo en modelos ni ideologías económicas implícitas: se produjo en medio del gobierno social demócrata de Alfonsín, se profundizó en medio del lustro de crecimiento y reducción de la pobreza con la aplicación del Consenso de Washington de Menem, y se convirtió en dramático con la salida de la convertibilidad en 2002. Desde el análisis de la historia política, económica y social de la Argentina es que pudimos preguntarnos si la desigualdad, en este caso, tiene que ver con el régimen político, con la sociedad, con el sistema económico en el cual se asienta la democracia o con el perfil comercial del país a lo largo del tiempo. La revisión de la historia argentina pareció presentarnos indicios que permiten establecer la confluencia de todos estos factores combinados. De la revisión en particular de los mismos, surge la complejidad

de un fenómeno que se fue alimentando de las inestabilidades políticas del pasado (que fueron multiplicando ciclos y crisis) y del deterioro económico de un país que se ubicó entre los primeros lugares del mundo en ingreso per cápita en su período liberal (Bonini et al., 2005), cuestiones que terminaron por afectar la distribución del ingreso. Adicionalmente, en el caso argentino, no se puede soslayar el efecto de otras posibles causas como el de las acciones gubernamentales en pro de la distribución, paradójicamente (olvidando el crecimiento como motor, lo cual terminó por complicar el aumento del PIB), la enorme dimensión del Estado y su carga en términos de endeudamiento e inflación interna y la permanencia del país como exportador en bienes primarios. A pesar de las expectativas, la democracia de Alfonsín en 1983 pareció no tener respuestas económicas y sociales a esos problemas que emergían del pasado. Con la aceptación del Consenso de Washington y el cambio de “modelo” la situación general pareció mejorar, al menos momentáneamente:

Las aportaciones de la Ley de Convertibilidad en 1991 fueron secundarias en materia de reglamentación del sector financiero; pero esta ley, asociada al cumplimiento de la apertura comercial, el ajuste de las finanzas públicas, a las privatizaciones masivas y a la renegociación de la deuda, es la clave de la estabilización de la economía (...)Por otro lado, la nueva ley estipula que no el Banco Central la tradición del nacimiento o de un título nobiliario dejaron de ser la única causa de diferencias sociales ya que el propio trabajo o la acumulación aparecieron como factores adicionales. no puede realizar el financiamiento monetario del déficit y permite la creación monetaria tan sólo en el caso en que se dé al mismo tiempo un aumento de las reservas internacionales (Véganzonès y Winograd, 1997:248)

Sin embargo, la conjunción de las políticas de apertura con privatizaciones, desregulaciones y medidas de austeridad fiscal pareció mejorar la productividad y el crecimiento, al menos por el momento, pero complicó aún más la distribución del ingreso. Entre sus innovaciones, supuso la desvinculación del otrora Estado garante del pleno empleo (infinanciable) y el pasaje a una concepción del Estado a su mínima expresión (al menos al principio), con una importante desvinculación de trabajadores que las nuevas inversiones capital intensivas no llegaron a absorber. En una estructura de nichos de modernización y otros de atraso, las asimetrías aumentaron, aún en medio de los preceptos igualitarios de la democracia, creando un importante ejército de desempleados cuya reinserción presenta complejidades aún hoy. De esta forma de una estructura social de gran movilidad social a través de la educación inserta en una sociedad con el pleno empleo como premisa, aún en medio de empresas poco competitivas (lo cual fue distorsionando el ingreso global), se fue pasando a una sociedad de contrastes donde la educación se presenta diferenciada en calidad a pesar de

su cobertura, y el desempleo y la informalidad se alinean como flagelos que no terminan por neutralizarse.

¿Podemos, entonces, asegurar que la desigualdad argentina se encuentra atada al modelo económico impuesto a partir de 1990? Al contestar esta pregunta, la realidad empírica parece emitir señales que contradicen muchas de las explicaciones oficiales, sobre todo las de los gobiernos surgidos en Argentina a partir de 2002. La desigualdad argentina aumentó en democracia bajo un gobierno neoliberal, pero también lo hizo bajo uno socialdemócrata y se agravó con las crisis. Si como sostiene Krugman (2009) las acciones para contrarrestarla deben ser el resultado de políticas deliberadas, su generación parece un producto de la sociedad en su conjunto, tal como lo señalara O'Donnell (2004). La concepción subyacente de la desigualdad tolerable parece formar parte de las definiciones implícitas sobre la que se asienta el propio régimen democrático por un lado, y por otro, de las acciones y omisiones de política pública resultante de esa concepción. En el último lustro, la Argentina ha basado su crecimiento en dos factores: en la explotación extensiva del campo, mayormente con tecnología de punta pero poca cantidad de trabajadores y en la saturación de su capacidad productiva (renovada en los noventa) con baja inversión en los últimos años. De alguna forma, el camino al desarrollo final no aparece muy claro. Los últimos gobiernos se han focalizado en combatir la pobreza, pero se han olvidado de las medidas para revertir la desigualdad o para crear empleos en forma significativa. Argentina requiere una redefinición como país hacia el futuro (a la manera de Brasil, por ejemplo), necesita fortificar sus instituciones para posibilitar una mayor inversión productiva (cuestión en la que Chile está en un paso adelante) requiere crear fuentes de trabajo genuinas que empleen efectivamente a una población que muestra los mayores guarismos de la región en lo relativo a años de estudio y, finalmente, requiere inversiones serias en tecnología. En cierta forma, el país está reclamando el pensamiento a largo plazo de sus dirigentes, demasiado sumergidos, hoy como ayer, en las limitaciones temporales de la coyuntura. Tal como señalara el ex presidente chileno Ricardo Lagos frente a las elecciones del 2011 en Argentina: “hay que pensar más en la próxima generación que en la próxima elección” (La Nación, 3 de abril 2011).

Mientras tanto, ¿qué pasó en Chile? Desde el recorrido por su historia, pudimos descubrir una sociedad tradicionalmente desigual, con un mercado interno reducido e industrias pequeñas, con un 30% de la población viviendo en el campo hasta 1970, en medio de enormes latifundios mientras, su principal riqueza, la minería, sufría los embates de la demanda y los precios internacionales, con estructuras de salarios tradicionalmente reducidos de acuerdo a la actividad. La reforma agraria y los esfuerzos de Allende por incrementar el salario real produjeron mejoras transitorias en una sociedad con sindicatos más limitados en su capacidad de presión, si los comparamos con los homónimos argentinos. Sin embargo, la mejora se esfumó en 1973 en medio de la inflación y el desabasto del gobierno socialista primero, de las medidas de apertura y modernización del Pinochetismo, después. La sociedad que recibiría Patricio Aylwin junto con la transición democrática en 1990, exhibía un 40% de pobres a pesar del “milagro económico” que había comenzado el crecimiento sostenido en Chile en 1985. Desde allí, los gobiernos de la Concertación trabajaron en el mejoramiento de las condiciones sociales (con una focalización en la reducción de la pobreza) y en la cobertura de la provisión de bienes públicos, siempre dentro del modelo económico:

El modelo capitalista de libre mercado en Chile, al igual que en otras partes, ha intentado sembrar muchas expectativas sociales. La ideología de la competencia y el consumo se ha diseminado y tiene una considerable cuota de avance en el campo de los comportamientos sociales. (...) El diagnóstico socialmente deficitario, que se deriva de la experiencia de la transición en Chile y que profundiza las históricas asimetrías, no será obstáculo para la incorporación de la economía al mercado mundial. La pregunta inevitable que de allí surge tiene que ver con la modalidad bajo la cual esa inserción ha venido ocurriendo. En efecto (sólo) ciertos sectores han logrado ponerse a tono con las exigencias de la tecnología, los requerimientos de la eficiencia, el aprovechamiento de la llamada ventaja comparativa y, consecuentemente, con el tipo de modernización que el sistema ha logrado imponer en el período (Salinas, 2007: 257-258).

Con ambas naciones consideradas como de “alto desarrollo humano” por el Banco Mundial (dada su relativa provisión universal de bienes públicos), en crecimiento y con reducción de la pobreza, y, en el caso particular de Chile, con instituciones fuertes, ¿por qué no puede reducirse en forma significativa la desigualdad?

En el Capítulo VIII tratamos de establecer algunas inferencias causales sobre las razones de la desigualdad en ambas naciones, explorando posibles variables de influencia económicas, sociales y de población (en esa búsqueda de causas de acuerdo a la categorización de Gradín y del Río (2001) ya mencionada). Utilizamos guarismos de instituciones internacionales como el Banco Mundial o la CEPAL de forma de asegurar la homogeneidad de la información. Para dimensionar la comparación, incluimos datos

promedios o de las dos principales economías Brasil y México en el análisis de series de tiempo. Con la finalidad de evitar lo relativo de la contrastación de la inequidad en un contexto desigual, utilizamos datos del Banco Mundial para verificar Índices de Gini en otros lugares del planeta, tanto de países emergentes como desarrollados.

La decisión de comparar desigualdad a través de la curva de Lorenz y el Índice de Gini como medidas objetivas para evaluar la concentración en el ingreso, se apoya en la posibilidad de comparabilidad dada la difusión internacional de información confiable sobre estos guarismos y en la complementariedad del análisis con otros indicadores como el Índice de Desarrollo Humano, la evolución del ingreso per cápita, estadísticas de cobertura y calidad de bienes públicos o evolución del salario real. De esta forma, se contaron con indicadores sobre el resultado de las políticas públicas (en la cobertura y calidad de bienes públicos de influencia en el bienestar), de la situación del mercado (con datos sobre la composición del mercado laboral y la evolución de sus “precios” dados por el salario real, datos sobre la inversión privada) además de cuestiones demográficas (esperanza de vida, tasa de natalidad, cantidad de población activa, peso del género etc), de acuerdo a las categorías establecidas por Gradin y del Río (2001).

