

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Desempeño social de los gobiernos militares de
Uruguay y Chile (1973-1981):
un análisis explicativo a través de los modelos
de desarrollo y de variables sociopolíticas**

Rafael Porzecanski Haber
Tutor: Fernando Filgueira

1999

**DESEMPEÑO SOCIAL DE LOS GOBIERNOS MILITARES
DE URUGUAY Y CHILE (1973-1981):**

*Un análisis explicativo a través de los Modelos de Desarrollo y
de Variables Sociopolíticas*

INDICE

I. Introducción	1
II. Indicadores sociales: comportamiento y diferencias de los casos analizados	6
III. Los efectos de la estrategia neoclásica sobre el desarrollo social	15
IV. El grado de aplicación del NME en Uruguay y Chile	17
V. Los efectos sociales “directos” de la <i>revolución silenciosa</i> chilena y del eclecticismo uruguayo	23
VI. Recuperando algunas sutiles variables socio-políticas en la explicación de las rutas desarrollistas	29
VII. Síntesis y Reflexiones finales	37
Bibliografía	44
Anexo	47

DESEMPEÑO SOCIAL DE LOS GOBIERNOS MILITARES DE CHILE Y URUGUAY (1973-1981):

Un análisis explicativo a través de los Modelos de Desarrollo y de Variables Socio-Políticas

Introducción

Afirmar que el crecimiento económico es una de las variables claves que incide en el bienestar social de una nación resulta hoy un lugar común en el ámbito de las ciencias sociales. En efecto, parece ya unánimemente aceptado que en contextos de crecimiento sostenido tienden a aumentar las oportunidades de empleo (y bajo ciertas condiciones también los salarios reales), que las luchas distributivas disminuyen por la mayor flexibilidad y tolerancia de los sectores altos y que al existir mayores tasas de actividad, los montos de recaudación fiscal se hacen mayores y abren la posibilidad de destinar más recursos al área de las políticas sociales.

Esta clase de argumentos, además, parecen contar con una sólida base empírica a su favor. Por citar uno de los tantos soportes posibles, diversos trabajos han subrayado que en América Latina existe una correlación muy importante entre el crecimiento económico (en términos de PBI per capita) y la pobreza (medida en porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza) en el periodo que abarca las tres últimas décadas.¹

No obstante, la consecución de un crecimiento económico sostenido –al contrario de lo que argumentan algunos académicos y políticos representantes de la ofensiva neoclásica de los últimos años²– parece no ser la única meta necesaria a alcanzar a fin de elevar considerablemente el desarrollo social de una nación³. Más aún: existen sólidas y variadas evidencias que señalan que no necesariamente coincide el ordenamiento de los países según su crecimiento económico con aquel que considera su nivel de desarrollo social.⁴

¹ Una discusión detallada puede verse en: Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge; **Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina**, Cuadernos del Claeh, número 77, Montevideo, páginas 91-113.

² Dos trabajos que representan claramente las ideas neoclásicas en torno a la relación entre el crecimiento y el bienestar social son los de Pfefferman y Firebaugh y Beck. Pfefferman, por ejemplo, señala que “*el crecimiento económico sostenido es, por lejos, la forma más segura de elevar los estándares de vida de los sectores pobres*.” Consultar: Pfefferman, Guy, “Poverty Alleviation” en: Williamson, John (ed); **Latin American Adjustment: How much has happened?**, Washington D.C., Institute for International Economics, 1994. Firebaugh y Beck, “Does Economic Growth Benefit the masses?” en **American Sociological Review**, 1994.

³ Por cierto, muchos pensadores de la corriente neoclásica han subrayado el papel de otras variables en el desarrollo social, como la adopción de correctas políticas sociales en el combate contra la pobreza. De todas formas, esta clase de argumentos parecen dejar (con mayor o menor refinamiento) al crecimiento económico como la gran variable que en última instancia define la situación social de una nación.

⁴ Dos buenos estudios que interrelacionan las performances económicas y la evolución del bienestar social de las naciones son: Birdsall, Nancy, Ross, David y Sabot, Richard, **Inequality as a constraint on growth in Latin America**, BID, 1994 y Morley, Samuel; **Poverty and Inequality in Latin America**, The John Hopkins University Press, London, 1995. En el primer caso, se comparan los comportamientos de algunos

Esta constatación, ha llevado a diversos científicos sociales a subrayar otras dimensiones explicativas del comportamiento social de las naciones. Entre este grupo de variables, se encuentran aquellas vinculadas a las estrategias de política pública. En efecto, una de las correcciones fundamentales realizada a la concepción neoclásica, ha sido exhibir que la ruta de desarrollo aplicada por un país para alcanzar sanos indicadores macroeconómicos, opera como variable interviniente y especifica fuertemente la relación entre el crecimiento y el desarrollo social.⁵

Un primer objetivo de este trabajo radica en aportar evidencia que sostenga aún más esta afirmación. En efecto, el estudio intentará demostrar que la variable *modelo de desarrollo* constituye un factor explicativo insoslayable para entender la performance social divergente de dos naciones latinoamericanas: Uruguay y Chile en el período 1973-1981. De la misma manera, se afirmará que las fuertes diferencias encontradas entre estos países en algunos indicadores claves de desempeño social, subsisten a pesar de controlar los efectos de las respectivas tasas de crecimiento. En otras palabras, una de las hipótesis guía del trabajo es que las disímiles performances en ciertos indicadores de bienestar social de Uruguay y Chile, no pueden comprenderse a través de la comparación del crecimiento alcanzado y que por el contrario, resulta un factor explicativo fundamental las diferentes vías de desarrollo seleccionadas por estas naciones.

Inclusive, me propongo remarcar que al analizar estos dos casos, ni siquiera es suficiente tomar como variable explicativa el tipo de modelo de desarrollo elegido y llevado a cabo -puesto que en realidad ambos países siguieron una estrategia, o al menos adoptaron ciertos instrumentos, de corte neoclásico- sino que también se vuelve necesario considerar el grado, estilo y velocidad de implementación de esa estrategia. En concreto, la evidencia presentada indicará que en los primeros ocho años de dictadura en Chile y Uruguay, la aplicación de un modelo de desarrollo ortodoxamente neoclásico en el primer caso, tuvo efectos sociales claramente más negativos respecto al modelo aplicado en Uruguay, consistente en la implementación gradualista de ciertas medidas neoliberales y en la combinación de las mismas con políticas provenientes de otras matrices ideológicas.

Por otra parte, la aceptación creciente de la importancia de las estrategias de desarrollo llevadas a cabo por una nación como variable interviniente en la relación entre crecimiento y desarrollo social, ha llevado a algunos autores a recuperar variables de orden socio-político, para explicar porqué en algunos casos se eligen ciertas rutas de política pública y porqué en otros casos se optan por alternativas diferentes u opuestas.

En este sentido, cabe destacar el trabajo de Stephan Haggard⁶, quien mediante un

casos asiáticos con otros latinoamericanos, y en el segundo, se trata de un análisis refinado al interior de América Latina.

⁵ Una buena discusión en torno al crecimiento, los modelos de desarrollo y la performance social puede encontrarse en Williamson, John (ed), op. cit., especialmente en las páginas 192-196. En dichas páginas, Miguel Urrutia y Joan Nelson analizan las tesis neoclásicas de Guy Pfefferman, y señalan ejemplos (como Colombia) claramente desviados a las mismas.

⁶ Haggard, Stephan. **Pathways from the Periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries**, Cornell University Press, New York, 1990, especialmente Capítulo 10.

análisis detallado de algunos de los llamados “tigres asiáticos” (Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwan) y ciertos países de América Latina (especialmente Brasil y México), ha refinado la distinción dicotómica autoritarismo-democracia, como factor determinante del crecimiento y el desarrollo. Haggard, en efecto, ha agregado a la explicación de las estrategias de política pública adoptadas por una nación, factores tales como el tipo de coaliciones sociales que participan en el gobierno, el grado de autonomía y centralización estatal y la capacidad de acceso del sistema burocrático a información e instrumentos relevantes para alcanzar los objetivos de política pública fijados. Asimismo, Fernando Filgueira y Jorge Rodríguez⁷ también han aportado conocimiento sustantivo en esta área temática, examinando con bastante detenimiento la relación entre el tipo de régimen político, el crecimiento económico y la performance social de las naciones latinoamericanas para las últimas décadas. Fundamentalmente, los autores han subrayado una fuerte correlación entre el grado de democratización de una nación (medida a través de cuatro grandes categorías: democracia plena, democracia restringida, corporativismo populista y autoritarismo) y su comportamiento social (considerado básicamente a través de la evolución de la pobreza). Según ellos, los datos recabados habilitarían a sugerir que a mayor grado de democratización de una nación, mayor posibilidad de llevar a cabo modelos de desarrollo que combinen crecimiento y bienestar social.

Sin embargo, una de las preguntas claves que a mi juicio aún no ha recibido atención suficiente en este campo cognitivo –aunque autores como Peter Evans y el propio Haggard hayan realizado avances sustantivos en torno a su ella⁸–, es porqué existen países que bajo iguales regímenes políticos, adoptan diferentes estrategias de política pública y por tanto, tienden a desempeñarse divergentemente en el área del desarrollo social.

Este trabajo tendrá como segundo gran objetivo avanzar en este vacío teórico existente. En este sentido, mi propósito es explicar porqué Uruguay y Chile, a pesar de tener el mismo grado de democratización en el periodo en estudio (se trata claramente de dos casos con gobiernos autoritarios), implementaron modelos de desarrollo muy diferentes y obtuvieron, en consecuencia, diferentes valores en indicadores claves de bienestar social. En particular, argumentaré que los casos en estudio permiten observar la fuerte influencia que tuvieron ciertas variables político-institucionales tales como el grado de personalismo del régimen y el perfil de las élites tecnocráticas domésticas, y factores propiamente sociológicos

⁷ Filgueira, F. y Rodríguez, J.; op. cit., páginas 91-113.

⁸ Peter Evans, por ejemplo, ha exhibido, que no sólo es importante la consideración del grado de democracia de una nación, sino también del tipo de Estado que ésta posee en cuanto a las redes que le conectan con la sociedad civil y a los niveles de eficiencia y formación de su burocracia. En base a estas dimensiones, Evans ha identificado tres grandes grupos de Estados con probabilidades altamente diferenciales de éxito económico-social: los Estados de Desarrollo (ej: Japón); los Casos Intermedios (casos típicos: Brasil e India) y los Estados Depredadores (ej: Zaire). Consultar: Evans, Peter, “The State as a Problem and Solution: Predation Embedded Autonomy and Structural Change” en: Haggard, S., y Kaufman, R. (Edts); **The politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State**, Princeton University Press, New Jersey, 1992, Capítulo 3. Haggard, por su lado, además de las citadas variables endógenas, también ha destacado aquellas de tipo más exógeno (como los shocks en los precios internacionales) en la determinación de las rutas desarrollistas de las naciones (Haggard, Pathways from.... op. cit.)

como el grado de confrontación social y la percepción de amenaza de destrucción del sistema capitalista existentes previo a la instalación de las dictaduras.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el alto peso asignado a tales variables en este trabajo, se explica en buena medida por la peculiar comparabilidad de los casos seleccionados. En efecto, no hay que olvidar que además de registrar tasas de crecimiento promedialmente similares y de hallarse sumergidos bajo un gobierno autoritario, Uruguay y Chile presentan similares valores respecto a otras dimensiones de innegable incidencia en la selección y aplicación de ciertas rutas e instrumentos de desarrollo.

En primer lugar, ambas naciones no sólo poseían un mismo grado de democratización (autoritarismo) sino que también sufrían un similar tipo de régimen autoritario (dictaduras burocrático-autoritarias). Como bien ha explicado Guillermo O'Donnell, bajo la categoría de régimen burocrático autoritario se ubican los gobiernos militares que se implantaron en las naciones del Cono Sur en los años setenta. Tales gobiernos, que surgieron como respuesta a una profunda crisis socio-económica existente en estos países⁹, dieron a las Fuerzas Armadas el rol relevante en la conducción del Estado -técnicamente apoyadas por un grupo de extracción civil y con el visto bueno de las clases altas, parte importante de las medias y los partidos políticos del ala derecha- y significaron la instalación de un sistema políticamente excluyente (supresión de los partidos políticos, el Parlamento y las organizaciones gremiales y sindicales), socialmente coactivo (suspensión de derechos civiles y humanos) y económicamente favorable a la eliminación de algunas o varias trabas al libre juego de la oferta y la demanda.

En segundo término, al considerar la región latinoamericana en su conjunto y en una perspectiva histórica, Uruguay y Chile se posicionan como dos de los países más modernizados de la región. Sin entrar en demasiados detalles, conviene precisar que ambas naciones se caracterizaron por su pequeño mercado interno, por aplicar tempranamente y con gran alcance el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), por poseer una matriz política de base ampliada y relativamente estable desde las primeras décadas del siglo, por contar con una importante proporción de población dentro de los sectores medios y urbanos y por haber estado siempre dentro del grupo de países latinoamericanos con las mejores cifras en los diversos indicadores de bienestar social (alfabetización, pobreza y distribución del ingreso, entre otros). Conviene precisar, sin embargo, que en todas estas dimensiones de modernización, generalmente Uruguay se ubicó por delante de su par chileno y que esta situación seguía prevaleciendo al inicio de sus dictaduras en 1973.

De esta manera, que Uruguay y Chile hayan tenido el mismo grado de democratización y el mismo tipo de autoritarismo durante el periodo examinado, y que se hayan constituido tempranamente en dos de las naciones más autónomas y modernizadas dentro de América Latina, permite a este trabajo dejar relativamente constantes ciertas variables de innegable influencia en la determinación de las rutas desarrollistas adoptadas por

⁹ Entre los problemas más acuciantes que Uruguay y Chile compartían en este periodo, pueden contarse el estancamiento del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la incapacidad del sistema político de responder y articular las crecientes demandas de los diferentes estratos poblacionales y una importante escalada de violencia y enfrentamientos sociales.

una nación y trabajar con otras mucho menos tratadas en la literatura existente en el tema.¹⁰

Por otra parte, es pertinente aclarar que no serán consideradas en este trabajo otras dos grandes dimensiones explicativas de las rutas de desarrollo: la inserción en el mercado internacional de una nación y la posición de ésta en el mapa geo-político mundial y regional. Sin negar la posible validez de este tipo de enfoques para la temática seleccionada, me pareció necesario realizar este trabajo desde una óptica diferente y mucho menos trabajada por las ciencias sociales latinoamericanas. En otras palabras, he intentado construir una matriz explicativa del desarrollo económico-social que demuestre que el análisis concentrado meramente en variables estructurales y/o exógenas, puede resultar insuficiente e incluso distorsionante, si no es debidamente complementado por estudios que privilegien las variables institucionales y endógenas.

Un tercer y último propósito de este estudio es de carácter metodológico. En ese sentido, al tratar solamente en dos casos la correlación entre las variables socio-políticas, los modelos de desarrollo y los indicadores de bienestar social, espero profundizar, complementar y matizar las inferencias realizadas acerca de dicha correlación en los diversos estudios que han utilizado el "variable-oriented-approach" (estudio de correlaciones entre variables en base a los datos aportados por muchos casos) como estrategia metodológica principal.¹¹ Siguiendo a Guillermo O'Donnell, *"una correlación es como una fotografía. Nos dice dónde se hallan los actores retratados, pero no nos da información acerca de cómo cada uno de ellos llegó a ocupar sus posiciones actuales, ni acerca de en qué dirección es probable se muevan en el futuro."* Por el contrario, *"enfocar en una muestra más pequeña de países permite en principio un análisis y recolección más detallados de los datos pertinentes, lo que a su vez podría ser útil para superar los problemas emergentes de conceptualizaciones vagas y para incorporar datos históricos, 'longitudinales', de cada una de las unidades estudiadas."*¹² Por lo tanto, si bien la capacidad de traspolar las conclusiones del trabajo a otros casos puede hallarse restringida por considerar solamente dos naciones de la región, también es de esperar el aporte de información refinada y precisa acerca de ciertos procesos y circunstancias que pueden resultar relevantes para entender la intensidad y la dirección de la correlación entre algunas variables socio-políticas, los modelos de desarrollo y el bienestar social.

En relación también a la parte metodológica, sería necesario hacer algunas consideraciones respecto al período seleccionado. En este sentido, si bien los comportamientos sociales de las dictaduras de Uruguay y Chile podrían compararse desde

¹⁰ De todas maneras, sobre el final de la sexta sección se establecerán algunas hipótesis acerca de la conexión entre las variables referidas a la trayectoria histórica de los países estudiados y aquellas seleccionadas para explicar sus divergencias en performance social y modelos de desarrollo aplicados.

¹¹ Los trabajos de Seymour Lipset constituyen un paradigma de aproximación a la relación entre los regímenes políticos y el desarrollo económico, mediante el variable oriented approach (ver, por ejemplo: Lipset, Seymour, "Algunos Requisitos Sociales de la Democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad Política", en: **Diez textos básicos de Ciencia Política**, s/d, 113-150). En el tema específico que el trabajo desarrolla, puede encontrarse este tipo de enfoque metodológico en Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge; op. cit.

¹² O'Donnell, Guillermo; **Modernización y autoritarismo**, Paidós, página 23.

1973 hasta 1984 (fin de la experiencia militar uruguaya), se ha intentado excluir en la medida de lo posible la etapa 1982-1984. La razón de esta exclusión, radica en que en estos años ocurrió una severa y extraordinaria crisis económica regional que afectó notoriamente las economías y los diversos indicadores de desarrollo social de varios países latinoamericanos, entre los que se incluyen Chile y Uruguay. Por cierto, es indudable que la singular permeabilidad de la crisis en las economías chilena y uruguaya, estuvo en parte debida al viraje liberalizador (sobre todo en el plano financiero) realizado desde los golpes de estado en ambos países, por lo que un estudio centrado en este período deberá tener especial cuidado al discriminar el peso de los factores externos e internos sobre el comportamiento de los distintos indicadores de bienestar social. De esta manera, ya que un análisis de este tipo complejizaría en sumo grado la tarea de observar la influencia específica de las variables endógenas aquí seleccionadas sobre el comportamiento socio-económico de las naciones referidas, y tratándose del primer intento de aproximación al tema, he creído conveniente concentrarme en una etapa anterior a la citada crisis económica. La tarea, sin embargo, deberá ser realizada en el futuro. Sólo de esta forma, podrá emitirse una comparación acabada de estas dictaduras en relación al tema propuesto.

Por último, en cuanto al orden de este estudio, cabe decir que en la próxima sección se señalarán las diferencias y similitudes principales en los dos indicadores de desarrollo social seleccionados para el trabajo (pobreza y concentración de la propiedad), y se analizarán los comportamientos de otros tres indicadores de bienestar, uno de los cuales no será detalladamente abordado (distribución del ingreso) y otros dos –intimamente vinculados entre sí- que operan como una posible anomalía al modelo propuesto (esperanza de vida y mortalidad infantil). La tercer, cuarta, quinta y sexta sección, mientras tanto, representarán los diferentes tramos del modelo explicativo que se ha construido para intentar comprender las divergencias encontradas en las performances sociales de ambos casos. Finalmente, en las conclusiones se resumirán las afirmaciones más importantes elaboradas a lo largo del trabajo y se sugerirán algunas posibles líneas de investigación futuras dentro de la temática abordada.

II. Indicadores sociales: comportamientos y diferencias de los casos analizados

La primer tarea que considero necesaria realizar para cumplir los objetivos propuestos, es considerar las diferencias existentes en las performances sociales de Uruguay y Chile durante el período 1973-1981.

La afirmación más importante de este estudio en cuanto a este punto es que hay dos grandes indicadores, independientes pero interconectados, que dan cuenta de un deterioro de la situación social mucho mayor en el caso chileno respecto al caso uruguayo.

El primero de ellos refiere al porcentaje de habitantes viviendo en condiciones de pobreza o indigencia. Por cierto, habría que ser sumamente cuidadosos en el manejo de datos al respecto, puesto que la clasificación de un hogar o persona como "pobre" varía no sólo de país en país sino también de estudio en estudio. Felipe Larraín, por ejemplo, cita trabajos

donde se calcula para los años 1982-1985, cerca de un 40% de hogares bajo situación de pobreza o indigencia en Chile (Aristides Troche; Molly Polack y Andreas Uthoff, entre otros) y otros que para el mismo período no solo establecen una cifra mucho menor (15%), sino que también consideran un comportamiento positivo durante el gobierno militar pinochetista (Mapa de la Extrema Pobreza confeccionado por la Pontificia Católica).¹³ Por otra parte, para el caso uruguayo, Danilo Veiga habla de un 14.3% de familias indigentes y de un 48.4% de familias pobres para 1973 y de un 12.6% y 38.7% para 1979 respectivamente, datos que difieren considerablemente con aquellos provenientes de los estudios cepalinos.¹⁴

En el presente trabajo, he creído conveniente trabajar con los datos de pobreza aportados por la CEPAL, asumiendo que dicho organismo controló previamente las cifras publicadas a fin de su comparabilidad y considerando acertada –aunque no exhaustiva- su forma de medición (análisis de los ingresos per cápita de los hogares de las naciones basado en la información de las Encuestas de Hogares de los distintos países de la región).

Aceptando como válidos estos supuestos, debe decirse antes que nada que Chile parece presentar una situación de deterioro social claramente mayor que Uruguay. Según la CEPAL, para el año 1970 los hogares por debajo de la situación de pobreza en el Uruguay constituían aproximadamente un 10% del total y aquellos por debajo de la línea de indigencia un 4% mientras que en 1981, el panorama había cambiado escasamente: 11% y 3% respectivamente. Inclusive en 1986, después de los dos peores años en la economía uruguaya (1982 y 1983), el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza significaba un 15% y aquellos bajo la de indigencia un 3%. Chile, en contrapartida, tuvo un crecimiento notorio de la pobreza: mientras en 1970 tenía un 17% de hogares bajo la línea de pobreza y un 6% bajo la de indigencia, en 1987 estas cifras saltaron al 38% y al 13% respectivamente¹⁵ (ver Anexo, cuadro 8). Lamentablemente, la CEPAL no presenta en sus "Panoramas Sociales" datos para Chile para los años comprendidos entre 1970 y 1987, por lo que la comparación para el período 1973-1981 no puede ser realizada con extrema precisión. De todas maneras, aún suponiendo los efectos agravantes de la crisis del 82 (que en el caso uruguayo se reflejan en

¹³ La diferencia notable ente estos estudios se basa en los indicadores tomados para medir la pobreza. En ese sentido, los trabajos que consideraron al ingreso (actual o permanente) como la variable clave llegaron unánimemente a conclusiones negativas respecto a la obra social del gobierno chileno. Por su lado, los investigadores de la Pontificia afirmaron lo contrario puesto que midieron pobreza a través de la situación habitacional (hacinamiento, instalaciones, alcantarillado). En lo que a mí respecta -sin negar el valor de este último estudio- considero más apropiado el primer enfoque, fundamentalmente porque directa o indirectamente, considera más dimensiones en la medición (alimentación, vivienda, salud, educación, etc.). De todas maneras, es importante tener en cuenta que la obra focalizada del gobierno pinochetista en servicios de agua y hacinamiento (mucho mayor que la de la dictadura uruguaya), posiblemente haya contruido a que Chile tenga hoy día un menor porcentaje de hogares con hacinamiento y sin agua de cañería dentro de los hogares pobres e indigentes, a pesar de que en Uruguay sea casi 4 veces menor el porcentaje de población pobre e indigente. Para ver más detallada la discusión sobre medición de pobreza, consultar: Larrain, F.; "Los deasfios económicos del desarrollo social" en *El difícil cámino hacia la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile, 1993, páginas 499-535.

¹⁴ Consultar: Veiga, Danilo, *Elementos para el diagnóstico de la pobreza urbana en el Uruguay*, CIESU, Documento de Trabajo 63, Montevideo 1984.

¹⁵ CEPAL, *Panorama Social de América Latina (1997)*, CEPAL, Santiago, 1997.

el citado crecimiento de la pobreza para 1986), parece muy sensato suponer que sobre los inicios de la década del ochenta, los niveles de pobreza eran mucho mayores en Chile que en Uruguay.¹⁶

En definitiva, parece difícilmente refutable afirmar que Chile vio crecer su porcentaje de pobres e indigentes muchísimo más que Uruguay durante sus respectivos primeros ocho años de dictadura, y que por tanto se produjo un ensanchamiento muy notable de la distancia existente entre ambas naciones (favorable a Uruguay) previo a los golpes de estado.

Por otra parte, como han mostrado Fernando Filgueira y Jorge Rodríguez, tanto Chile como Uruguay empeoran a partir de los golpes de Estado del 73, sus comportamientos en la relación entre crecimiento (PBI per cápita) y pobreza (hogares por debajo de la línea de la pobreza)¹⁷. En efecto, ambos países se ubican desde allí "más arriba" en la gráfica que vincula tasas de crecimiento y hogares en situación de pobreza para la región de América Latina. Sin embargo, en el caso chileno es mucho más dramático este deterioro, puesto que se pasa de una situación de superávit a una situación de déficit social. Uruguay, a diferencia, reduce pero conserva su superávit social, aún en el período más difícil del proceso dictatorial (1981-1984). En términos gráficos, en los primeros años de dictadura, mientras Chile pasó de ser uno de los países latinoamericanos que se encontraban debajo de la línea de regresión referida a la relación crecimiento-hogares por debajo de la línea de pobreza, a componer el grupo de aquellas naciones ubicadas encima de dicha línea, Uruguay disminuyó su distancia con la misma pero continuó perteneciendo al grupo de países de la región con porcentajes de hogares en situación de pobreza menores a los esperables según las tasas nacionales de crecimiento¹⁸ (ver Anexo, gráfico A).