En este contexto, sin embargo, la cobertura de bienes públicos parece suficientemente universal como para no constituir un problema en ninguno de los dos países.

¿Por qué nos detenemos particularmente en la provisión de bienes públicos? Si bien Amartya Sen sostiene que ésta afecta el nivel de vida de las poblaciones, el caso de Argentina y Chile, parecen objetar el alcance. Los dos países, con un buen posicionamiento en los índices de Desarrollo Humano (IDH) del Banco Mundial, se presentan, al mismo tiempo, como muy desiguales en un claro signo de las dificultades que muchos de sus habitantes encuentran para poder desarrollar sus capacidades y gozar de los beneficios de un nivel de vida satisfactorio. Si nos referimos a los componentes del IDH<sup>75</sup>, podemos convenir que Argentina y Chile gozan de un Ingreso per Cápita que el Banco Mundial clasifica como medio, mientras sus esperanzas de vida se encuentran entre las más elevadas de América Latina. En lo que se refiere a la educación, Chile y Argentina se encuentran entre las naciones con menor analfabetismo y mayor matriculación universitaria de toda la región. Como hemos resaltado a lo largo del trabajo, a diferencia del componente “Salud” que al utilizar “esperanza de vida” mide,

---

<sup>75</sup> El Índice de Desarrollo Humano se compone de una ecuación que incluye el ingreso promedio per Cápita, la esperanza de vida y un indicador de educación formado por el % de analfabetismo y la matriculación terciario (World Bank, 2010).

de alguna forma, la calidad sanitaria a través del resultado, la medida en educación del IDH mide la extensión de la cobertura, aunque no su calidad. Y aquí se presenta una tendencia diferenciada en ambos países cuyo efecto hacia el futuro es difícil de dimensionar en el día de hoy. En medio de los esfuerzos expresos del Presidente Piñera en Chile por establecer como objetivo de su gobierno la mejora en la calidad de la educación (otorgando fondos especiales a tal efecto), establecimos algunos reparos en el caso argentino, ya que los gobiernos democráticos instaurados desde 1983 parecen no estar preocupados mayormente por el reestablecimiento de la calidad de la otrora eficiente educación argentina. De todas formas, volviendo a los altos guarismos en los IDH de ambos países, la persistencia de la desigualdad en los casos argentino y chileno parecen requerir explicaciones adicionales a la tradicional justificación de la insuficiencia en la provisión de bienes públicos. En la búsqueda de otras posibles causas, como ya señalamos, hemos analizados indicadores de población, económicos y sociales.

En el estudio de los guarismos de población pudimos descubrir dos sociedades altamente urbanas, con una distribución considerable alrededor de sus ciudades capitales, reducido crecimiento vegetativo, con baja densidad poblacional en el caso argentino, poca población en el caso chileno, indicadores todos que parecen confluir en mercados relativamente reducidos con las complicaciones consiguientes del aprovechamiento de la economía de escala.

Con respecto al ingreso per cápita, y a reserva de tomar en consideración los reparos del mismo Kuznets (1934) sobre la generalización implícita en los promedios, aparece como relevante el crecimiento sostenido de Chile y lo errático del argentino, por lo menos, hasta el último lustro, cuando el crecimiento elevado parece el producto del aumento de los términos de intercambio, principalmente. Como señala Della Paolera (2011), el producto interno bruto per cápita argentino tomando a valores constantes de mercado permanece como el más alto de la muestra (Argentina, Chile, Brasil y México), sin embargo, no deberíamos olvidar que si se proyectaran los ingresos desde 1913, Argentina debería alcanzar los US 25 000 per cápita en lugar de sus US 9 800. Un signo claro de las distorsiones en el nivel de vida de su población a través del tiempo. Sin embargo, el crecimiento puede resultar en una condición necesaria para el desarrollo, pero no parece de por sí, constituirse en una causa de explicación de la desigualdad. Como ya mencionamos, hemos podido verificar episodios en que la desigualdad de ambos países aumentó en medio del crecimiento ¿Cómo explicar este fenómeno?

Y es así cuando el concepto de crecimiento parece separarse del “desarrollo”, un término complejo que presupone el crecimiento como condición pero que implica definiciones de país, consideración de ventajas comparativas, preocupación por la sustentabilidad. En el caso de Argentina y Chile, podemos concluir que mantenerse como productor primario de bienes puede estar afectando la distribución del ingreso, en un contexto de generación reducida de empleos; en medio del crecimiento vegetativo de una población que tiende a educarse y especializarse, la paradoja parece el desempleo (Argentina) o la precarización (Chile y en menor medida Argentina). De alguna forma, para cambiar la historia, habría que modificar ese perfil inicial y exportar trabajo en forma de valor agregado ¿Cómo se incerta este perspectiva en la actualidad de ambos países?

En el caso de Chile, no se pueden negar los avances del camino emprendido en las últimas décadas. Con el retorno a la democracia y la aparición de los gobiernos de la Concertación, Chile realizó claros esfuerzos por mantener el crecimiento y reducir la pobreza. Desde esta convicción mantuvieron las medidas de apertura y la concepción de la importancia de la “eficiencia” como valor indicativo, en un estado que debía mantenerse mínimo para permitir el desarrollo de la iniciativa privada. A pesar de esta convicción en un todo de acuerdo con los consejos del Consenso de Washington, el país sostuvo, pragmáticamente, algunas políticas contrarias a los lineamientos generales: mantuvo nacionalizada la industria del cobre, principal riqueza del país, utilizó sabiamente las retenciones sobre las ventas al exterior como un mecanismo de fondos a utilizar en forma anticíclica, estableció restricciones para el ingreso de capitales “golondrina” reduciendo los efectos negativos de la entrada y salida masiva de los fondos de especulación. Los resultados exitosos de sus políticas pueden evaluarse en los indicadores del Capítulo VIII en cuanto a mejora relativa en el PIB o en el PIB per cápita. Por otro lado, los gobiernos democráticos han realizado amplios esfuerzos por mantener la gobernabilidad y fortificar las instituciones aún en medio de las duras condiciones de la Constitución pinochetista. Estos indicadores positivos, sin embargo, no alcanzaron para variar significativamente la distribución del ingreso. ¿Por qué? Las respuestas pueden ser múltiples pero de acuerdo a lo analizado en la presente tesis, podríamos inferir que la mejora en la cobertura de los bienes públicos y las leyes de flexibilidad laboral (tan publicitadas por los organismos internacionales) no son suficientes para incrementar los puestos de trabajo o mejorar la calidad del empleo, en un país con un mercado interno reducido y un 82% de sus exportaciones en un bien

primario, sin mayor adición de valor agregado, como es el cobre. De alguna forma, a pesar de los esfuerzos, no se está operando sobre las causas de un mercado de trabajo reducido. Al querer flexibilizar las condiciones laborales sin aumentar significativamente la oferta, el resultado más inmediato parece ser la precarización laboral, con el consiguiente impacto en la distribución del ingreso. Por otro lado, adicionalmente a la intención de mejorar la calidad de la educación para incrementar las capacidades tecnológicas de los trabajadores del país, Chile parece requerir una reevaluación de su situación exportadora hacia el futuro, de forma de posibilitar la creación de mayor cantidad de puestos de trabajo de calidad. Un esfuerzo que podría tener un efecto directo sobre la desigualdad.

De lo señalado en el párrafo anterior, podríamos convenir en que otro indicador económico que podría convertirse en una inferencia válida para avanzar en la explicación de la desigualdad en ambos países, es el establecido por la composición y la evolución de las exportaciones. La alta dependencia de Chile a las exportaciones de cobre y la de Argentina a las exportaciones de productos primarios (69.7%) puede hacernos confluir en un mercado de trabajo que no exporta una cantidad importante de valor agregado con el consiguiente efecto en el empleo. La producción de estas mercancías de exportación, por sus características primario exportadoras, dependientes del ciclo exportador, no son precisamente las que producen impactos favorables en el mercado laboral. Si bien en las actividades primarias que ambos países realizan son muy eficientes y utilizan maquinaria de última generación, ese rezago en la elaboración de productos terminados a escala puede suponer cierto retraso tecnológico en otros sectores, en un mundo donde los avances son cada vez más rápidos e innovadores. Tal como informa la CEPAL al referirse sobre la región en general: “durante mucho tiempo en la región ha predominado la apuesta por sectores intensivos en recursos naturales cuya brecha de productividad es muy pequeña o nula con respecto a la frontera tecnológica” (Cepal, 2011b: 116). Si a este dato del perfil exportador le agregamos una dimensión reducida del mercado interno, podremos inferir ciertas circunstancias negativas en la determinación del nivel de empleo.