En definitiva, aún controlando la variable "crecimiento", cuyos efectos sobre la pobreza pueden ser notoriamente positivos (como se ha explicado al inicio de este trabajo) queda en evidencia una mejor performance para el caso uruguayo en relación a la evolución de la pobreza.

Por otra parte, la concentración de la propiedad es el segundo gran indicador que reflejaría claramente el mejor comportamiento en materia de desarrollo social del caso

¹⁶ Esta hipótesis está reforzada por las recientes estimaciones hechas por Oscar Altimir acerca de la pobreza en Chile en 1980, que la sitúan en un 33% del total de los hogares. Esto significaría que durante el período estudiado, la pobreza se habría aproximadamente duplicado en la sociedad chilena y por el contrario, mantenido constante en la uruguaya. Consultar: Altimir, Oscar; "Inequality, Employment and Poverty in Latin America: An Overview" en: Tokman, V. y O'Donnell, G. (ed), **Poverty and Inequality in Latin America: Issues and new Challenges**, The University of Notre Dame Press, Indiana, 1998, páginas 3-36.

¹⁷ Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge; op. cit., páginas 91-113.

¹⁸ Es importante aclarar que a comienzos de los setenta, Chile tenía un superávit social más modesto que Uruguay. Por tanto, una hipótesis válida podría ser que Chile y Uruguay tuvieron un desmejoramiento parejo en la relación crecimiento-pobreza pero que sólo el primero sobrepasó la línea de regresión por las diferencias previas existentes. Sin embargo, un examen atento de los datos exhibe que en los primeros años de régimen militar en ambos países, la distancia entre éstos se agrandó notablemente, es decir, que el salto negativo que Chile dio en la gráfica fue mucho mayor que el uruguayo o en términos conceptuales, que el porcentaje de pérdida del superávit social del primer caso sobrepasó claramente al del segundo (Ver Anexo, Gráfico A)

uruguayo respecto al chileno.¹⁹

En Chile, Joseph Ramos señala seis grandes modificaciones que dan la pauta de una concentración muy fuerte de la propiedad:

a) La devolución de las tierras y fábricas intervenidas durante el gobierno de Allende a sus antiguos dueños.

b) La venta de cerca de 200 firmas (algunas de ellas en manos del estado aún antes del gobierno de la UP) en uno de los periodos de recesión más severa de la economía chilena. Esta venta significó, pues, un mal negocio para el Estado y uno excelente para los nuevos dueños, ya que *"una vez que la recesión pasó, el mercado de valores de estas firmas creció inmensamente"*.²⁰

c) La subasta de un importante número de instituciones financieras en similares condiciones, *"sin ningún esfuerzo del gobierno en venderlas a gente sin vinculación financiera con las firmas industriales"*, lo que significó que los flamantes propietarios *"formaran algunos conglomerados financiero-industriales, que en 1978 controlaban la mitad de los recursos de la banca privada y el 60% del crédito doméstico."*²¹

d) La realización de una liberalización financiera externa *parcial y selectiva* en los primeros años del régimen, que provocó que los conglomerados económicos que controlaban la banca obtuvieran rentas monopólicas de billones de dólares.

e) La eliminación de los impuestos al capital *"justo cuando, gracias a las favorables expectativas de futuro crecimiento, el valor de los recursos se disparó considerablemente."*²²

f) La reforma del sistema provisional, que provocó que las firmas privadas creadas para administrar los fondos del nuevo sistema de seguridad social estuvieran a menudo ligadas con los conglomerados económicos. Según Ramos, el impacto de este proceso fue de gran magnitud, puesto que los fondos de seguridad social de la mitad de los trabajadores pasaron a ubicarse en dichos conglomerados.²³

Estas señales aportadas por Joseph Ramos respecto a la concentración de la riqueza en Chile, son plenamente respaldadas por los trabajos de otros autores.

Pablo Corlazzoli, por ejemplo, señala que hasta 1979 el régimen pinochetista había devuelto 294 empresas a los dueños anteriores al periodo de la UP, vendido 174 y que tenía 66 en proceso de venta. Además, Corlazzoli subraya que en este periodo se privatizaron 457

¹⁹ Vale aclarar, que esta forma de medir la distribución de la riqueza en una nación determinada, no puede observarse bajo el ampliamente utilizado Índice de Gini, ya que los cambios en cuestión de propiedad refieren a ganancias de capital y no de salario.

²⁰ Ramos, Joseph; **Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America (1973-1983)**, The John Hopkins University Press, USA, 1986, página 67. (Todas las traducciones del inglés al español han sido realizadas por el autor de este trabajo).

²¹ Ramos, J.; op. cit., página 67.

²² Ramos, J.; op. cit., página 67.

²³ Sin embargo, este indicador es aquel que menos debe tomarse en cuenta para la comparación durante el periodo seleccionado, ya que la reforma de la seguridad social chilena se realiza a partir de 1981.

de las 494 empresas bancarias, industriales y de servicios que eran de propiedad social en el período de Allende.²⁴

Luis Macadar, mientras tanto, establece que en 1973, 300 empresas estaban bajo control del Estado chileno y que en 1980 esta cifra había descendido a 24 empresas, cuya mitad a su vez estaba en proceso de licitación. Además, y concordando con Ramos, Macadar señala que *"las ventas de estas empresas se efectuaron en su mayor parte, en períodos de recesión interna y con la vigencia de tasas de interés muy elevadas en el mercado interno. A consecuencia de ello, escasos grupos tuvieron la posibilidad de acceder a su compra. Este hecho configuró una de las causas de la aguda concentración de la propiedad registrada en estos años."*²⁵ Por último, en cuestión de distribución de la tierra, Macadar subraya que desde 1973, cerca de un 30% de las tierras expropiadas durante los regímenes de Allende y de Frei fueron devueltas a sus antiguos dueños, un 20% se remató entre no campesinos y sólo un 30% de la superficie fue otorgada a campesinos.

En Uruguay, por el contrario, todos los estudios realizados concuerdan en afirmar que el Estado no se desprendió de sus empresas y servicios, evitándose así la concentración altamente regresiva de la propiedad sucedida en Chile.¹ Uno de los tantos autores que se ha referido a la peculiar política pública del gobierno militar uruguayo en la materia ha sido Aldo Solari, remarcando la predominancia del pensamiento militar sobre el del equipo económico. Según Solari, *"el Estado no se desprendió de empresas públicas, con gran disgusto de las corrientes neoliberales. Es notable que la tendencia a privatizar o disminuir la importancia de las empresas públicas, de que eran partidarias muchos civiles afectos o no al régimen, enfrentó el rechazo de mandos militares importantes."*²⁶ Asimismo, Macadar también arribó a la conclusión de que *"el Estado uruguayo no se desprendió de ninguna actividad productiva o prestación de servicios a su cargo, ni cedió al sector privado ninguna función de mantenimiento o expansión de la infraestructura que antes fuera de su exclusiva competencia."*²⁷

Sintetizando, he intentado exhibir que mientras en una de las naciones estudiadas, la implantación del régimen militar coincidió con un aumento explosivo de los hogares en situación de pobreza, el pasaje de una situación de superávit a déficit social y un proceso de concentración altamente regresiva de la propiedad (Chile), en la otra, estos indicadores no sufrieron una modificación sustancial respecto a la situación previa al golpe de Estado (Uruguay). Cabría ahora abocarse a la tarea de formular algunas explicaciones en relación a estas divergencias.

Antes, sin embargo, considero importante precisar las razones por las que no se

²⁴ Corlazzoli, Pablo; **Los regímenes militares en América Latina**, Banda Oriental, Montevideo, 1989.

²⁵ Macadar, Luis; **Enfoques sobre la instauración de modelos trasnacionalizados en el Cono Sur**, s/d, página 577.

²⁶ Solari, Aldo, citado por Caetano, Gerardo y Rilla, José; **Historia Contemporánea del Uruguay**, Fin de Siglo, Montevideo, 1994, página 258.

²⁷ Macadar, op. cit., página 577.

incluirán en el modelo explicativo a desarrollar en los próximos apartados, algunos indicadores sumamente importantes de bienestar social.

En primer lugar, he dejado intencionalmente fuera del análisis comparativo de la performance social de Uruguay y Chile, la evolución de la distribución del ingreso. Desafortunadamente, la información hoy día disponible no permite realizar una comparación mínimamente confiable para el período seleccionado. Tal carencia cognitiva, además, sólo podría ser reparada mediante una investigación de largo alcance que excede los objetivos de este estudio.

Para retratar los principales problemas informacionales al respecto, cabe decir que los datos elaborados por CEPAL solamente permitirían afirmar que la distribución del ingreso (calculado a partir del ingreso per cápita de los hogares) se agravó en la década del 80 en Chile y mejoró en el caso uruguayo. Para los fines de este estudio, los datos cepalinos más útiles serían que el Uruguay tenía un Gini cercano a 0.38 en 1981 y Chile un 0.46 en 1987. Sin embargo, aún aceptando la comparabilidad de estas cifras, quedaría por saber con qué índices estos países iniciaron el tránsito por la senda militar.

Otros estudios también han procurado establecer la distribución del ingreso en estas naciones, pero la comparabilidad de sus datos parece dudosa. Para el caso chileno, por ejemplo, Felipe Larraín establece que el índice en el período 1974-1981 subió de 0.43 a 0.51. Por otra parte, Mujica y Larrañaga señalan que el Gini (medido a través del ingreso per cápita de los hogares) se mantuvo constante de 1979 a 1981 (0.52). Respecto al Uruguay, los trabajos más conocidos son los de Alicia Melgar, que no proporcionan cifras para todo el país. Entre los datos más destacables, Melgar establece que el índice de Gini para los ingresos totales familiares en Montevideo pasó de 0,4181 en 1967 a 0.45 en 1976 y 0.4255 en 1981, mientras que aquel calculado en base a los ingresos familiares derivados del trabajo ascendió de 0.36 en 1973 a 0.40 en 1976 y a 0.48 en 1981. Psacharopulos ha hecho también estimaciones en torno a la distribución del ingreso uruguayo, señalando para el año 1981, un Gini situado entre 0.44 y 0.45 según se considere el ingreso per cápita de los hogares o el ingreso total personal de la PEA empleada. Este autor no ha presentado, sin embargo, mediciones para la década del setenta.²⁸

En conclusión, no parece prudente embarcarse en la tarea de comparar la evolución de la distribución del ingreso de Uruguay y Chile para el período dictatorial. Sin embargo, si cabría afirmar que ambos casos parecen haber empeorado notoriamente su distribución del ingreso²⁹ y que al igual que en materia de pobreza, Uruguay habría comenzado y terminado el período escogido con una mejor situación distributiva. Con un poco más de audacia, podría

²⁸ Los datos de Mujica y Larrañaga y Psacharopulos han sido tomados de Lustig, Nora, "Introduction" en: Lustig, Nora (ed); **Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America**, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995. Las cifras de Melgar pueden consultarse en Melgar, Alicia, **La desigualdad como estrategia**, Banda Oriental, Montevideo, 1986.

²⁹ Justamente por esta constatación, se incluye en los Cuadros 1 y 2 (pero sin establecer diferencias) la distribución regresiva del ingreso como uno de los resultados producidos por las políticas económicas de las dictaduras uruguayo y chilena.

señalarse que los índices de Gini post-dictatoriales (aparentemente favorables a Uruguay) podrían estar reflejando en parte, los efectos de los comportamientos diferenciales en materia de concentración de la propiedad en ambos casos y sugiriendo así, la fuerte conexión entre ambos indicadores de distribución social de la riqueza.³⁰

Con respecto a la segunda precisión a establecer, hay que subrayar que los comportamientos de la mortalidad infantil y la esperanza de vida (indicadores socio-demográficos de innegable importancia y de íntima vinculación entre sí³¹), significan una fuerte anomalía para el sistema explicativo que constituye el corazón del trabajo, puesto que éstos resultaron claramente favorables a la dictadura pinochetista.

En efecto, en el período 1970-1980 se observa una espectacular reducción de la tasa bruta de mortalidad infantil en Chile, ya que se pasa de un 82 por 1000, a un 33 por 1000. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer aumenta en este país significativamente, saltando de los 63.57 años promedio para 1970-1975, a los 70.98 años para el período 1980-1985.

Uruguay, mientras tanto, inicia su dictadura con mejores guarismos que Chile y también tiene una evolución favorable en la materia, pero ésta parece muchísimo más modesta. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de mortalidad infantil promedio para el quinquenio 1970-1975 era de 46.30 por 1000, mientras que para el quinquenio 1975-1980, sólo baja a 42.40. Además, si se compara la baja quinquenal promedio de la mortalidad infantil en Chile (17.3) y Uruguay (7.3) para 1970-1985, se obtiene también otra clara señal de la mejor performance del primer caso. Vale destacar, por último, el menor crecimiento que tuvo también en Uruguay la esperanza de vida al nacer, ya que solo aumentó de 68.83 (1970-1975) a 70.94 (1980-1985)³².

Escapa de mis posibilidades en este estudio, sumergirme detenidamente en el análisis

³⁰ De todas maneras, es importante recalcar que actualmente está instalado un fuerte debate acerca de la evolución de la distribución del ingreso en la sociedad uruguaya post-dictatorial. En efecto, mientras los trabajos de Andrea Vigoritto (Instituto de Economía de la Universidad de la República) afirman que ésta no sufrió modificaciones sustanciales desde la década del 80, la CEPAL continúa sosteniendo que en los últimos años, Uruguay ha reducido fuertemente su desigualdad, convirtiéndose en el mejor ejemplo de la región en la materia. Comoquiera que sea, considero que la hipótesis más plausible sería ubicar al Uruguay por delante de Chile en la evolución de los últimos años en este indicador de bienestar social, admitiendo que la década del ochenta (como sugieren la CEPAL y otros estudios) significó para Chile un empeoramiento de la situación distributiva.

³¹ La estrecha relación entre la mortalidad infantil y la esperanza de vida puede explicarse, por ejemplo, señalando que un descenso de la mortalidad infantil implica la prolongación de la vida de una parte de la población; si a su vez, el resto de la población mantiene sus niveles de mortalidad constantes, la esperanza de vida se comportará de acuerdo a los cambios en mortalidad infantil, es decir, aumentará. Por otra parte, en periodos de transición demográfica, los cambios en mortalidad infantil (por el contingente de población que abarca y por ser especialmente sensibles a las modificaciones sanitarias realizadas) tienen un impacto mayor sobre la esperanza de vida que los cambios en mortalidad (supuestamente menos significativos) ocurridos en otros estratos etarios de la población. De esta manera, es muy probable que la diferente evolución (aunque positiva en ambos casos) de la mortalidad infantil constituya un factor explicativo muy importante del diferente comportamiento de la esperanza de vida al nacer en Chile y Uruguay.

³² Los datos de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer fueron tomados de: Lustig, Nora, op. cit.; Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE); ONU, *América Latina y el Caribe: Dinámica de la Población y Desarrollo*, ONU, México, 1993; Lagos, Ricardo y Arriagada, Camilo; *Población, Pobreza y Mercado de Trabajo en América Latina*, OIT, Santiago de Chile, 1997. Para ver una evolución más detallada de estos dos indicadores, ver Anexo, cuadros 4 y 5.

de estas diferencias. Sin embargo, quisiera sugerir dos posibles explicaciones complementarias para las mismas.

En primer lugar, creo que sería interesante considerar la división propuesta por Ruben Kaztman de *áreas duras y áreas blandas de desarrollo social*, donde las primeras representarían aquellas que "*lidian directamente con la distribución de beneficios monetarios y se encuentran más claramente determinadas por el acceso o no de los sectores populares a las pujas distributivas*" y las segundas serían aquellas relacionadas "*a servicios e infraestructuras, con costos redistributivos más bajos y efectos claros*" y vinculadas principalmente a "*las capacidades burocráticas de implementación de los Estados.*"³³

En este sentido, la estrategia del gobierno chileno parece haber sido apostar a estas áreas blandas de desarrollo, en desmedro de las áreas duras. La evidencia disponible sugiere que el régimen militar chileno procuró compensar los perjuicios sociales generados por su política económica, a través de sensibles mejoras en cuestiones como el alcantarillado, el hacinamiento y la atención médica (temprana introducción de las técnicas anti-diarreicas de rehidratación oral y de efectos altamente positivos sobre la mortalidad infantil). A su vez, para comprender esta apuesta en las áreas blandas habría que considerar al menos dos grandes elementos.

Por una parte, parece prudente ver esta estrategia como un ingrediente coherente en el plan global de desarrollo que diseñó el equipo tecnocrático interviniente en los primeros años del régimen pinochetista. Según este equipo (en concordancia con su sólida formación neoclásica) los perjuicios sociales causados a corto plazo por la liberalización radical de la economía podrían ser inmediatamente atenuados focalizando buena parte del gasto público en ciertas mejoras en la calidad y cantidad de algunos servicios sociales básicos destinados a los sectores más bajos de la población (y con efectos, por ejemplo, en la mortalidad infantil y la esperanza de vida).

Por otra parte, no hay que olvidar el fantástico potencial propagandístico que significa la reducción drástica en las tasas de mortalidad infantil y el aumento importante en la esperanza de vida. Por lo tanto, la concentración en las áreas blandas de desarrollo para mejorar estos indicadores demográficos, puede haber sido no sólo el resultado de uno de los componentes de las políticas públicas diseñadas por la élite tecnocrática, sino también de una inteligente tarea de marketing político del militarismo chileno. En pocas palabras, los defensores del pinochetismo podrían contestarle a aquellos que señalaran el crecimiento notable de los hogares pobres, que ahora los habitantes de los mismos se mantenían vivos por las obras sociales del gobierno.

En Uruguay, por el contrario, no hay demasiadas evidencias a favor de una apuesta permanente a las áreas blandas de desarrollo, por más que existieran algunos programas como los de vacunación masiva. En este sentido, es posible (como se analizará próximamente) que no haya habido en Uruguay un equipo tecnócrata con los altos grados de formación, coherencia y autonomía de su par chileno, capaz de diseñar y llevar a la práctica un plan de

³³ Filgueira, F. y Rodríguez, J.: op. cit., página 111.

focalización del gasto en políticas sociales en estas áreas. Asimismo, parece haber sido menor la necesidad de buscar performances sociales de contrapeso a los costos producidos por el gobierno uruguayo (mucho menos impresionantes que los provocados por el militarismo chileno). Comoquiera que sea, la principal estrategia de desarrollo social de la dictadura uruguaya no parece haber sido focalizar una parte del gasto público en programas sociales de impacto indudable (aquí entrarían las políticas de combate a la mortalidad infantil). Por el contrario, el gobierno militar uruguayo (como se verá más adelante) se habría concentrado (respecto a su responsabilidad en el bienestar social) en permitir la incorporación laboral de nuevos grupos de trabajadores, la permanencia de los ya empleados y la conservación del tradicional papel asistencialista y empresario del Estado, aunque ejerciendo un férreo control de los salarios reales.

Una segunda explicación posible para las divergencias demográficas encontradas radicaría en los diferentes momentos en que ambas naciones iniciaron y procesaron su modernización demográfica (ver Anexo, cuadros 6 y 7). Desde este punto de vista, parecería claro que Uruguay vivió un proceso de transición demográfica y modernización social más tempranamente que Chile. Eso parecen sugerir al menos, los datos referidos a las evoluciones de las últimas décadas en indicadores como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y la fecundidad. Concretamente, mientras en la década del cincuenta Uruguay (fundamentalmente por el fuerte impacto de las políticas sociales y los procesos de urbanización, racionalización y secularización de primera mitad de siglo) ya se comportaba como una sociedad moderna demográficamente, Chile recién comenzaba a sufrir severos cambios en esta dirección (presumiblemente por efecto de una modernización y una extensión del Welfare State más tardías).³⁴

Estas diferencias pues, posiblemente expliquen en parte porqué mientras un país venía enlenteciendo su performance favorable en indicadores de vida (hecho bastante esperable después de hallarse en un estadio de la transición demográfica bastante avanzado) el otro estuviera aún viviendo el impacto de un acelerado salto demográfico iniciado dos décadas atrás y, por tanto, una mejoría drástica en sus niveles de mortalidad. En este punto, es importante aclarar que una vez que la sociedad chilena se acercó a los niveles de esperanza de vida uruguayos (es decir, completó la etapa por la que el Uruguay había pasado varias décadas atrás) no los sobrepasó, sino que se mantuvo en una casi total paridad con los mismos³⁵. De todas maneras, es indiscutible que para explicar las diferencias en la mortalidad

³⁴ Kaztman y Gerstenfeld resumen adecuadamente los efectos positivos de la urbanización (signo inequívoco de modernización) sobre la mortalidad infantil. El autor establece que la urbanización permite a las madres: a) un contacto mucho más fluido con el sistema de salud; b) mayores posibilidades de acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado (o mayor capacidad de presión eficaz, vía movilización colectiva, sobre las autoridades para obtener ese derecho) y c) un mayor contacto con las fuentes de información sanitarias en relación al cuidado del bebé y el control del embarazo y una mayor receptividad a las recomendaciones de estas fuentes por efecto del presumible aumento del nivel educativo. Ver Kaztman, R. y Gerstenfeld, P.; "Áreas duras y áreas blandas de desarrollo social" en *Revista de la Cepal*, 41, 1991, págs. 159-183.

³⁵ Para entender este tipo de fenómenos es importante, por ejemplo, tener en cuenta que la reducción de la tasa de fecundidad de una nación, generalmente tiene impactos claramente favorables en la mortalidad infantil y en la esperanza de vida, en buena medida porque las madres tienen menores posibilidades de contraer enfermedades tempranamente y porque la crianza de menos hijos implica una mayor cantidad de recursos

infantil esta hipótesis es, como mínimo, insuficiente. De otra forma, no se entendería porqué desde que ambos países convergieron en sus tasas, Chile continuó mejorando más aceleradamente que Uruguay.

En definitiva, es la combinación del diferente énfasis puesto en las políticas sociales focalizadas con las divergencias históricas en las trayectorias demográficas, lo que parece la hipótesis más plausible para explicar porqué la esperanza de vida y la mortalidad infantil se comportaron mejor en la dictadura chilena que en la uruguaya.

III. Los efectos de la estrategia neoclásica sobre el desarrollo social

Una de las afirmaciones claves de este trabajo es que las citadas diferencias en los comportamientos sociales (evaluados a través de la evolución de la pobreza y la concentración de la propiedad) de Uruguay y Chile, están debidas, en muy buena medida, al diferente grado de aplicación en estos países de lo que Victor Bulmer Thomas ha llamado el *Nuevo Modelo Económico* (NME), modelo de inspiración netamente neoclásica.

Siguiendo a Bulmer Thomas, la ejecución del NME está compuesta por cuatro grandes pilares: la liberalización comercial, la reforma fiscal, la reforma del mercado laboral y la liberalización financiera³⁶. A su vez, las innovaciones provocadas en estas cuatro áreas tendrían efectos de corto, mediano y largo plazo sobre variables estrechamente relacionadas con la pobreza y la distribución de la riqueza: el salario real y mínimo, la ocupación, la inflación, el gasto público y la distribución del capital.

En el corto y mediano plazo, que es nuestro interés por el periodo trabajado, podría decirse que a mayor aplicación del NME, hay mayor probabilidad de aumento de la pobreza, puesto que a pesar de aguardarse un descenso en la tasa inflacionaria, se esperaría también un aumento del desempleo, un descenso de los salarios reales y una reducción significativa del gasto público. En otras palabras, los efectos sociales negativos que traería el comportamiento de los tres últimos indicadores económicos citados, serían mayores que aquellos (positivos) provocados por la disminución de la inflación. Asimismo, una aplicación ortodoxa del NME

dedicados a cada uno de ellos (lo que a su vez influye positivamente sobre la calidad y cantidad de servicios higiénicos, sanitarios y alimenticios destinados a ellos). En este sentido, mientras en el periodo 1960-1965, Uruguay y Argentina eran los únicos países de la región que tenían una tasa de fecundidad correspondiente a una nación de transición demográfica relativamente avanzada (2.90 y 3.09 hijos por mujer respectivamente), Chile tenía una tasa de 5.28, más bien correspondiente a una sociedad tradicional. Así, la reducción drástica de la fecundidad en Chile a partir de esa época (para 1970-1975 tiene ya una fecundidad de 2.80) puede ser uno de los elementos específicos que ayude a comprender cómo los diferentes momentos y timings en las transiciones demográficas de una y otra nación, pueden haber incidido en los diferentes comportamientos en mortalidad infantil y esperanza de vida durante las respectivas dictaduras.

³⁶ Cabría señalar que las afirmaciones e ideas de Bulmer Thomas, en las cuales se basa en buena medida este apartado, no se sustentan sólo en su coherencia teórica. De hecho, este autor combina un sólido manejo de la teoría económica con las evidencias aportadas por diversos científicos sociales acerca de los efectos producidos por el NME en varias naciones. Debe subrayarse, además, que Bulmer Thomas recoge básicamente datos provenientes de países latinoamericanos (y referidos a las últimas dos o tres décadas) lo que hace a sus aseveraciones aún más pertinentes para este estudio.

traería consigo una distribución regresiva de la propiedad, ya que implicaría un proceso de aguda privatización de los bienes públicos.