Llegado a este punto aparece el principal factor de influencia: el del mercado laboral y sus cuestiones relacionadas como el empleo y el desempleo, la precariedad y la informalidad. Como señalara Alain Touraine (2001) parece existir una relación directa entre desempleo y desigualdad. Podríamos agregar que el desempleo es un

subproducto de un perfil de país, probablemente atrasado tecnológicamente en lo que a generación de productos con alto valor agregado se refiere (CEPAL, 2011b) y de una sociedad que no genera los suficientes puestos de trabajo para ocupar a su población económicamente activa, aunque ésta se halle relativamente educada como en los casos que nos ocupan. Pero, ¿cuál es la razón del impacto del mercado de trabajo y sus distorsiones en la estructura social? Tal como señala el Banco Interamericano de Desarrollo:

El mercado laboral de un país cumple una función fundamental en materia de inclusión social. Dado que el trabajo representa la fuente principal (si acaso, la única) de ingresos de la vasta mayoría de los habitantes de un país, el desempleo, los malos empleos o los bajos salarios imponen importantes privaciones para los trabajadores y sus familias. Además, el empleo en el sector formal – en tanto condición para acceder al seguro médico o la seguridad social- opera como un vínculo de los trabajadores con el régimen tributario y de servicios sociales, y el lugar de trabajo representa un espacio social para participar en organizaciones sociales y políticas, incluidos los sindicatos. El desempleo o el acceso a un empleo precario rompen esos vínculos y acrecientan la vulnerabilidad del desempleo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007: 77).

Finalmente, nos queda recordar la desigualdad a la luz de la pobreza. En el análisis de relaciones, no identificamos una correlación de la pobreza con la desigualdad, aunque tal como señalan los analistas del Banco Mundial que citamos a lo largo del trabajo, la desigualdad parece producir un impacto en la pobreza, en términos de reducción de su elasticidad frente a los aumentos del crecimiento o de la protección en caso de crisis.

Ante la coexistencia de los dos fenómenos que, como vimos, parecen exigir medidas expresas y diferenciadas de política pública, podríamos preguntarnos, ¿si la pobreza es un flagelo más profundo que involucra carencias y necesidades insatisfechas, ¿por qué preocuparnos por la desigualdad?

Como ya mencionamos, la primera razón podría encontrarse en que la desigualdad influye en la pobreza (su combate puede mejorar las condiciones para desarrollar las capacidades de los considerados pobres), pero también podríamos enumerar como segunda razón que la desigualdad tiene un impacto distintivo en las estructuras sociales creando asimetrías y diferencias que reproducen sociedades donde los distintos grupos se miran con recelo y la cooperación se complica. Una sociedad desigual parece ser una ámbito donde los contrastes están institucionalizados, donde las oportunidades no se reparten sólo por el esfuerzo o el mérito, donde las inteligencias pueden desperdiciarse simplemente por surgir en un hogar con carencias, donde los hijos de los pobres de hoy tienen una posibilidad cierta de convertirse en excluidos del

mañana. Pero la desigualdad que tiñe todas las relaciones sociales, no limita sus efectos a las interrelaciones. Como vimos la inequidad en la distribución del ingreso produce sociedades que crecen menos, probablemente violentas, con diferencias en la calidad de la salud y la educación, donde la pobreza no puede reducirse fácilmente porque los pobres cuentan con pocas habilidades y donde, por otro lado, prolifera el clientelismo que tiene un efecto directo sobre la calidad de la democracia y de la ciudadanía política.

En su observación de Chile y su distribución de ingresos, Dante Contreras (2007) señala otro fenómeno interesante que se relaciona con el tipo particular que asume la desigualdad en la región: el aumento del peso relativo del ingreso del último quintil a lo largo del tiempo. Un fenómeno que también puede verificarse en los casos de la Argentina y México: mientras los dos primeros deciles (o primer quintil en la medición chilena) rondan un ingreso histórico de algo más que el 4%, los últimos dos deciles mantienen o incrementan su alta participación. ¿cuál es el resultado implícito de esa distribución? Si los deciles de menores ingresos permanecen relativamente constantes y los de más altos lograron una mayor participación al correr de los últimos años, el impacto de la pérdida relativa de ingresos se produjo en los sectores medios que ya no cuentan (sobre todo en el caso argentino) con las mismas oportunidades de desarrollo, ni de movilidad social. He aquí un aspecto del que pueden inferirse otros factores de influencia tales como la diferencia en la calidad de la educación (como señalamos para las prueba Pisa del 2000 Argentina es el país de mayor brecha entre la educación de excelencia y la popular), el peso de las asimetrías entre lo moderno y competitivo a nivel mundial y lo atrasado y doméstico. De alguna forma, los grupos de mayores ingresos fueron reproduciendo su carácter de “población globalizada” con un mercado de trabajo que suele ser internacional, con posibilidades de perfeccionamiento en las mejores universidades, con acceso a las más avanzadas tecnologías, mientras los pobres y los sectores medios parecen anclados mayormente al espacio limitado al Estado Nación. Un fenómeno que se reproduce en América Latina con la particularidad de un modelo que viene de décadas.

De esta forma, la desigualdad como fenómeno excede su manifestación en la distribución del ingreso, es un indicio de una estructura social de baja cooperación y reducido capital social. De esta forma, el coeficiente de Gini resulta un indicador más que refleja la convergencia de varios factores que pueden producir inequidad, tanto

desde las deficiencias en la provisión universal de bienes públicos de calidad, como en las políticas de empleo, en la planificación del desarrollo del país a largo plazo, en las definiciones de conceptos como la dimensión del Estado y lo que se considera eficiencia, en las libertades necesarias para permitir la iniciativa en medio de los controles, para evitar los excesos naturales del mercado cuya finalidad primaria es la ganancia y no el mejoramiento de la sociedad en su conjunto. Es así como en la consideración de los remedios para la desigualdad como flagelo, la necesidad de un Estado “efectivo” excede la mera consideración del tradicional dimensionamiento en “grande o chico” que apareció junto con los consejos del Consenso de Washington (O'Donnell, 2004).

De alguna forma, más allá de las causas o de los efectos de la desigualdad, ha sido nuestro propósito tratar de poner sobre la mesa las asimetrías, los contrastes y las inequidades que están detrás de la medición estadística de la distribución del ingreso. Los distintos coeficientes, como el de Gini, se constituyen en guarismos que reflejan las estructuras con la que los habitantes de una sociedad conviven, en las que pueden propiciarse, o en su caso, impedirse, el desarrollo de las capacidades personales innatas para amplios sectores de la población. Es preciso recordar que, creando las condiciones propicias, sociedades menos asimétricas son posibles, aún en Latinoamérica. Tal como establece la CEPAL: “América Latina y el Caribe pueden crecer más y mejor. No sólo es necesario alcanzar un mayor dinamismo económico, sino hacerlo con mayores niveles de inclusión, igualdad social, inversión productiva y empleo de calidad y una menor exposición a la volatilidad externa” (CEPAL, 2011b: 51).

El complejo espacio de discusión sobre la desigualdad, sus causas y su impacto, permanece abierto a la espera de mejores propuestas analíticas. Otro tanto ocurre en la esfera estatal donde se procesan los criterios para mejores formulaciones de políticas, capaces de enfrentar integralmente las soluciones que esperan las sociedades de la región, tal como se puede desprender del análisis de la experiencia de Argentina y de Chile. Identificar las insuficiencias explicativas es también un aporte al proceso comprensivo. Si al final hemos alcanzado a resituar la complejidad del fenómeno de la desigualdad, identificando las preguntas insuficientemente abordadas alrededor de dos experiencias concretas para mostrar, a la vez, la fragilidad de algunas respuestas, seguramente este estudio habrá logrado acercarse a su cometido.

## **Bibliografía de la conclusión:**

Banco Interamericano de desarrollo (2007), *Informe 2008, ¿los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Interamericano de desarrollo.

Basave Fernández del Valle (1963) , *Teoría de la democracia. Fundamentos de la filosofía democrática*. México: Centro de Estudios Humanísticos de la Universidad de Nuevo León.

Bazdresch Parada, Miguel (2002), “ Educación y pobreza: una relación conflictiva” en Alicia Ziccardi (compiladores), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires, Clacso.

Bonini, Cecilia et al (2005), *Argentina en el siglo XXI*. Pablo Yankelevich (coordinador). México, Instituto Mora.

Dahl, Robert (1991), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.

CEPAL (2011b), *La hora de la desigualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia 30 de Mayo al 1 de junio de 2010 en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Diccionario de la Real Academia Española (2010) en [www.rae.es](http://www.rae.es)

Garretón, Manuel (2007), “Democracia, identidades y reforma del estado en América Latina” en Ma. Eugenia Sánchez D. De R. (coordinadora) *Identidades, globalización e inequidad. Ponencias magistrales de la Cátedra Alain Touraine*. Puebla, Universidad Iberoamericana de Puebla. Pp.51-66.

Gradin, Carlos del Río, Coral (2001), *Desigualdad, pobreza y polarización en la distribución de la renta en Galicia. Epígrafes extraídos del Capítulo II. La Coruña en* <http://web.usal.es/~emmam/Docencia/Modelizacion/papers/coral.pdf>

Jaúregui, Gurutz (1995), *La democracia en la encrucijada*. Barcelona, Anagrama.

La Nación (3 de abril de 2011), *Ricardo Lagos: hay que pensar más en la próxima generación que en la próxima elección* en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

Levine, Daniel Molina, José Enrique (2007), “La calidad de la democracia en América Latina” en *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca. Abril, No.45 Pp.17-46 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*. México, Ediciones Cepcom.

Mouffe, Chantal (2000), *The democratic paradox*. London, Verso.

O'Donnell, Guillermo (2003), "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos" en O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo Vargas Cullell, Jorge (comp.) *Democracia, Desarrollo Humano, ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- (2004), "Human development, human rights and democracy" en Guillermo O'Donnell et al. (editores) *The quality of democracy*. Notre Dame, University of Notre Dame.