En primer lugar, la liberalización del comercio exterior supone a corto plazo, un descenso en la tasa de cambio (lo que a su vez afectaría negativamente el salario y el empleo) y a mediano plazo implicaría una caída mayor del empleo en los sectores de bienes no transables y dependientes de bienes importados que no lograría contrarrestar los virtuales aumentos de empleo en los sectores de bienes transables (sector exportador).

Por otra parte, la flexibilización del mercado de empleo facilitaría los despidos (aumento del desempleo) y la virtual eliminación de pautas salariales sectoriales y salarios mínimos (descenso de los salarios reales). Además, esta flexibilización en el sector formal de la economía, traería un aumento consecuente del trabajo en el sector informal, como forma de paliar los efectos de desempleo y la caída de salarios.

En tercer lugar, la realización de una reforma fiscal supondría la eliminación de empleos públicos, el recorte del gasto y la inversión (supresión o disminución de ciertas políticas sociales) "*y en algunos casos, mayor carga impositiva (rara vez distribuida en forma progresiva)*"³⁷, aunque pudiera tener efectos claramente positivos en la inflación (que por su carácter regresivo perjudica fundamentalmente los ingresos de los sectores populares). Aparte de ello, la reforma fiscal implicaría una mayor concentración de la riqueza y un empeoramiento en la distribución del ingreso, desde que la transferencia de recursos al sector privado se realiza con una participación de los nuevos dueños altamente concentrada. Inclusive, y en concordancia con la evidencia sobre Chile presentada por Joseph Ramos, según Bulmer Thomas "*asumiendo que los recursos están vendidos a un fuerte descuento respecto al precio del mercado, hay un fuerte efecto de concentración de riqueza asociado con la reforma fiscal (la cual sólo podría beneficiar al quintil top)*".³⁸

Por último, la liberalización financiera estimularía fenómenos como el ingreso de capitales que, en caso de no ser simplemente especulativos, estimularían la inversión privada y consiguientemente el empleo y los salarios en el sector formal y el control de la inflación a través de una mejora en la tasa real de cambio. Sin embargo, según Thomas, la reforma en el sector de capitales nacionales estimularía una "*gran concentración de los fondos financieros (incluidos los fondos de pensión en manos privadas) y fuertes efectos de riqueza a través del mercado de acciones*", con lo que también tendría efectos sociales negativos.³⁹

Por cierto, un argumento habitualmente esgrimido por los pensadores y policy-makers neoclásicos ante este tipo de señalamientos, es que si bien a corto e incluso a mediano plazo, una aplicación consistente y radical del NME podría tener efectos sociales negativos, a largo plazo las reformas implementadas acelerarían la tasa de crecimiento, reactivarían sanamente la economía y permitirían así (junto a una focalización del gasto público en los sectores más

³⁷ Filgueira, F. y Rodríguez, J.; op. cit., página 102.

³⁸ Bulmer Thomas, Victor; "Conclusión" en: Bulmer Thomas (ed); **The new economic model and its impact on income distribution and poverty**. Londres, Mc. Millan Press, 1996, página 299.

³⁹ Bulmer Thomas, V.; op. cit., página 299.

pobres) un fuerte incremento del desarrollo social. Dicho de otra forma, los costos sociales inmediatos generados por el NME, podrían ser concebidos como un problema inevitable (pero reversible en el tiempo) del llamado "ajuste estructural", proceso de sustitución de un modelo estancado o en crisis, por otro (NME) que supone un manejo sostenidamente eficiente de las principales variables económicas. En este punto, justamente Chile ha sido para los partidarios de la doctrina neoclásica, el ejemplo regional preferido para exhibir que la liberalización radical de la economía genera, en el largo plazo, efectos positivos sobre el bienestar social de una nación. Sin embargo, para comprender y discutir esta clase de argumentos, primero habría que examinar la consistencia y modo de aplicación de las reformas neoliberales en los casos elegidos y su incidencia sobre variables con fuertes efectos en el desarrollo social. Estas tareas serán realizadas en las dos siguientes secciones.

IV. El grado de aplicación del NME en las dictaduras de Uruguay y Chile

¿Hay suficientes evidencias empíricas, respecto a los casos en estudio, que permitan suponer una correlación alta entre grado de aplicación del NME y performance social realizada? La respuesta de este estudio es que sí las hay.

Para justificar esta contestación afirmativa, cabría primeramente señalar las diferencias claves que tuvieron las políticas económicas implementadas en los militarismos uruguayo y chileno en las cuatro áreas fundamentales que el NME aborda.

En materia de liberalización comercial, tanto Uruguay como Chile habrían tenido en común el haber apostado a una política de promoción de exportaciones (fundamentalmente de las llamadas *no tradicionales*) y a una reducción de la protección industrial. Sin embargo, parece evidente que el régimen pinochetista fue mucho más ortodoxo que el uruguayo al realizar la apertura comercial.

En Chile, según Alejandro Foxley, el gobierno militar redujo el arancel nominal promedio sobre las importaciones del 94% al 10% desde 1973 hasta 1979 (con la excepción del rubro automóviles) además de levantar las barreras no arancelarias. Estas medidas provocaron una drástica reducción de los niveles de facturación de buena parte del sector industrial chileno anteriormente protegido (textiles, vestimenta, vestuario y calzado, equipos electrónicos y material de transporte). Como contrapeso a tales efectos, el gobierno pinochetista pretendió generar un apoyo de las exportaciones a través, por ejemplo, de la exención a ciertos sectores productivos del pago del IVA e impuestos aduaneros, del control de los salarios reales en los primeros años y del establecimiento de un tipo de cambio favorable (devaluaciones hasta 1979). Sin embargo, en materia de empleo (de particular interés para este trabajo), Foxley destaca un balance negativo, ya que *"en todas las ramas excepto alimentos, bebidas y tabaco y minerales no metálicos, el empleo se deteriora a lo largo de todo el período, incluso en papel, a pesar del impulso de las exportaciones."*⁴⁰

⁴⁰ Foxley, Alejandro, Experimentos neoliberales en América Latina, CIEPLAN, página 78.

El caso uruguayo, por su parte, presenta también signos claros de liberalización comercial a partir de la dictadura. Siguiendo a Danilo Astori⁴¹, algunas de las medidas introducidas en esta dirección habrían sido: la puesta en vigencia de una ley de inversiones extranjeras en 1974; la disminución generalizada y progresiva de las trabas a las importaciones a través de la eliminación de las cuotas de compras al exterior; la desgravación arancelaria gradual; el establecimiento de subsidios a las exportaciones y la aprobación de la Ley General de Promoción Industrial (1975) con el objetivo de reemplazar progresivamente la industria sustitutiva de importaciones por actividades de exportación. Sin embargo, la reducción arancelaria de tipo gradual parece uno de los indicadores ejemplares de una menor apertura respecto a la economía chilena. Como ejemplo de lo dicho, tal vez sirva apuntar que el gobierno uruguayo decidió en 1978, recortar de forma gradual la protección arancelaria hasta llegar a un 35% sobre todos los productos en 1985, cuando Chile, como se ha visto recién, llegó a un 10% en 1979.

En materia de reforma fiscal, mientras tanto, la radicalidad de la experiencia chilena parece evidente. En primer lugar, Chile consiguió pasar de una situación del 25% del PBI de déficit fiscal al inicio del régimen, a una situación de superávit en 1981 (1.6% del PBI). Dicho desempeño, a su vez, fue conseguido principalmente a través de una severa reducción del gasto público. En efecto, Siguiendo a Joseph Ramos el porcentaje de gasto público respecto al PBI, pasó de un 32.4% en 1974 a un 24.9% en 1981. Además, cabe señalar que uno de los instrumentos utilizados para recortar el gasto, fue la reducción de los puestos de trabajo en el sector. Siguiendo a Foxley, el empleo público cayó cerca de un 20% (en cifras absolutas se pasó de 360.200 a 292.000 empleados) de 1974 a 1978, contribuyendo a tal descenso todas las ramas estatales, especialmente las empresas públicas y las instituciones de fomento. Por otro lado, habría que tener en cuenta, como ha apuntado Macadar, que si bien *"el gasto social (educación, salud, seguridad social y vivienda) aumentó su participación en el gasto público...registró un descenso en términos reales por habitante."*⁴² Por último, no debe olvidarse que el ejemplo chileno es particularmente ilustrativo de una experiencia radical de desmantelamiento del rol del estado en empresas públicas (el agudo proceso de privatización ya señalado) así como en la red de infraestructura agrícola (frigoríficos, proveedoras de semillas e insumos, poderes compradores, asistencia técnica a medianos y pequeños agricultores) y minera (plantas de procesamiento de materiales) y en el sistema provisional (privatización).

En el caso uruguayo, por el contrario, todos los indicadores disponibles dan la pauta de una política fiscal claramente alejada (y por momentos opuesta) de los principios del NME. En realidad, aquí parece haber predominado claramente la vieja ideología militar autoritaria, paternalista y estatista sobre los principios neoliberales.

En primer lugar, no se produjo en Uruguay una reducción del gasto público respecto

⁴¹ Astori, Danilo; "La política económica de la dictadura" en: Varios, El Uruguay de la Dictadura, Banda Oriental, 1989

⁴² Macadar, Luis, op. cit., página 577.

al PBI, puesto que éste pasó de constituir el 23.8% del mismo en 1973, a ser el 24.9% en 1981, lo que significa un leve aumento.⁴³ En un examen más detallado de la situación, Rolando Franco establece que *"el gasto público total, corriente y de inversiones, muestra una tendencia creciente durante el período 1974-1980. En términos reales, luego de un aumento del orden del 16% en 1974 respecto de 1973, decrece durante 1975 para a partir de entonces iniciar un ciclo de ascenso que culmina en 1980 con un nivel que supera en más de un 18% al promedio de los años 1973-1974."*⁴⁴

En términos de empleo público, mientras tanto, las evidencias indican un aumento considerable: en cifras absolutas se habría pasado de 213.001 empleados en 1969 a 241.846 empleados (aumento del 13.5% para todo el periodo y 1% anual). Habría que precisar, además, que en las empresas públicas, los gobiernos departamentales y las instituciones financieras, se produjo una reducción del empleo (en 1981 era el 15% menos del existente en 1969). De tal manera, el ascenso en el empleo público se produjo en el Gobierno Central, que al final del período llegó a 149.121 ocupados, 31% más de los existentes en 1969 (en promedio, se incorporaron 3.000 funcionarios cada año). Por otra parte, cabe señalar que los recursos totales destinados a sueldos perdieron importancia durante el periodo, por lo que el consiguiente aumento del empleo fue soportado a través de una baja y control de los salarios reales.

En tercer lugar, sería bueno subrayar algunos cambios considerables en la distribución interna del gasto público. Particularmente, los sectores de Defensa e Interior aumentaron su participación y los sectores de Educación y Salud perdieron. De hecho, mientras en 1969 la relación Defensa-Interior respecto a Educación-Salud era el 0.60 de los recursos asignados, en 1981 significaba el 1.03. Además, dentro del rubro salud, los recursos gastados en servicios sanitarios de las FF.AA y policiales se elevaron de 100 (base para 1969) a 1.363 y 1.600 respectivamente, mientras que para el Ministerio de Salud Pública de 100 a 170. En definitiva, posiblemente en Uruguay se dio lo inverso a Chile: disminución de la participación de los gastos sociales en el total del gasto público (salud y educación) pero elevación respecto al gasto por habitante (salud).

Finalmente, habría que recordar que el Estado uruguayo mantuvo intacta su función productiva y de servicios. De esta manera, tal como ha afirmado Liliana de Riz, aún a la salida de la dictadura podía afirmarse que el estado asistencialista uruguayo no había muerto

⁴³ El peculiar comportamiento del régimen militar uruguayo en materia de gasto público fue duramente criticado en abril de 1985 por el flamante presidente de la República, Julio María Sanguinetti: *"...en nombre de una política liberal o neoliberal que pretendía reducir el Estado, se ha reducido el consumo privado y aumentado el consumo del Estado... Los enemigos del crecimiento del Estado han producido este insólito resultado. Y quienes hemos defendido históricamente una mayor presencia del Estado, tenemos ahora que venir a decir que hay que establecer el equilibrio y que en consecuencia muestra orientación será reducir al máximo los gastos del Estado y alentar lo más que podamos la producción privada."* (citado en Rial, Juan; "Los militares en tanto partido político sustituto frente a la redemocratización en Uruguay" en: Varas et al; **La autonomía militar en América Latina**, s/d). Este fragmento constituye, pues, una evidencia más (en este caso cualitativa) en torno a la desviación del comportamiento fiscal de la dictadura respecto a los principios del NME.

⁴⁴ Franco, Rolando; "El estado uruguayo en la transición democrática" en: Varios. *El Uruguay y la democracia*, **Banda Oriental, Montevideo, Tomo III, página 86.**

y que buena parte del esqueleto heredado desde el viejo batllismo había sobrevivido.