Salinas, Darío (2007), *Vicisitudes de la democracia. Entre el peso del modelo y los límites de la política en Chile*. México, Plaza y Valdés editores.

Samuelson, Paul (1980) en *Tipos de países* publicado el 20 de enero de 2008 en [www.iccc.es](http://www.iccc.es)

Sarlo, Beatriz (2003), *La pasión y la excepción. Eva, Borges y el asesinato de Aramburu*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores

Sarmiento, Domingo Faustino (1938), *Facundo civilización o barbarie*. La Plata, Universidad Nacional de la Plata.

Sartori, Giovanni (2000), *¿qué es la democracia?* México, Tribunal Federal Electoral.

Saward, Michael (2003), *Democracy*. Cambridge Polity Press.

Schumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia- Tomo I y II*. Argentina, Hyspamoamérica Ediciones Argentinas

Sen, Amartya (1999a), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.

- (1999b), "Democracy as a universal value" en *Journal of democracy*. Vol. 10 No.3. Pp. 3-17.  
<http://terpconnect.umd.edu/~dcrocker/Courses/Docs/SenTwo%20Pieces%20on%20Democracy.pdf>

Shapiro, Ian (2003), *The state of democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press.

Spengler, Joseph (1971), *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*. Madrid, Ed. Tecnos.

Véganzonès, Marie-Ange y Winograd, Carlos (1997), *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*. París, OCDE.

### **Bibliografía de la tesis**

Acevedo, Edberto (1992), *La independencia de la Argentina*. España, Colecciones Mapfre.

Aguilar Rivera, José Antonio (1998), “Los valores de la democracia” en Aguilar Rivera José Antonio et al. *Los valores de la democracia*. México, Instituto Federal Electoral.

Aldunate, Eduardo y Martiner, Ricardo (2006), “Política Fiscal y protección social” en *Revista CEPAL 90*. Diciembre de 2010 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org) .Pp. 87-103.

Alfonsín, Raúl Ricardo (1983) *Discurso inaugural del 10 de diciembre de 1983 en el Congreso de la Nación* en [www.paronetto.org/discursos/menem.htm](http://www.paronetto.org/discursos/menem.htm) [10 de enero de 2005]

Allende, Salvador (1992), *Obras escogidas*. Chile, Editorial Antártica.

Aguilar Rivera, José Antonio (1998), “Los valores de la democracia” en Aguilar Rivera José Antonio et al. *Los valores de la democracia*. México, Instituto Federal Electoral.

Allison, Paul (1978), “Measures of inequality” en *American Sociological Review*. Vol. 43 N0.6 (Dec 1978). Pp.865-880.

Alywin, Mariana et al. (2008), *Chile en el siglo XX*. Santiago de Chile, Editorial Planeta.

Amiel, Anne (2000), *Hannah Arendt- Política y acontecimiento*. Buenos Aires-Ediciones Amorrortu.

Anderson, Perry ( 2001), *El estado absolutista*. México. Siglo XXI editores

Aristóteles, *La Política* en <http://www.filosofia.org/7cla/ari7azc03021.htm>>

Aristóteles. *Ética a Nicómaco* en [www.analítica.com/aristoteles/nicomaco01.asp#1c5](http://www.analítica.com/aristoteles/nicomaco01.asp#1c5) [23 de marzo de 2009]

Armesto, Alejandra, (2000), “Teorías de la justicia: ¿utilidad, igualdad o mérito?” en *Fractal* –No.16 de enero-marzo2000- Año IV vol. V en [www.fractal.com.mx/F16armes.html](http://www.fractal.com.mx/F16armes.html)>

Atkinson, Anthony (1999), “The contribution of Amartya Sen to welfare economics” en *The Scandinavian journal of economics*. Vol.101, No.2 pp173-190.

Araujo, Kathya (2009), *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile Actual*. Santiago de Chile, Editorial LOM.

Araya, Eduardo, Barría, Diego y Drouillas, Oscar (2009), *Sindicatos y Políticas públicas en Argentin, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela (1996-2004)*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Argudín, María Luna (2006), “la historiografía chilena desde (sic) a la recepción mexicana, una aproximación” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna

(compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Ávila, José Luis “La desigualdad económica. Notas de una (re)discusión” en Elisabetta di Castro (coordinadora), *Justicia, desigualdad y exclusión. Debates contemporáneos*. México, Universidad autónoma de México.

Aixalá Pastó, José Fabro Esteban, Gema (2008), “Determinantes de la calidad institucional de los países” en *Revista de Economía aplicada*. Vol. XVI, No.46, Pp. 119-144 , Universidad de Zaragoza en

Bachelet, Michelle (2005), “Programa de gobierno de Michelle Bachelet” en Documentos de *La Nación* de Chile del 18 de Octubre de 2005 en [www.lanacion.cl/documentos](http://www.lanacion.cl/documentos)

Banco Interamericano de desarrollo (2007), *Informe 2008, ¿los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Interamericano de desarrollo.

Banco Mundial (2001), *Tabla de riesgo país*. En Appendix9 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

- (2010), *World Report indicators 2010*. Washington, World Bank.
- (2011), en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Basave Fernández del Valle (1963) , *Teoría de la democracia. Fundamentos de la filosofía democrática*. México: Centro de Estudios Humanísticos de la Universidad de Nuevo León.

Bassi, Juan carlos (1941), “La expedición libertadora al Alto Perú” en Ricardo Levene (coordinador), *Historia de la Nación argentina desde sus orígenes hasta la organización definitiva. Volumen V*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. Pp.167-190.

Bazdresch Parada, Miguel (2002), “ Educación y pobreza: una relación conflictiva” en Alicia Ziccardi (compiladores), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires, Clacso.

Blanco, Carlos (2006), “Reform of the estate: An alternative for change in Latin America” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 606, Chronicle of a Myth Foretold: The Washington consensus in Latin America (Julio 2006). Pp.231-246 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org).

Beccaria, Luis (2001), “movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en la Argentina” trabajo presentado en el 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 1,2,3 de agosto de 2001.

Beccaria, Luis y Altimir, Oscar (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina” presentado en *Crecimiento, empleo y equidad. América Latina en los noventa*. Julio de 1999 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Beccaria, Luis y López, Néstor (1996), “Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano” en Luis Beccaria y Néstor López (compiladores) , *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF, Losada. Pp.18-46.

Beck, Ulrich (2000), *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, Editorial Paidós.

Beltrán Gastón (1999), “La crisis de los ochenta bajo la mirada de los sectores dominantes. Justificación del inicio de las reformas estructurales de los noventa” en *Epoca, revista argentina de la economía política*. No.1 Año 1. Diciembre de 1999 en <http://buenosaires-links.com.ar/memo/entrelneas/crisis1980.htm>

Blakemore, Harold (1977), *Gobierno chileno y salitre inglés 1886-1896: Balmaceda y North*. Chile, Editorial Andrés Bello.

Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*. México: CFE.

- (2006), *Liberalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bollen, Kenneth, Jackman, Robert (1985), “Political democracy and the size of distribution of income” en *American Sociological Review*. Vol 50 (August 1985). Pp.438-457.

Bonini, Cecilia et al (2005), *Argentina en el siglo XXI*. Pablo Yankelevich (coordinador). México, Instituto Mora.

Borón, Atilio (1998), “Pensamiento único y resignación política: los límites de la falsa coartada” en *“Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica”* Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum (comp.). Buenos Aires, Aires Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba).

- (2008), “Néstor Kirchner y las desventuras del “centro-izquierda” en Argentina” en *Bajo el volcán*. Vol. 7 Número 12. Pp29-46 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Botana, Natalio (2005), “La promesa de la República” en *La Nación Testimonio de tres siglos. 135 años*”. Sumario del 4 de Enero del 2005.

Bruna, Susana (1976), *Chile, la legalidad vencida*. México, Serie Popular Era.

Bradley, F. H. (1899), “Some remarks on memory and inference” en *Mind, new series* Vol. 1899 Vol 8, No.30 (apr.1899) Pp. 145-166 publicado por la Oxford University Press on behalf of the Mind Association en [www.jsort.org](http://www.jsort.org)

Brailosvsky, Antonio Elio (1982), *1880-1982. Historia de las crisis argentinas*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Büchi, Hernán (2008), *La transformación económica de Chile, el modelo de progreso*. Santiago de Chile, El Mercurio, Aguilar.

Buchrucker, Cristian (2008), *El fascismo en el siglo XX. Una historia comparada*. Buenos Aires, Emecé.

Budd, Edward (1967), *Inequality and Poverty*. United States of America- Norton & Company.

Burkhart, Ross (1997), “Comparative democracy and income distribution: shape and direction of a causal arrow” en *The journal of politics*. Vol. 59 No.1 (Feb.1997).Pp.148-164.

Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998), “*Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*” Washington, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe-Banco Mundial.

Buvonic, Mayra (2004), “Introducción: la inclusión social en Latinoamérica” en

Buvonic, Mayra et al. (Editores), *Inclusión social y desarrollo en América Latina*. Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo.

Cachanosky, Roberto (2009), *Por qué fracasó la economía K*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Caillet-Bois, Ricardo (1941) “La revolución en el Virreinato” en Ricardo Levene (coordinador), *Historia de la Nación argentina desde sus orígenes hasta la organización definitiva. Volumen V*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. Pp. 71-166

Calderón Cecilia y Massini, Marcela (2003), *Convergencia en desigualdad: aplicación para Argentina en los años noventa*. UNLP. en [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar)

Cárdenas, Enrique Ocampo, José Antonio Thorp, Rosemary (2003), “Introducción” en Cárdenas, Enrique Ocampo, José Antonio Thorp, Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda Negra de la posguerra*. México, FCE. Pp. 11-57.

Cardoso, Fernando H y Faletto, Enzo (1977), *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI editores.

Carpio, Jorge y Novacovsky (1999), “Introducción” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp.11-22.

Castel, Robert (2001) en *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Cavarozzi, Marcelo (2006), *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires, Ed. Ariel.

CEME, centro de estudios Miguel Enriquez, Archivos Chile, “el gobierno del presidente Patricio Aylwin Azócar. 1990-1994” fuente Partido demócrata Cristiano. En [www.archivochile.com](http://www.archivochile.com)

CEPAL - (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, documento elaborado por la Secretaría de la CEPAL, segunda conferencia Regional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Santiago, mayo de 2000) en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- (2002), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- 
- (2008), Informe preliminar sobre América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- (2011), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- (2011b), *La hora de la desigualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia 30 de Mayo al 1 de junio de 2010 en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Cerroni, Humberto (1989), *Reglas y valores de la democracia. Estado de derecho, Estado social y Estado de la Cultura*. México, Alianza Editorial.

Chavez Molina, Eduardo Gutierrez Agaitos, Pablo (2009), “Movilidad intergeneracional y marginalidad económica. Un estudio de caso en el conurbano bonaerense” en *Población de Buenos Aires. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Año 6 No.10 Octubre 2009. En [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Chenery, Holly et al. editors (1975), *Redistribution with growth*. Great Britain, Oxford University Press.

Chomsky (1997), *Latin America: from colonization to globalization* Australia, Ocean Press.

- (1997), *On power and ideology: the managua lectures*. Managua, Universidad Centroamericana.

Cimillo, Elsa (1999), “Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp.175-198.

Ciriza, Alejandra, (2003) “Herencia y encrucijadas feministas: las relaciones entre teoría(s) y política(s) bajo el capitalismo global” en “ *Filosofía política contemporánea- controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*” Bordón , Atilio ( compilador) Buenos Aires, Clacso.

Cogco Calderón, Adolfo Rodríguez Vargas, Miriam(2009), “ Las transferencias condicionadas en México y su operación desde lo local: estudio de caso del programa oportunidades en el municipio de Tampico, Tamaulipas” en *Iberoforum*. [www.uia.mx/iberoforum](http://www.uia.mx/iberoforum)

Coleman, Kenneth (2007), “Política y mercados en Latinoamérica: ¿una visión diferente sobre el papel que desempeña el mercado en la provisión de servicios?” en Roderic Al Camp (coordinador), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. México, Siglo XXI editores.

Dahl, Robert (1991), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.

Collier, David (1995), “Transalating quantitative methods for qualitative researchers: the case of selection of bias” en *The American Political Science Review*, vol.89 No.2 (jun.1995). Pp.461-466 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

Collier, Simon y Sater, William (2004), *A history of Chile 1808-2002*. Cambridge, Cambridge University Press.

Constable, Pamela y Valenzuela, Arturo (1993), *A nation of enemies*. New York, w.w.Norton and Company.

Contreras, Dante (2007), *Distribución del ingreso en Chile, nueve hechos y algunos mitos* en <http://www.dii.uchile.cl/~revista/revista/vol2/n2/07.pdf>

Cortés Conde, Roberto (2005),”Los ciclos de la economía, qué hicieron los gobiernos ante cada desafío” en *La Nación Testimonio de tres siglos. 135 años*”. Sumario del 4 de Enero del 2005.

Cortés Rodas, Francisco (1999), *De la política de la libertad a la política de la igualdad- un ensayo sobre los límites del liberalismo*. Colombia, Siglo del Hombre editores.

Cox, Robert (1987), *Production power and world order. Social Forces in the making of History*. New York, Columbia University Press.

Crespo, Horacio (2006) “ La vía chilena al socialismo, en el contexto de la izquierda latinoamericana” en Francisco Zapata (compilador) *Frágiles suturas: Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. México, El Colegio de México. Pp. 71- 116.

Crift, Jeremy (2003), “Más allá del Consenso de Washington” en *Finanzas y desarrollo*. Septiembre de 2003. Pp. 9.

Dahl, Robert (1991), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.

- (2002), *La democracia económica- una aproximación*. Barcelona, Editorial Hacer.

de Ferrantis, David (2002), “Palabras de apertura de David de Ferrantis vicepresidente para América Latina del Banco Mundial” en *Seminario sobre globalización. CEPAL-Banco Mundial*. Marzo 6-8, Santiago de Chile en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

De Ferrantis, David et al. (2005), *Desigualdad en América Latina ¿ rompiendo con la historia?*- Banco Mundial Alfaomega.

De Jouvenel, Bertrand (1967), “Ethics of distribution” en Budd,Edward(editor) 1967 “*Inequality and Poverty*” United States of America- Norton & Company.

De la dehesa, Guillermo (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid, Alianza Editorial

de la Rúa, Fernando (1999), *Discurso inaugural del 10 de diciembre de 1999 en el Congreso de la Nación* en [www.paronetto.org/discursos/delarua.htm](http://www.paronetto.org/discursos/delarua.htm)

Del Valle, Alejandro (2009), “Sistema de bienestar, servicios educativos y desigualdad en América Latina” en *Iberofórum, revista en ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año IV, No.8, Julio-diciembre 2009.Pp.163-199

Della Paolera, Gerardo (2011), “En el mundo no entienden que desperdiciemos así a nuestro país” en diario *La Nación* del 23 de enero de 2011 en <http://www.lanacion.com.ar/1343532-en-el-mundo-no-entienden-que-desperdiciemos-asi-nuestro-pais>

de la Torre García, Rodolfo (2007), “Desigualdad e inequidad en México” en *Políticas Públicas para el crecimiento incluyente* Pablo Cotler (editor). México, Editorial Iberoamericana en [www.books.google.com](http://www.books.google.com)

de Pablo, Juan Pablo (2005), *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX-Tomo II*. Buenos Aires, Editorial La Ley.

Devés Valdés, Eduardo (2000), *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Díaz de Cossio, Roger (2005), “Desigualdad en la educación” en Fernando Solana (compilador) 2005, *Educación y desigualdad*. México, Siglo XXI editores.

Diccionario de la Real Academia Española (2010) en [www.rae.es](http://www.rae.es)

Dorfman, Ariel (2002), *Más allá del miedo: el largo adiós a Pinochet*. Madrid, Siglo veintiuno de España editores.

Drake, Paul (2003), “El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación”. *Revista de Ciencias Políticas* (Santiago) Vol. 23, No.2 Pp-148-158 en [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl).

Dunhem, Mónica (2006), “La importancia de definir el concepto de calidad de democracia” en *El cotidiano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapozalco. Nov, dic. Vol 21 No.140 Pp.58-66 en [www.Redalyc.org](http://www.Redalyc.org)

Durán Forero, Rosalva “ *Mujer, igualdad en Hobbes y Spinoza*” en *IIAIAEIA* ( Philosophy and gender) en ( <http://www.bu.edu/wcp/papers/Gend/Gendfore.htm> )

Echeverría, Esteban (1838), “El matadero” en *Obras completas de D. Estebán Echeverría*. Buenos Aires, Claudio Casavalle editor en [www.biblioteca.clarin.com](http://www.biblioteca.clarin.com)

Engels, Federico (2002), *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*. México, Guernika.

Estafanía, Joaquín (2005), “La agenda de desarrollo en Barcelona. Una superación (parcial) del Consenso de Washington” en *Quorum. Revista del pensamiento latinoamericano*. Primavera No.11 Universidad de Alcalá. Madrid. Pp 105-116 en [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)

Eyzaguirre, Jaime (1948), *Fisonomía histórica de Chile*. México, Fondo de Cultura Económica.

Fair Rzezak, Hernán (2008), “El conflicto entre el gobierno y el campo en Argentina. Lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar” en *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales*. No.6 Julio-diciembre de 2008 en [www.uia.mx/iberoforum](http://www.uia.mx/iberoforum)

Ferrer, Aldo (1998), “La globalización, la crisis financiera y América Latina” en *“Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica”* Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum ( comp.). Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba)

Ffrench Davies, Ricardo (2000), *Reforming the reforms in Latin America*. New York, St. Martin Press.

- (2007), “América Latina después del Consenso de Washington” en *Quorúm, Revista del pensamiento iberoamericano*. Universidad de Alcalá. Verano del 2007 No.18. en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org). Pp.141-151
- (2010), “Macroeconomía para el desarrollo: desde el “financierismo” al “productivismo” en *Revista CEPAL 102*. Diciembre 2010, en [www.eclac.org](http://www.eclac.org). Pp.7-27.

Ffrench-Davis, Ricardo et al. (2003), “La industrialización chilena durante el proteccionismo (1940-1982)” en Cárdenas, Enrique, Ocampo, José Antonio y Thorp. Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México, Fondo de Cultura Económica.

Fitzgerald, E.V.K.(2003), “LA CEPAL y la Teoría de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones” en Cárdenas, Enrique Ocampo, José Antonio Thorp, Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda Negra de la posguerra*. México, FCE

Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, César A (1992), *Historia de los argentinos*. Buenos Aires, Larousse.