Con relación al plano laboral, es claro que ambos regímenes militares establecieron un drástico giro en relación a la situación anterior y que estos virajes tuvieron importantes puntos en común, como la dura represión de los sindicatos y gremiales de trabajadores. Sin embargo, un examen más atento devela algunas divergencias importantes.

En el caso chileno, siguiendo a Genaro Arriagada⁴⁵, al instaurarse la dictadura se procedió a dismantelar por la simple coacción, un esquema de fuerte rigidez, altos costos salariales y elevadas compensaciones para el despido, productos de una influyente ley de inamovilidad y del considerable peso de las organizaciones sindicales. Sin embargo, el gobierno pinochetista, tanto por las amenazas internacionales de boicot a sus productos como por la influencia de la postura "liberal" de su equipo económico, decidió transformar su estrategia puramente represiva en un marco legal relativamente sofisticado. De esta manera, sobre fines de 1978 se creó un Código Laboral que seguía al pie de la letra las recetas neoclásicas de liberalización: se hizo voluntaria la intervención de los trabajadores en la fijación de salarios, se limitaron las negociaciones colectivas al ámbito empresarial (prohibiendo la intervención de federaciones sindicales o agrupamientos de sindicatos de base y excluyendo a los trabajadores de los servicios básicos o públicos), se eliminaron las barreras de entrada a los diferentes gremios y se reconoció el derecho de huelga pero con severas restricciones⁴⁶. En definitiva, primero por el uso desnudo del poder y luego a través de una legislación impuesta, el gobierno chileno sustituyó bruscamente el mapa referente al mercado laboral. No se trató, por cierto, de un proceso exento de contradicciones y fisuras. De hecho, los primeros dos años de dictadura chilena parecían apuntar al establecimiento de un sistema laboral coactivo pero no estrictamente neoliberal. De esta manera, el camino que culminó con la implantación del Código Laboral estuvo plagado de duros enfrentamientos entre la fracción estatista, autoritaria y paternalista del régimen, y el sector finalmente victorioso: los Chicago Boys.⁴⁷

En el caso uruguayo, por otra parte, es evidente que también existió una cruda represión de la fuerza laboral, constatable por ejemplo, a través del severo control de los salarios reales y de la suspensión de los derechos sindicales y gremiales. Sin embargo, durante todo el periodo militar, los cambios introducidos supusieron más un disciplinamiento de los trabajadores que una transformación de las reglas del mercado laboral según los preceptos del NME. Siguiendo una vez más a Macadar, en el Uruguay "*invocando razones de seguridad, las Fuerzas Armadas habían vetado desde un principio toda política económica que significara un alto nivel de desempleo. En franca oposición con la ideología neoliberal,*

⁴⁶ Arriagada, Genaro; **Por la razón o la fuerza: Chile bajo Pinochet**, Editorial Sudamericana, Santiago, 1998.

⁴⁷ El nuevo Código estableció que los trabajadores podrían ser automáticamente despedidos después de los 60 días de huelga, que los miembros de un sindicato podrían retornar a su trabajo al cabo de un mes sin enfrentar sanciones de su organización y que las empresas podían emplear trabajadores temporales para sustituir a los huelguistas y decretar el cierre forzoso. Ver Foxley, A., op. cit., página 104.

⁴⁸ Para un análisis detallado véase Vergara, Pilar. **Auge y caída del neoliberalismo en Chile**, FLACSO, Santiago, 1985.

visualizaban un orden óptimo donde la clase trabajadora cumpliera una posición subordinada pero protegida."⁴⁸ En pocas palabras, en Uruguay no exitieron como en Chile, sectores políticos relevantes decididamente proclives a liberalizar el funcionamiento del mercado laboral y mucho menos, cambios visibles en esta dirección.

Por último, resta examinar el comportamiento de ambos países en el plano financiero.

En este punto, la evidencia señala el pasaje de un bajo a un alto grado de liberalización en Chile en los dos extremos del período estudiado, aunque mediante un proceso progresivo de reformas que se aceleró a partir de 1978⁴⁹. Algunas medidas ejemplares tomadas por el gobierno chileno a lo largo de todo el período fueron:

a) El retiro de Chile del Pacto Andino sobre fines de 1976, en parte para *“escapar a las restricciones que el acuerdo imponía al ingreso de capitales extranjeros a la subregión”* y la aprobación de un nuevo Estatuto para la Inversión Extranjera para *“asegurar la plena libertad en el movimiento de capitales con el exterior.”*⁵⁰

b) La integración de las instituciones financieras al área privada (vía, por ejemplo, licitaciones de bancos comerciales)⁵¹, propiciando un fuerte traspaso de recursos del sector público al privado. Una vez realizada esta operación, se liberaron también las tasas de interés que la banca podía cobrar por los préstamos de corto plazo y se produjo *“una progresiva uniformización del tratamiento a las distintas instituciones, tanto en relación a las operaciones permitidas como a las condiciones impuestas a cada una de ellas”*. Como consecuencia, el ahorro financiero de las empresas privadas pasó de ser un 11.1% del total en 1970 a un 54.9% en 1978.

c) La liberalización total de la Cuenta de Capitales en 1979, una de las medidas más importantes para eliminar las restricciones sobre las operaciones de intermediación financiera internacional realizadas por los bancos. Así, *“se eliminaron los límites que existían al monto máximo de las colocaciones en moneda extranjera y al monto global del endeudamiento, así como también los controles cuantitativos al ingreso de créditos extranjeros para su posterior colocación en moneda nacional”*⁵².

Sin embargo, habría que anotar que el aumento de la inversión extranjera (un efecto esperado a raíz de la liberalización y con favorable impacto socio-económico) recién comenzó a producirse sobre 1978. Allí, el flujo de créditos externos saltó de 400 millones

⁴⁸ Macadar, L., op. cit., página 581.

⁴⁹ Hasta esa fecha, se mantuvieron por ejemplo, controles sobre el monto de las colocaciones en moneda extranjera, el endeudamiento de los bancos con el exterior y el ingreso de créditos externos (25% del capital y reservas de los bancos).

⁵⁰ Vergara, P., op. cit., páginas 83 y 84.

⁵¹ Pilar Vergara establece que ya en 1975, casi toda la banca estaba en manos privadas. Por otro lado, apunta que la Corporación de Fomento para la Producción (CORFO) fue paulatinamente perdiendo su rol de institución de fomento y transformándose simplemente en banca de fomento competente con el resto de entidades financieras chilenas.

⁵² Vergara, P., op. cit., página 181.

(1977) a 1300 millones, para llegar a 2000 millones en 1980. Por otra parte, la concentración de los recursos bancarios en unos pocos conglomerados financieros⁵³ y el serio endeudamiento externo (de 8.790 millones en 1979 a más de 15 millones en 1981) generado para contrarrestar los déficits en la cuentas comercial y corriente, constituyeron serias *grietas en el muro* (tomando prestada una expresión de Real de Azúa) de la ortodoxia financiera chilena y que habrían de apreciarse claramente desde la crisis iniciada en 1982.

En el Uruguay, mientras tanto, existen importantes indicios de cambios en el sistema financiero, pero nuevamente sin acercarse a la radicalidad chilena. Según Danilo Astori, existieron dos grandes períodos. El primero (1974-1978) incluyó como novedades fundamentales el establecimiento de la libre convertibilidad del peso uruguayo para los movimientos del capital privado (1974), la eliminación del curso forzoso de la moneda nacional (creando una progresiva dolarización de la economía) y de los topes máximos a la posición de los bancos en moneda extranjera (1976) y la admisión de remesas del exterior no mayores al veinte por ciento del capital invertido. Un segundo período habría abarcado los años comprendidos entre 1978 y 1982. Allí se profundizó la tibia liberalización practicada hasta entonces, produciéndose *“un abandono del control de la oferta monetaria, optándose por ligar la cantidad de dinero en circulación con la disponibilidad de reservas internacionales. Adicionalmente, se eliminaron los encajes bancarios obligatorios; se derogó el Impuesto Único a la Actividad Bancaria; se amplió el margen de endeudamiento de los bancos, permitiéndole captar fondos hasta alcanzar un nivel treinta veces superior a sus responsabilidades patrimoniales netas; se autorizó la instalación de nuevos bancos y se liberó la tasa de interés, eliminando los topes máximos preexistentes.”*⁵⁴

Los efectos agregados de esta serie de medidas supusieron una afluencia importante de capitales extranjeros (buena parte especulativos) desde el inicio del régimen y hasta el final del período abarcado y un factor contribuyente a la reactivación de la economía. Algunos datos elocuentes son, por ejemplo, que los depósitos bancarios extranjeros saltaron del 13% en 1973 al 70% en 1982, y que mientras la presencia de no residentes en la circulación de activos financieros constituía en 1973 el 2% de los titulares en depósitos bancarios totales y el 15% en depósitos en moneda extranjera, para 1982 significaba un 33 y 47% respectivamente. El endeudamiento (tanto público como privado) y la volatilidad de los capitales arribados como resultado de la mayor permisividad financiera, constituyeron sin embargo (y similarmente a Chile), un precio altísimo que se pagaría desde 1982. De todas formas, es importante anotar la menor ortodoxia de la experiencia uruguaya en relación a la privatización del sistema bancario y como consecuencia, la notoria menor concentración de la riqueza provocada.

En síntesis, los datos sobre reforma fiscal, arancelaria, laboral y financiera (de 1973 a

⁵³ Según Alejandro Foxley, *“donde se hizo más evidente la concentración es en el sistema financiero...En diciembre de 1982, los dos mayores grupos económicos poseían el 30% del capital y reservas del total de instituciones financieras. Controlaban además el 42% del crédito.”* (Foxley, A., op. cit., página 88). Además, muchos de los ejecutivos de estos grupos económicos, pertenecían al equipo económico de Pincohet, lo que hizo aún más regresivo el proceso de redistribución del poder (en el sentido más amplio) durante el régimen militar.

⁵⁴ Astori, op. cit., especialmente páginas 130 y 131.

1981) indican para Chile una aplicación ortodoxa y concentrada en el tiempo del NME y para Uruguay, la combinación de ciertos elementos de éste (liberalización gradual en las áreas financiera y comercial) con algunos ingredientes del viejo modelo estatista y de industrialización sustitutiva y con otros específicamente provenientes de la doctrina militar imperante.

V. Los efectos sociales "directos" de la *revolución silenciosa* chilena y del eclecticismo uruguayo.

Como se explicaba en el tercer apartado de este estudio, es sensato suponer que la aplicación ortodoxa de una reforma neoliberal implique, a corto e incluso a mediano plazo, efectos sociales negativos. Con relación a los indicadores sociales de comparación adoptados aquí, importa reiterar ahora que: a) la pobreza aumentaría puesto que las subidas en las tasas de desempleo, el comportamiento en forma neutra o negativa de la tasa de empleo y las caídas de los salarios y del gasto público, tendrían efectos agregados más importantes que el descenso de la inflación esperado a raíz de las medidas implementadas; y b) la concentración de la propiedad empeoraría por la privatización (a un sector muy restringido y en condiciones favorables a ellos) de varios servicios y empresas públicos.

Respecto a este último punto, la evidencia ya presentada ha sido concluyente y ha exhibido que la radicalidad de la reforma fiscal chilena ha operado como un factor de empeoramiento notorio de la distribución de la propiedad, mientras que en Uruguay, el gobierno militar prácticamente dejó intacto el rol productivo y de oferta de servicios del sector público.

En relación a los comportamientos diferenciales de la pobreza en estas naciones, el apartado anterior ha sugerido que las diferentes políticas económicas realizadas por los respectivos gobiernos militares, constituirían un factor explicativo muy importante de los mismos, por sus disímiles efectos sobre ciertas variables como el desempleo, los salarios y el gasto público. Sería deseable, sin embargo, analizar más agregada y sistemáticamente el comportamiento y la evolución de estas variables intermediarias para responder con mayor seguridad si es posible considerar al grado de aplicación del NME como uno de los grandes factores que operó para producir comportamientos diferenciales en los niveles de pobreza de una y otra nación.⁵⁵ En este sentido, la evolución de tres de estos indicadores intermediarios, estaría exhibiendo que la ortodoxia neoclásica del modelo chileno tuvo efectos claramente más desfavorables sobre los niveles de pobreza, que el experimento gradualista y combinado que ensayaron los militares uruguayos.

En primer lugar, Chile y Uruguay ven comportarse muy diferentemente sus tasas de desempleo (población económicamente activa que busca trabajo y no lo consigue): en el primer caso éstas crecieron apreciablemente y se mantuvieron en altos niveles, mientras que

⁵⁵ Para ver la evolución anual de los indicadores citados a continuación consultar Anexo, cuadro 3.

en el segundo hubo un comportamiento desfavorable en los primeros tres años de gobierno militar pero luego una sistemática y fuerte recuperación.