Fondo Monetario Internacional, (2001), *IMF annual report 2001* en [www.imf.org](http://www.imf.org)

Forum Barcelona (2004), *La agenda de Barcelona para el desarrollo*. Forum efectuado del 24 al 25 de septiembre de 2004 en [http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/docs/agenda\\_esp.pdf](http://www.barcelona2004.org/www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/agenda_esp.pdf)

Fraga, Rosendo (2001), *los noventa: ilusión perdida*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Franco, Rolando et al. (2007), *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Editorial LOM en [www.gtz-cepal.org](http://www.gtz-cepal.org)

Fraser, Nancy (1993), “Beyond the master/subjet model: reflections on Carole Pateman’s Sexual contract” en *Social Text* No.37, A special section Edited by Anne Mc Clintock Expores the sex trade ( winter,1993) pp.173-181

Friedman, Benjamín (2005), *The moral consequences of economic growth*. Unites States: Alfred Knopf

Furtado, Celso. (1989) *Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario*. México, Fondo de Cultura Económico.

Galván Moreno, C. (1942), *El libertador de Chile O’Higgins*. Buenos Aires, Editorial Claridad.

Gárate, Manuel (2007), ”De la elección al primer año de gobierno de Michelle Bachelet: ¿un fenómeno político con fecha de expiración?” , *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, 2007, [En línea], Puesto en línea el 24 abril 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/3538>.

Garcés, Joan (1974), *El Estado y los problemas tácticos del gobierno de Allende*. Madrid, Siglo XXI editores.

García, Mariana (2004), *Fuentes de información sobre salarios: metodología y series .Documentos de Trabajo*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Marzo de 2004. Pp.1-29 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

García Canclini, Néstor (2007), “Las nuevas desigualdades y su futuro” en Ma. Eugenia Sánchez Díaz de Rivera (coordinadora), *Identidades, globalización e inequidad*.

*Ponencias magistrales de la cátedra de Alain Touraine.* Puebla, Universidad Iberoamericana Puebla.

García Hamilton, José Ignacio (2006), *Por qué crecen los países?* Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Garretón, Manuel (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones.* Santiago, Fondo de Cultura Económica.

- (2007), “Democracia, identidades y reforma del estado en América Latina” en Ma. Eugenia Sánchez D. De R. (coordinadora) *Identidades, globalización e inequidad. Ponencias magistrales de la Cátedra Alain Touraine.* Puebla, Universidad Iberoamericana de Puebla. Pp.51-66.

Gasparini, Leonardo (2010), “Argentina experimentó un fracaso distributivo como pocos países del mundo” en diario *Clarín* del 8 de agosto de 2010

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto.* Buenos Aires, Ariel.

Germani, Gino (1977), *Política y sociedad en una época de transición.* Buenos Aires, Editorial Paidós.

Goerlich Gisbert, Francisco y Villar Notorio, Antonio (2009), *Desigualdad y bienestar de la Teoría a la práctica.* Bilbao, Fundación BBVA en [www.books.google.com.mx](http://www.books.google.com.mx)

Goldthorpe, John H. (1991), “The uses of History in sociology: reflections on some recent tendencies” en *The British Journal of sociology*, Vol. 42 No.2 (Jun 1991) Pp.211-230 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

Gómez Leyton, Juan Carlos (2001), *Todavía Chile se sigue rigiendo manu militari, 20 años soportando una constitución ilegítima* en [www.puntofinal.cl](http://www.puntofinal.cl)

González Laxe, Fernando y Salcines, Venancio (2002), “Desigualdad y bienestar en América Latina. 1970-1999” en *Análisis económico.* Segundo semestre, Vol XVII No.36 Pp.157-177 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

González Molina, Rodolfo (2000) “Balance de dos décadas” en *Revista de Economía Informa* No.292 FE UNAM en [www.redem.buap.mx/semgonzalez.htm](http://www.redem.buap.mx/semgonzalez.htm)

Gradin, Carlos del Río, Coral (2001), *Desigualdad, pobreza y polarización en la distribución de la renta en Galicia. Epígrafes extraídos del Capítulo II. La Coruña* en <http://web.usal.es/~emmam/Docencia/Modelizacion/papers/coral.pdf>

Griffin, Keith (1989), *Alternatives strategies for economic development.* Great Britain, OECD development centre

- (1999), *Alternative strategies for economic development*. Great Britain, OECD development center.

Green, Rosario (2006), *Visiones desde el Sur de América*. México, Editorial Porrúa.

Grondona, Mariano (2009), *El poskirchnerismo. Las políticas de las nuevas generaciones*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Guido, Pablo (2001), *Perspectivas de la crisis económica argentina en [www.insumisos.com](http://www.insumisos.com)*

Halperín Donghi, Tulio (1972), *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Hamra, Diana y Pigna, Felipe (2009), *Dr. Carlos Saúl Menem en [www.portalplanetasedna.com.ar/menem01.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/menem01.htm)* [17 de diciembre de 2009].

Hary, Martín (2010), *La república que perdimos. En busca de un sistema político*. Buenos Aires, Ediciones B Argentina.

Hayek, Friederik (1961), *Los fundamentos de la libertad*. Valencia, Fondo de Cultura económica

- (2006), *Camino de servidumbre*. España, Alianza Editorial.

Hobbes, Thomas (2001), *El Leviatán*. México, Fondo de cultura económica.

Huntington, Samuel (1996), *El orden político en las sociedades de cambio*. México, Paidós.

Hoffman, Bert (2004), *Indonesia, rapid grown, weak institutions*. World Bank office in Yakarta en [www.hawaii.org](http://www.hawaii.org)

Hölvik, Tord (1971), “Social inequality. The main Issues” en *Journal of Peace Research*. Vol.8 No.2 Pp.119-142

Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INDEC), estadísticas de actividad, desempleo y pobreza en hogares, en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Irigoin, Alejandra (2006), “Ilusoria Equidad. La reforma de las contribuciones directas en Buenos Aires, 1850” en Jauregui, Luis (coordinador), *de riqueza y de inequidades. El problema de las contribuciones directas en América Latina en el siglo XIX*. México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. Pp.47-79.

Iglesias, Enrique (2006), “El papel del Estado y los paradigmas económicos” en *Revista CEPAL 90*. Diciembre 2006, en [www.eclac.org](http://www.eclac.org). Pp.7-20.

Jaúregui, Gurutz (1995), *La democracia en la encrucijada*. Barcelona, Anagrama.

Jobet, Julio César (2006), “Introducción” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del*

siglo XX. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo (2006), “Estado, cultura y Nación en el Chile Decimonómico” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, Marpia Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Jubany, Florencia (2005), “El Estado del debate sobre la inequidad en América Latina” presentado en la Conferencia *Gobernanza y Justicia social en Cuba: Pasado, presente y futuro*. FLACSO Mexico, 21-22 de abril de 2005 en <http://www.focal.ca/pdf/inequidad>

Kaufman, Felix (1986), *Metodología de las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.

Kelsen, Hans (1932), *La démocratie. Sa nature. Sa valeur*. Paris, Librairie du Recueil Sirey.

Kessler, Gabriel y Espinosa, Vicente (2003), “ Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina. Algunas paradojas en el caso de Buenos Aires en *Revista de la Cepal Serie Políticas Sociales No.66*, marzo de 2003. Pp.1-52 en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

King, Gary, Kehoane Robert y Verba, Sidney (2000), *El diseño de la investigación científica. La inferencia científica de los estudios cualitativos*. Madrid, Alianza editorial

Krugman, Paul (2009), *The conscience of a liberal*. New York, Norton and Company Inc.

Kuznets (1934), *Discurso al congreso americano* en [www.scribd.com](http://www.scribd.com)

- (1964) “ Desarrollo económico y desigualdad de las rentas” en *Estudio sobre el desarrollo económico*. Okun, Bernard y Richarson, Richard ( comp.). Bilbao, Ediciones Deusto.
- (1968), *Toward a theory of economic growth*. New York, Norton Library.

Laborda, Fernando (21 de diciembre de 2001), “La vigencia de un viejo estigma” en *La Nación. Testimonio de tres siglos*. Buenos Aires, diario La Nación.

La Jornada (2007), *Reprime el gobierno de Bachelet protesta de trabajadores*. Artículo emitido el 30 de agosto de 2007 publicado en [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx)

La Nación (3 de abril de 2011), *Ricardo Lagos: hay que pensar más en la próxima generación que en la próxima elección* en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

Lanata, Jorge (2002), *Argentinos. Tomo I*. Buenos Aires, Ediciones B Argentina SA.

Lane, Robert (1986), “Market justice, Political justice” en *The American Political Science Review*, Vol.80, No2. (june 1986) pp382-402.

Larroulet, Cristian (2005), “Políticas públicas para el desarrollo” en Pedro Isern Munné y Gabriel C Salvia (comp), *La experiencia chilena consensos para el desarrollo*. Buenos Aires, Editorial Cadal. Pp.115-147.

Larroulet, Cristián y Horzella, Bárbara (2008), *Populismo en América Latina: paradigma y antítesis en los casos de Venezuela y Chile* en Angel Soto y Paula Schmidt (editores) *Las fragiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Editorial CADAL. Pp. 105-132.

Lascano, Marcelo (1998), “Crisis internacional y revolución intelectual” en *Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica* Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum (compiladores). Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires ( Eudeba)

Lechner, Norbert (2006), *Obras escogidas*. Santiago de Chile, LOM ediciones.

Lemmi, Nora (2006) *Las crisis de la transición democrática argentina*. Tesis presentada para el grado de Maestría en Sociología en la Universidad Iberoamericana. México. en [www.uia.mx/biblio](http://www.uia.mx/biblio)

León, Samuel Bermúdez, Lilia (1976), “los tres años de gobierno de la Unidad Popular” en León, Samuel Bermúdez, Lilia (compiladores), *la prensa internacional y el golpe de estado chileno*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Levene, Ricardo (1941), “los sucesos de Mayo” en Ricardo Levene (coordinador), *Historia de la Nación argentina desde sus orígenes hasta la organización definitiva. Volumen V*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. Pp.11-69.

- (1946), *La cultura histórica y el sentimiento de la nacionalidad*. Buenos Aires, Colección Austral.
- (1947), *Historia de las ideas sociales argentinas*. Buenos Aires, Colección Austral.
- (1958), *Lecciones de la historia argentina. Tomo I*. Buenos Aires, Lajouane editores.

Levine, Daniel Molina, José Enrique (2007), “La calidad de la democracia en América Latina” en *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca. Abril, No.45 Pp.17-46 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Ley 20050 (2005), *Historia de la ley 20050* en la biblioteca Nacional de Chile. en [www.bcl.cl](http://www.bcl.cl)

Ley 23697 (1989), Ley de emergencia económica en [www.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/ley\\_c\\_023697\\_1989\\_09\\_01.xml](http://www.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/ley_c_023697_1989_09_01.xml) [17 de diciembre de 2009]

Levitsky, Steven y Maria Victoria Murillo (2005), “Introduction” en Steven Levinsky y María Victoria Murillo (editores), *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.

Lewis, Paul (1990), *The crisis of argentine capitalism*. USA, The University of North Carolina Press.

Locke, John (2003) ,*Ensayo sobre el gobierno civil*. México, Gernika.

López Camps, Jordi (1993), “Diálogos para un amigo neoliberal” en *El neoliberalismo en cuestión* . Rojo, E y varios ( comp..) Bilbao, Editorial Sal Terrae

López Murphy, Ricardo (1991), *La experiencia argentina: alta inflación, hiperinflación y estabilidad fallida* presentada en las XIII jornadas de economía monetaria y sector externo del 3 y 4 octubre de 1991 en el Banco Central de la República Argentina.

- (2005), “Lecciones de la experiencia chilena para la Argentina y América Latina” en Pedro Isern Munné y Gabriel C Salvia (comp), *La experiencia chilena consensos para el desarrollo*. Buenos Aires, Editorial Cadal. Pp.104-113.

Loveman, Brian (2001), *Chile, the legacy of hispanic capitalism*. Oxford, Oxford University Press.

Lustig, Nora (2005), “América Latina: la desigualdad y la disfuncionalidad” , documento elaborado para la reunión “*Una nueva agenda para el desarrollo en América Latina*” celebrada en Salamanca, los días 7 y 8 de octubre de 2005.

Mc Adam, Andrew, Sukup Víctor y Katiz, Claudio (1999), *Raul Alfonsín. Ña democracia a pesar de todo*. Buenos Aires, Editorial Corregidor.

Madison, Angus (1997), *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*.Paris, Perspectivas OCDE

Mark, Karl y Engels, F (1999), *El manifiesto comunista. Antologías de textos del capital*. España, Limpergraf.

Martínez, Javier y Díaz, Alvaro (1996), *Chile, the great transformation*. Geneva, The Brookings Institution (Washington DC) and The United Nations Research Institute for Social Development (Geneva).

Martínez, Tomás Eloy (2002), *Santa Evita*. Buenos Aires, Alfaguara.

Mc Adam, Andrew Sukup, Víctor Katiz, Claudio (1999), *Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo*. Buenos Aires, Editorial Corregidor.

Mihailovic Nikolajevic, Dejan (2002), “Globalismo democrático y el pensamiento único para una historia en la que nada sucede” en *La globalización vista de la periferia*,Mutsaku Kamilamba, (coordinador) México, Instituto Tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, campus ciudad de México

Mill, John Stuart (2000), *Sobre la libertad*. México, Gernika

Montaner, Carlos Alberto (2001), *Las raíces torcidas de América Latina*. Barcelona, Plaza Janés Editorial.

Montesquieu, (2002), *El espíritu de las leyes*. España, Ediciones Istmo.

Monza, Alfredo (1998), “La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene

Moreno Brid, Juan Carlos, Pérez Caldentey, Esteban y Ruiz Napoles, Pablo (2004), “El Consenso de Washington: aciertos, yerror y comisiones” en *Perfiles Latinoamericanos* en Diciembre No.25. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Pp.149-168 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org).

Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regimenes políticos, instrumentos de análisis*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- (2005), *Democracias y democratizaciones*. México, Ediciones Cepcom.

Mouffe, Chantal (2000), *The democratic paradox*. London, Verso.

Moulian, Tomás (2006), “El gobierno de Michelle Bachelet, las perspectivas de cambio en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*) Año VI, Buenos Aires, Julio de 2006 en [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar)

Mujica Laínez, Manuel (1980), *Misteriosa Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Murdoch William (1984), *la pobreza de las Naciones* México, Fondo de cultura económica.

Mutsaku Kamilamba, Kande (coord.).(2002), *La globalización vista desde la periferia*. México, Instituto Tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, campus ciudad de México.

Naim, Moisés (2002), “Washington consensus or Washington confution?” en *Foreign Policy*. Spring 2000 No.118 p86-103 en <<http://jstor.org/view>>

Novacovsky (compiladores) (1999), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp. 83-110.

O'Donnell(1997), *Contrapuntos*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

- (2002), “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina” en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo (compiladores) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

- (2003), “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos” en O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo Vargas Cullell, Jorge (comp.) *Democracia, Desarrollo Humano, ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- (2004), “Human development, human rights and democracy” en Guillermo O’Donnell et al. (editores) *The quality of democracy*. Notre Dame, University of Notre Dame.
- (2007), *Disonancia. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Prometeo libros.

Ocampo, José Antonio (2003), “Retomar la agenda para el desarrollo” en *CEPAL* No.71 agosto de 2001 en [www.eumed.net/crusecom/textos/2004/ocampo\\_agenda.html](http://www.eumed.net/crusecom/textos/2004/ocampo_agenda.html)

- (2007), “Desarrollo económico e inclusión social” en Buvinic, Mayra et al. (editores) *Inclusión social y desarrollo económico*. Colombia, Banco Interamericano de desarrollo.

Olave Castillo, Patricia (2003), *Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social*. México, UNAM; Instituto de Investigaciones económica

Orlansky, Dora (1997), “Crisis de 1989 – Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical 1989-1995” en *Estudios Sociológicos*. Sep-dic.97 en [www.hemerodigital.unam.mx/anuies/colmex/estud\\_soc/sep-dic97](http://www.hemerodigital.unam.mx/anuies/colmex/estud_soc/sep-dic97)

Osorio, Jaime (2006), “El sistema político chileno 1932-1973: representación limitada y razones estructurales para su fractura” en Francisco Zapata (compilador) *Frágiles suturas: Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. México, El Colegio de México. Pp. 259-267

Otano, Rafael (2006), *Nueva crónica de la transición*. Santiago de Chile, Editorial Planeta.

Papanek, Gustav. (1972) *Teoría y práctica de la política de desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económico.

Peña, Félix (2001), “Instituciones y políticas públicas en el comercio exterior argentino” en *Contribuciones* Año XVIII No.1 (69) enero-marzo 2001. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer Stiftung AC, Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA. Pp.109-128.

Penado, David (2006), *Los superpoderes de Kirchner*. Año VII 18 de agosto de 2006 en [www.americaeconomica.com](http://www.americaeconomica.com)

Pérez Portilla, Karla (2005), *Principios de igualdad: alcances y perspectivas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pigna, Felipe (2002), *Cámpora al gobierno, Perón al poder* en [www.clarín.com/suplementos/zona/2008](http://www.clarín.com/suplementos/zona/2008) (1 de diciembre de 2009).

Post, Robert (2006), “Democracy and equality” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol.603 (Jan, 2006) Pp.24-36.

Pozas Horcasitas, Ricardo, (2003), “Por primera vez, el presente moderno” en *Fractal* No.30 del año 2003 Volumen VII Año VII en ([www.fractal.com.mx/F30pozas.html](http://www.fractal.com.mx/F30pozas.html) )

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

- (1994), “Algunos problemas en el estudio desde la transición hacia la democracia” en O’Donnell Guillermo et al. (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectiva comparada*. España, Editorial Paidós.

Przeworski, Adam et al. (2002), *Democracia Sustentable*. Buenos Aires, Piados.

Pinto Vallejos, Julio (2006), “Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena durante el siglo XX” en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, María Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

Portes, Alejandro (1999), “La economía informal y sus paradojas” en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp.25-49

Protopapas, George (1975), *Chile, Allende and after*. Indiana, Our Sunday Visitor Inc.

Quiroga, Hugo (2010), *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires, Editorial Edhasa.

Rapoport, Mario (2010), *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Rawls (1971), *Teoría de la justicia*. Cambridge, Cambridge University press.

- (2006), *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura económica.

Reato, Ceferino (2008), *Operación Traviata*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Rector, John (2003), *The history of Chile*. New York, Palgrave Mc Millan.