En Chile, la tasa de desempleo al inicio del gobierno pinochetista era del 4.6% (representando los bajos promedios históricos y las peculiares políticas del gobierno de la Unión Popular), mientras que en 1981 había crecido a un 15.6%. Además, desde que en 1975 trepó del 9.4% al 16.8%, no bajó jamás a una cifra menor al 15%, lo que significa que estuvo siempre por encima de su máximo histórico (10%), llegando por momentos a triplicar su promedio histórico (6%). Uruguay, por el contrario, inicia su dictadura con una tasa de desempleo más alta que Chile (8.9%), que sufre su máximo aumento en 1976 cuando llega al 12.7%. Sin embargo, en los años siguientes se asistirá a un descenso continuo hasta llegar a un 6.6% en 1981.⁵⁶ En definitiva, las importantes divergencias en materia de desempleo habilitan a pensar que la diferente aplicación del NME pudo haber estado detrás de un mejor comportamiento en el indicador de pobreza en el Uruguay.

En segundo lugar, parecería también que el mayor eclecticismo que tuvo la política económica de la dictadura uruguaya, no sólo impidió la pérdida de fuentes de trabajo, sino que también permitió la absorción de nuevos trabajadores. A lo que me refiero, es al diferente comportamiento de la tasa de empleo (tasa que mide el crecimiento de la población económicamente activa) en ambos países. En Uruguay, esta tasa creció progresiva y considerablemente durante todo el periodo (con excepción del lapso 1977-1978) pasando (sobre una base 100 del año 1970) de 100.8 en 1973 a 122.8 en 1981. Vale decir que uno de los fenómenos sociales claves que están detrás de este importante aumento, fue la entrada o reentrada al mercado laboral de buena parte de la población femenina, así como de los jóvenes y los mayores de 55 años, como mecanismo de compensación del descenso de los salarios reales (y en menor medida de la emigración) de los trabajadores hombres. El hecho de que la economía uruguaya haya tolerado tal ingreso de trabajadores, sería entonces otra señal de una mayor voluntad -por parte del gobierno militar- de disciplinar a la fuerza de trabajo asalariada, en lugar de dejarla totalmente expuesta al "libre" juego del reino mercantil.

Chile, por su lado, tuvo en cuanto a este indicador dos periodos claramente diferenciados: 1973-1977, caracterizado por una evolución negativa bastante apreciable (pasa del 104.5 en 1973 a niveles cercanos al 94.0 en 1975, 1976 y 1977) y 1978-1981, donde se produjo una recuperación que alcanzó e incluso superó levemente los niveles existentes al momento del golpe (109.2 en 1981). En términos conceptuales, podría argumentarse que en una primera etapa, el comportamiento de la tasa de empleo en Chile colaboró en la producción de efectos sociales negativos y que en una segunda fase, en cambio, logró ser un contrapeso relativamente modesto de las elevadas tasas de desempleo existentes. Mientras tanto, comparativamente hablando, puede observarse que la gran divergencia en torno a la evolución de la tasa de empleo en Uruguay y Chile, nuevamente favorable al primer caso, se encuentra en los primeros cuatro años del periodo seleccionado.

⁵⁶ Datos tomados de Ramos, J., op. cit.

En tercer y último lugar (pero no menos importante), la aplicación del NME en Chile y sus presumibles efectos negativos sobre la situación de pobreza, seguramente estuvieron relacionados con los cambios operados en relación al gasto público social como consecuencia de la reforma fiscal realizada.

De hecho, si bien el régimen pinochetista intentó llevar a cabo una serie de intervenciones sociales selectivas para las poblaciones más pobres con el objetivo de paliar los efectos de las reformas aplicadas (ejemplos: el Subsidio Único Familiar para menores de 18 años, las Pensiones Asistenciales para ancianos e inválidos sin previsión social, el Programa de Alimentación Contemporánea y de Alimentación Escolar y el Programa de Jardines Infantiles de la Junta Nacional), este régimen de redes sociales creadas resultó plenamente insuficiente para evitar el deterioro de la mayoría de condiciones vitales de la población en riesgo o en situación de pobreza. Siguiendo a Pilar Vergara, *"al no verse acompañada de una expansión sino de una marcada contracción de los recursos destinados a estos propósitos, la focalización del gasto social en los grupos de mayor pobreza se realizó a expensas de los recursos y beneficios sociales que recibían los estratos de ingresos medios y medio bajos del Estado. Consecuencia directa de ello fue la exclusión y empobrecimiento de parte considerable de esos sectores, quienes, no disponiendo de una renta suficiente para adscribirse al sistema privado, dejaron de percibir los bienes y servicios que antes les proveía el Estado."*⁵⁷

Por otro lado, si bien hubo servicios sociales estatales que no se desmantelaron o privatizaron (salud o educación, por ejemplo), se produjeron igualmente efectos sociales negativos⁵⁸ por el cambio en las modalidades de funcionamiento de los mismos, ya que comenzaron a operar bajo una lógica de rentabilidad. Así, *"se impusieron principios de autofinanciamiento de la inversión social, sistemas tarifarios para los usuarios y criterios de recuperación de costos...estableciéndose una ligazón entre el ingreso del usuario, el aporte económico que éste hace al sistema y los beneficios que recibe de él."*⁵⁹

En Uruguay, mientras tanto, ya se ha dicho que hubo una importante disminución en la proporción de gastos sociales claves asignados (salud, educación, seguridad social, etc.). Esta evolución, llevó a Carlos Filgueira a la salida del sistema, a hablar de un *punto próximo a la situación de bancarrota*⁶⁰ en materia de salud y de una situación crítica en el sistema provisional (se igualó cada vez más dramáticamente la relación entre la PEA y los jubilados), aunque en el plano educativo se hayan podido mantener básicamente los niveles anteriores al golpe. Sin embargo, a pesar de estos cambios desfavorables, no hay evidencias de un

⁵⁷ Vergara, Pilar, **Ruptura y Continuidad de la política social del Gobierno Democrático**. Documento de trabajo (Serie Estudios Sociales número 44), FLACSO, Santiago, 1993, página 11.

⁵⁸ Vergara establece, por ejemplo, que los cambios en el funcionamiento del sistema educativo público, contribuyeron al aumento del analfabetismo y al descenso de las tasas de escolaridad.

⁵⁹ Vergara, Pilar, op. cit., página 17.

⁶⁰ Filgueira, Carlos, **El dilema de la democratización en el Uruguay**, Cuadernos del CIESU, Núm. 46. Banda Oriental, Montevideo, 1984.

desmantelamiento del estado en materia de prestación de los servicios y beneficios sociales que pudieran tener fuerte impacto en la situación de pobreza. Habría que apuntar, además, que aún el cambio a favor de las FF.AA y la Policía en materia de presupuesto asignado, puede haber tenido efectos favorables en la materia. Según Juan Rial, en la dictadura uruguaya *"lo que se puso en práctica fue una nueva modalidad de acción de modo que el Ejército pasó a intentar insertarse en la sociedad, convirtiéndose en un "ejército paternal y popular". Buscó apoyos en capas bajas de la sociedad, reclutó allí nuevos efectivos que llevaron a un fuerte incremento del personal con sumisión a la estructura, jerarquía y disciplina militar. En 1970, cuando se estaba en los preliminares de la lucha contra los guerrilleros, los efectivos militares asignados al Ministerio de Defensa eran 21.269 personas. En 1978, cuando imperaba la dura paz impuesta por la represión, los efectivos alcanzaron a 38.545 personas. Si bien muchos de ellos no eran combatientes, era evidente un proceso de cooptación de sectores populares. Esto se ampliaba por la acción que las fuerzas armadas realizaban en la administración y control de las empresas públicas. El patrullamiento de la sociedad llevó también a que las fueras armadas practicasen formas de clientelismo sea vertical u horizontal (cubriendo a grandes grupos sociales, especialmente de estratos bajos de las periferias de los centros urbanos). Con ello se incorporó a las FF.AA y a su protección un núcleo de la población que hasta entonces estuvo bajo el amparo de la clase política."*⁶¹

En definitiva, los efectos diferenciales que las distintas rutas de desarrollo aplicadas tuvieron sobre las tasas de desempleo y empleo y sobre el gasto público social (todos ellos favorables a Uruguay), parecerían tres elementos sobresalientes para explicar el comportamiento divergente de la pobreza en estos países.

Es importante precisar, sin embargo, que la dictadura chilena tuvo una mejor performance que la uruguaya en otros dos indicadores de impacto social considerable: los salarios reales y la inflación.

En el primer caso, en Chile, mientras al inicio del régimen pinochetista se contaba con un salario real promedio de 80.0 (1970 es 100), en 1981 éste era de 97.5, luego de un periodo de descenso importante en 1973-1976 (llega a 62.1 en 1975) y de recuperación acelerada luego. En Uruguay, mientras tanto, se asiste a un deterioro progresivo del salario real: en 1973 se comienza con un índice de 85.7, para caer a 65.1 en 1981. Algunos de los factores explicativos de estas diferencias, radicarían en el manejo diferencial de la tasa de cambios en ambos países, el ajuste de los salarios en Chile a la inflación precedente a partir de 1979 y el diferente comportamiento de la tasa inflacionaria.

Respecto a esta última, cabe decir que el régimen militar chileno logró provocar una caída muy notable de la misma, pasando de un 600% (diciembre de 1973) a un 0% (primer semestre de 1982). Uruguay, por su lado, parece haber tenido también un comportamiento favorable. Sin embargo, es importante precisar que éste fue mucho más modesto, ya que si bien disminuyó año a año su tasa, comenzó con niveles notoriamente más bajos (algo

⁶¹ Rial, J.; op. cit., página 210.

menores al 100%) y contaba aún en 1982, con una inflación cercana al 20%.⁶²

En consecuencia, se desprende de esta sección que los efectos agregados del descenso explosivo de la inflación, del aumento notorio del desempleo, del comportamiento inicialmente negativo y luego positivo de los salarios reales y la tasa de empleo, y de la fuerte reducción del gasto público social por habitante, significaron una performance claramente negativa en materia de pobreza para Chile. En contrapartida, en Uruguay, el descenso continuo de los salarios reales seguramente fue eficazmente contrarrestado como causante de pobreza, por el aumento del empleo, el descenso del desempleo desde 1977, la moderada baja en la tasa inflacionaria y el mantenimiento –aunque con recomposiciones en algunos casos regresivas- de la oferta pública de bienes y servicios.

Por lo tanto, parece haber suficiente evidencia para suponer que la versión radical de aplicación del NME en Chile (fundamentalmente en las áreas comercial, fiscal y laboral)⁶³ y la combinación de algunos ingredientes de este modelo con el estatismo paternalista de las FF.AA en Uruguay, son elementos de muy fuerte peso para explicar no sólo la diferente concentración de la propiedad, sino también la disímil evolución de la pobreza en ambas naciones.

Por cierto, otra es la historia cuando de distribución del ingreso se trata. En este sentido, vale la pena reiterar, no caben dudas de que ambas dictaduras tuvieron performances muy negativas al respecto. Inclusive, tal vez la dictadura uruguaya se haya comportado peor en los últimos años del periodo elegido, si tenemos en cuenta la permanente baja de los salarios reales (y consecuentemente del peso de los salarios en el PNB) en Uruguay y la subida progresiva de éstos en Chile desde 1977. De todas maneras, esta es sólo una hipótesis posible, ya que también es cierto que el salario real es una medida promedial cuyo aumento puede ser el resultado de tendencias distributivas muy diferentes (puede producirse a través del mejoramiento muy notorio en un pequeño sector de los trabajadores y el empeoramiento de la mayoría de los mismos o viceversa).

Por otra parte, desde la vertiente neoclásica de pensamiento podrían señalarse algunas puntualizaciones interesantes a las afirmaciones aquí realizadas y que sostienen una fuerte correlación inversa de corto y mediano plazo, entre el grado de implementación del NME y ciertos indicadores claves del bienestar social de una nación, según las evidencias aportadas por los casos de Uruguay y Chile. En este sentido, podría argumentarse desde esta corriente, que el alto precio social que Chile pagó a corto plazo por la implementación radical del

⁶² Uno de los factores que indudablemente contribuye a explicar la mejor obra del gobierno chileno respecto al uruguayo, radica en el mejor comportamiento fiscal del primero. De hecho, a partir del gobierno de Pinochet, Chile logró bajar progresivamente su déficit (que en 1973 constituía el 25.1% del PBI) hasta lograr superávits de 1979 a 1981. Uruguay, por el contrario, con excepción del año 1979 (equilibrio) no sólo no logró solucionar su pequeño déficit al comienzo de la dictadura (1.2 del PBI) sino que incluso lo aumentó en varios años. Ver Ramos, J., op. cit., páginas 53 y 54.