Restivo, Néstor y Dellatorre, Raúl (2005), *El rodrigazo 30 años después. Un ajuste que cambió el país*. Buenos Aires, El capital Intelectual en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

Reyes Escobar, Jorge Armando (2009), “Justicia, desigualdad y exclusión. La “no impertinencia de la filosofía”” en Elisabetta di Castro (coordinadora), *Justicia, desigualdad y exclusión. Debates contemporáneos*. México, Universidad autónoma de México.

Ricardo, David. (1985), *Principios de economía política y tributación (selección)*. Primera edición 1821. Buenos Aires, Biblioteca de Economía, Hyspamérica

Rigat-Pflaum, María (2008), *La participación política de las mujeres en Argentina del siglo XXI, ¿un resultado a la ley de cupo?* Fundación Friederich Ebert en Argentina en <http://www.fesgenero.org/documentos/Participacion%20Politica/02.pdf>

Ritzer, George (2002), *Teoría sociológica clásica*. Madrid, McGraw Hill.

Rivera López, Eduardo, (1997), *Presupuestos morales del liberalismo*. Madrid, Centro de Estudios políticos y Constitucionales.

Rogowski, Ronald (1995), “The role of theory and anomaly in social scientific inference” en *The american political science review*, Vol. 89 No.2 (jun.1995). Pp.467-470 en [www.jsotr.org](http://www.jsotr.org)

Romero, Luis Alberto (2003), *La crisis argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

- (2004), “The Argentine crisis: a look at the twentieth century” en Flavia Fiorucci and Marcus Klen (editors) (2004) *The argentine crisis at the turn of the millennium. Causes, consequences and explanations*. Amsterdam, Aksant
- (2005), *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Rostow, W. (1964) “Las etapas del desarrollo económico” en *Estudio sobre el desarrollo económico*. Okun, Bernard y Richardson, Richard (comp.). Bilbao, Ediciones Deusto.

Rousseau, Jean Jacques (2000), *El contrato social*. México,Guernika.

Rubin, Donald (2004), “Teaching statistical Inference for Causal Effects in experiments and observational studies” en *Journal of educational and behavioral Statistics* Fall 2004, Vol, 29 No.3 Pp.343-367 en [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

Rueschemeyer, Dietrich, Huber Stephens, Evelyne y Stephens, John (1992), *Capitalist development and democracy*. Chicago, University of Chicago.

Salama, Pierre Valier, Jacques (1996), *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*. Provincia de Buenos Aires, CIEPP.

Salinas, Darío (2007), *Vicisitudes de la democracia. Entre el peso del modelo y los límites de la política en Chile*. México, Plaza y Valdés editores.

Salinas Figueredo, Darío y Tetelboin Henrion, Carolina (2005), “ Las condiciones de la política social en América Latina” en *Papeles de población* abril-junio, Número 044 Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México Pp.83-108 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Samuelson, Paul (1980) en *Tipos de países* publicado el 20 de enero de 2008 en [www.iccc.es](http://www.iccc.es)

Sánchez Vázquez (2003), *El joven Mark.Manuscritos de 1844*. México, Editorial Itaca.

- Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica* en <http://hjj.com.ar/sumat/>
- Sarlo, Beatriz (2003), *La pasión y la excepción. Eva, Borges y el asesinato de Aramburu*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores
- Sarmiento, Domingo Faustino (1938), *Facundo civilización o barbarie*. La Plata, Universidad Nacional de la Plata.
- Sartori, Giovanni (2000), *¿qué es la democracia?*. México, Tribunal Federal Electoral.
- (2001), *Teoría de la democracia –el debate contemporáneo*. España, Alianza Editorial.
- Saward, Michael (2003), *Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Schmitt, Carl (1990), *Sobre el parlamentarismo*. Madrid, Alianza Editorial.
- (2005), *Political Theology*. Estados Unidos, University of Chicago Press
- Schemeil, Yves (2000), “Democracy before democracy?” en *International Political Science Review*, Vol. 21 No.2. London, Sage Publication. Pp.99-120.
- Schumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia- Tomo I y II*. Argentina, Hyspamoamérica Ediciones Argentinas
- Sebreli, Juan José (2002), *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Sen, Amartya (1999a), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.
- (1999b), “Democracy as a universal value” en *Journal of democracy*. Vol. 10 No.3. Pp. 3- 17.  
<http://terpconnect.umd.edu/~dcrocker/Courses/Docs/SenTwo%20Pieces%20on%20Democracy.pdf>
- Sevares, Julio (1998), “Globalización y la vulnerabilidad externa” en *Tiempos violentos-Neoliberalismo, globalización y desigualdad en Latinoamérica* Borón Atilio, Gambina, Julio y Minsburg Nahum (compiladores) Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba)
- Shapiro, Ian (2003), *The state of democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press.
- Shumway, Nicolas (1993), *The invention of Argentina*. Berkeley, University of California Press.
- Silva Galdames, Osvaldo (1995), *Breve historia contemporánea de Chile*. México, Fondo de Cultura Económica.

Smith, Adam (1983), *La riqueza de las Naciones. Tomo I*. Buenos Aires, Ed Hyspamérica.

- (1983). *La riqueza de las naciones. Tomo II* Primera edición 1794. Buenos Aires, Biblioteca de Economía. Hyspamérica-

Spengler, Joseph (1971), *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*. Madrid, Ed. Tecnos.

Stiglitz, Joseph (2003), *Globalization and its discontents*. New York, Norton Company Ltd.

- (2004), *El malestar de la globalización*. México, Taurus.
- (2005), "El consenso post- washington" en *the Initiative for policy dialogue*- Septiembre de 2005. En [www.nodo50.org/reformaenserio/articulos7septiembre2005/postconsensostiglitz.pdf](http://www.nodo50.org/reformaenserio/articulos7septiembre2005/postconsensostiglitz.pdf).

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1978), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México. Siglo XXI editores.

Sunkel, Osvaldo (1985 ), *América Latina y la crisis económica internacionales: ocho tesis y una propuesta*. Buenos Aires, GEL.

- (2005), "conversaciones con Osvaldo Sunkel. Conversaciones de ayer y hoy" en *Cuadernos del Cendes*. Año 22 N0.60. Tercera época. Septiembre a diciembre de 2005 en <http://www.cendes-ucv.edu.ve>

Temkin, Benjamin y del Tronco, José (2006), "Desarrollo humano bienestar subjetivo y democracia. Confirmaciones, sorpresas e interrogantes" en *Revista Mexicana de sociología*. Vol.68, No.4 (Oct-dec 2006) PP.731-760

Titto, Ricardo (compilador) (2009), *El pensamiento de los hombres de Mayo*. Buenos Aires, Editorial Ateneo.

Tokman, Víctor (1999), "El sector informal posreforma económica" en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pp. 65-73.

Touraine, Alain (1974), *Vida y muerte del Chile popular*. México, Siglo XXI editores.

- (2001), *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Toussaint, Eric (2004), *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. San Sebastián, Tercera Prensa.

Transparencia Internacional (2010), *Global corruption barometer, 2010 report* en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Troitiño Cobas, A. (2001), "Incidencias de la ocultación de ingresos de la EPF sobre niveles regionales de desigualdad relativa y bienestar-renta" en *Estudios de economía aplicada*. Diciembre de 2001. Vol.19 No.3. Madrid. Pp.189-210 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Valverde Viesca, Karla y Salas Porras, Alejandra (coordinadoras) (2005), *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México: Guernika.

Valenzuela Feijóo, José C. (2006), "El gobierno de Allende: aspectos económicos" en Francisco Zapata (compilador) *Frágiles suturas: Chile a treinta años del gobierno de Salvador Allende*. México, El Colegio de México. Pp. 283-310.

Véganzonès, Marie-Ange y Winograd, Carlos (1997), *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*. París, OCDE.

Vilas, Carlos (1997), "Introducción" en Chalmers et al. (editors) *The new politics of inequality in Latin America*. New York, Oxford University Press.

- (2000), " Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial" en *América Latina Hoy*, Diciembre No.28. Universidad de Salamanca. Pp.21-39 en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- (2005), "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina" en *Revista Mexicana de sociología*. Vol 67 No.2 (abril-junio 2005). Universidad autónoma de México. Pp 229-269 en [www.Jstor.org](http://www.Jstor.org)

Vial Correa, Gonzalo (2006), "Decadencia, consensos y unidad nacional en 1973" en Pinto Vallejos, Julio y Argudín, María Luna (compiladores) *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*. México, Universidad Autónoma Latinoamericana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades

Wallerstein, Immanuel (2001), *Después del liberalismo*. México, siglo XXI editores.

Vuskovic Bravo, Pedro (1996), *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México, Colección Alternativas-Universidad autónoma de México.

- (1996a), *La crisis en América Latina: un desafío continental*. México, Siglo XXI editores.

Webb, Richard (2003), "La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones" en Cárdenas, Enrique, Ocampo, José Antonio y Thorp. Rosemary (compiladores) *Industrialización y Estado en América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México, Fondo de Cultura Económica.

Wilkinson, Richard (2005), *The impact of inequality. How to make sick societies healthier*. New York, New York Press.

Williamson, John y Kuczynski, Pedro Pablo (2003). *after the Washington consensus- Restarting Growth and reform in Latin America*. Washington: Institute for international economics

Yapa, Lakshman. (1996), "GAT causes poverty: a postmodern view" en *Annals of the association of American geographers*" Vol.86 No.4. Pp708-726.

Yin, Robert (2003), *Case study research- design and methods*. Usa, Sage Publications Inc.

Yturbe, Corina (2001), *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*. México, Universidad Nacional Autónoma de México