⁶³ Con respecto a la liberalización financiera, puede haber tenido en el corto plazo un efecto positivo sobre algunas variables de incidencia relevante en la pobreza por contribuir a la reactivación de la economía mediante la afluencia de inversión externa y por más que haya provocado un serio desmejoramiento en la distribución de la riqueza nacional. Por tanto, este trabajo otorga más importancia a las reformas en las otras tres áreas atacadas por el NME como dimensiones explicativas de la performance diferencial en pobreza de Chile y Uruguay.

NME, constituyó una opción inevitable ya que el modelo sustitutivo presentaba claros signos de total agotamiento. Asimismo, podría apuntarse que desde mediados de los ochenta, Chile, gracias a las reformas extremadamente liberalizadoras, obtuvo las mejores tasas de crecimiento en lo que respecta a los países latinoamericanos y que (vía apreciación de los salarios reales, descenso del desempleo y focalización del gasto público en los sectores bajos) comenzó a reducir de manera significativa su pobreza.

Sin embargo, este tipo de aseveraciones, merecen a mi juicio ciertas objeciones o matices.

En primer lugar, es importante aclarar que si bien el alto crecimiento económico ha contribuido al descenso drástico de la pobreza en Chile, ésta aún hoy día no ha recuperado los niveles previos a la dictadura. Esta constatación, avalaría una de las hipótesis de Bulmer Thomas: las fases subsecuentes del NME (asumiendo que la primera siguió ortodoxamente sus preceptos liberales) pueden recuperar parte del terreno perdido en materia social, pero requieren realizar un camino muy largo y tortuoso para revertir totalmente los costos anteriormente producidos. Además, podría señalarse que si bien Uruguay ha tenido un desempeño macro-económico mucho más modesto que su par chileno, parece haberse comportado mejor en la mayoría de indicadores de desarrollo social en los últimos años, lo que pone una vez más en tela juicio, la concepción del crecimiento económico como motor casi exclusivo del bienestar.

En segundo lugar, la economía chilena comenzó a repuntar desde mediados de los ochenta bajo políticas económicas claramente menos ortodoxas que las de los primeros años. Por tanto, es válido preguntarse si esas mejoras son el producto de las políticas anteriormente diseñadas o en contrapartida, del cambio de rumbo iniciado a partir de la severa crisis de 1982 y 1983. Esta evidencia (junto a las respuestas eficaces de otros países a crisis económicas recientes sin seguir una versión ortodoxa del NME), discute también seriamente que el seguimiento dogmático del NME en los setenta, constituyera la única vía posible de salvación de la economía chilena.

Por otra parte, ciertos pensadores neoclásicos han despreciado bastante los elementos de coyuntura política y han olvidado que si una estrategia de desarrollo (más aún si es de tipo neoclásico) es llevada a cabo bajo un gobierno autoritario, tendría mayores posibilidades de provocar altos costos sociales, puesto que disminuirían notoriamente las oportunidades de reacción y defensa política efectiva de la mayoría poblacional.⁶⁴ De esta manera, creo que el elevado déficit social que generó la reforma neoliberal chilena, está en buena medida explicado por el contexto autoritario en el que ésta se llevó a cabo. Por el contrario, bajo un gobierno democrático -sin un poder que acallara lisa y llanamente las voces disidentes de

⁶⁴ Guy Pfefferman proporciona un nuevo ejemplo acerca de la muy discutible postura de ciertas vertientes neoclásicas, en torno a la relación entre regímenes políticos y desarrollo social: "la mitigación de la pobreza no está claramente asociada con una forma particular de gobierno: Costa Rica y Chile implementaron efectivos programas sociales bajo regímenes políticos diametralmente opuestos" (Pfefferman, G.; op. cit., página 180). Además, el ejemplo propuesto para sostener este enunciado, requeriría serias precisiones para no ser directamente erróneo, ya que la evolución de Costa Rica y Chile en los setenta presenta divergencias notables (favorables al primer país) en varios indicadores claves de desarrollo social (pobreza, distribución del ingreso y concentración de la propiedad entre otros).

varios sectores de la población-, se hubiesen, al menos, atenuado los niveles de extrema radicalidad y rapidez que caracterizaron la reforma finalmente implementada y de esa manera, también hubiesen disminuído los efectos sociales enormemente regresivos que ésta provocó.

Por último, cabe preguntarse cuán sana es en el aspecto socio-cultural, una reforma que aún suponiendo combata eficazmente la pobreza, estimule un empeoramiento serio de la distribución del ingreso a corto plazo y dificulte seriamente la mejora de la misma a largo plazo. Es importante en este plano, recordar que inclusive hoy día, ya re-instalado el sistema democrático, no ha mejorado significativamente el índice de Gini de la sociedad chilena.

Hecho este paréntesis de discusión, cabría dar un paso más e intentar abordar las posibles explicaciones en las diferencias encontradas en cuanto a los modelos de desarrollo llevados a cabo y los costos sociales pagados por Uruguay y Chile durante los gobiernos militares.

VI. Recuperando algunas sutiles variables socio-políticas en la explicación de las rutas desarrollistas y la performance social

Ya se ha establecido y explicado con suficiente claridad porqué este trabajo buceará en ciertas variables (relacionadas a cuestiones socio-políticas domésticas) y no ingresará en otras para explicar las diferencias en los modelos de desarrollo y en el comportamiento social de los casos en estudio. Cabría entonces iniciar inmediatamente el trabajo con las dimensiones seleccionadas.

La separación entre régimen personalista versus régimen colegialista al interior de los regímenes militares burocrático-autoritarios, es un primer elemento que debiera considerarse para comprender porqué las dictaduras de Chile y Uruguay adoptaron diferentes políticas económicas y por tanto produjeron efectos sociales claramente divergentes.

En el caso uruguayo, como De Riz y otros autores han mostrado, podría hablarse durante el periodo militar, de una *democracia de los generales* (sólo de los generales, entiéndase claro). Es decir, se trató de un régimen donde las decisiones políticas fundamentales fueron tomadas por un grupo de militares de muy alto rango, quienes impusieron verticalmente sus decisiones al resto del aparato estatal y la población. *"Los militares, al suprimir la sociedad política y reprimir las manifestaciones de la sociedad civil, tienden a interiorizar el dilema del gobierno en su propio seno. En el caso uruguayo, esta observación se cumple a pie de juntillas. La democracia como régimen se suprime para dar paso a la "democracia de los generales", con la particularidad de que en el Uruguay esa democracia de los generales que hizo del país una gigantesca comisaría o colonia penitenciaria (tal como avizoraba Real de Azúa) nunca dejó de ser pensada en los términos del viejo régimen político. Adoptaron una estructura colegiada de mando y la cúpula militar operó en un régimen de pares, en cónclaves, en juntas y en asambleas, en las que los conflictos de facciones, inter e intra armas, no quebraron la unidad. Los liderazgos*

*personales no prosperaron..."*⁶⁵

La misma visión tiene al respecto Juan Rial: *"En Uruguay se dio el manejo de la institución y de las principales decisiones políticas a través de la discusión de pautas muy generales en forma colegiada por parte de todos los generales. Las decisiones se tomaban democráticamente, por voto de mayoría...y la imposición por la vía vertical del mando militar jerárquico de estas decisiones al resto de la corporación que no puede deliberar y menos aún decidir."*⁶⁶

Este régimen colegiado militar, en donde posiblemente convivían visiones de política económica y social diversas, seguramente aumentó la probabilidad de que las decisiones tomadas representaran a la tradicional ideología militar, que como se ha dicho, defiende más el disciplinamiento de los sectores populares (control de los salarios, represión social) que su sometimiento a los principios del libre mercado, así como un orden fuertemente estatista, más que un desmantelamiento del aparato estatal a través de una severa reforma fiscal. En la línea de Macadar, posiblemente *"el gradualismo fue el resultado de la conciliación entre la conducción política en manos de las Fuerzas Armadas y la tecnoburocracia de orientación neoliberal"*⁶⁷, por lo que tuvieron fuerte peso en el impedimento de realización de una versión ortodoxa del NME, la *"preocupación castrense por la paz social y la necesidad de evitar las tensiones sociales que generaría un desempleo abierto."*

En Chile, por el contrario, asistimos a un régimen militar cuasi-monárquico, puesto que el Gral. Pinochet logró concentrar en su persona un formidable poder. En primer lugar, varios autores (Arturo Valenzuela, Pilar Vergara y Tomás Moulian entre otros) han mostrado que Pinochet se encargó de realizar una purga, por momentos sangrienta, al interior de sus rivales ideológicos y personales del Ejército y de crear un sistema de lealtades y dependencia de los oficiales más jóvenes hacia su persona. Por otro lado, es importante tener en cuenta que la dictadura chilena retomó y "respetó" una tradición presidencialista muy fuerte, es decir, que otorgaba cuotas de poder político muy importantes a las figuras elegidas democráticamente para encabezar el Poder Ejecutivo. Así, según Valenzuela, *"irónicamente Chile se convirtió en una dictadura unipersonal, en parte debido a la estricta fidelidad de muchos chilenos influyentes y cercanos al régimen, hacia las tradiciones constitucionales y legales que eran la herencia de la historia democrática del país."*⁶⁸ Un tercer factor que contribuyó al unipersonalismo chileno radica en la tradición altamente verticalista y jerárquica de las fuerzas armadas chilenas. En efecto, *"en marcado contraste con el caso uruguayo, donde el Consejo de Generales y el Consejo de la Nación (dominado por altos oficiales) debatían abiertamente las decisiones políticas...en Chile solo los comandantes en*

⁶⁵ De Riz, Liliana; "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada" en: Varios, *El Uruguay y la democracia*, op. cit., página 131.

⁶⁶ Rial, J.; op. cit., página 221.

⁶⁷ Macadar, L.; op. cit., página 581.

⁶⁸ Valenzuela, A.; op. cit., página 90.

Jefe de las otras armas poseían atribuciones políticas comparables a las de Pinochet."⁶⁹ Por último, cabe tener en cuenta que el organismo decisorio clave del cuerpo militar, la Junta Militar (integrada por los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas chilenas y de la cual Pinochet era miembro por ser Comandante del Ejército), no logró convertirse en un elemento desconcentrador del poder político, ya que los miembros de la misma que discrepaban con Pinochet en aspectos sustantivos (tal es el caso del Gra Leigh) no lograron establecer redes sociales significativas. Siguiendo una vez más a Valenzuela, *"la Junta se convirtió en una débil legislatura sometida a las iniciativas del Ejecutivo. Al operar con muy poco contacto con las organizaciones civiles, la Junta se privó de la posibilidad de crearse una clientela política propia que hubiese podido servir de contrapeso a las ambiciones dictatoriales del Ejecutivo."*⁷⁰

De esta manera, la característica unipersonalista del régimen militar chileno -al concentrar grandes decisiones de política en las manos de una sola persona- abría más las puertas que el colegialismo militar uruguayo, a la posibilidad de aplicación ortodoxa de un cierto modelo de desarrollo. Sin embargo, ¿por qué Pinochet se inclinó por rodearse de un grupo de colaboradores decididamente neoliberales (los *Chicago Boys*) durante el período en estudio? ¿Por qué no se volcó finalmente -en concordancia a la tradicional ideología militar regional- por un esquema que combinara represión popular y un rol importante del estado en el desarrollo económico?

Hay que recordar, en este sentido, que en Chile no fue inmediata la adopción de un plan económico ortodoxo al implantarse el gobierno militar y que durante un año y medio o dos, hubo vacilaciones para volcarse hacia un orden más estatista. Como bien señala Valenzuela, la liberalización radical de la economía finalmente implantada *"no fue el resultado de una lógica inexorable apoyada en poderosas fuerzas socio-económicas locales alentadas y apoyadas por agentes externos. En Chile, no existía una demanda interna coherente en pro de una "profundización de la industrialización" y tal profundización no ocurrió. Tampoco es cierto que los militares hubiesen estado comprometidos desde antes del golpe con una política de tarifas bajas y con un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y en el aprovechamiento de las ventajas comparativas."*⁷¹

Descartados los elementos estructurales y la ideología previa del cuerpo militar como posibles factores explicativos del viraje finalmente radical de la economía chilena, una respuesta posible descansaría en una variable de orden coyuntural: la performance bastante negativa del equipo económico chileno (moderadamente liberal) de los primeros meses de dictadura. En efecto, sobre fines de 1974, *"el fracaso de la política económica era inminente. En noviembre la tasa de inflación tuvo un repunte, tendencia que se agravó en los meses siguientes, hasta llegar a cifras del orden del 20 por ciento mensual en marzo y abril de*

⁶⁹ Valenzuela, Arturo; "Los militares en el poder: la consolidación del poder unipersonal" en: Varios, **El difícil camino hacia la democracia en Chile (1982-1990)**, FLACSO, Santiago, 1993, página 61.

⁷⁰ Valenzuela, A.; op. cit., página 94.

⁷¹ Valenzuela, A.; op. cit., página 62.

1975. El fenómeno era doblemente preocupante, pues tenía lugar en el mismo momento en que se registraba una notoria disminución del ritmo de crecimiento de la emisión y del dinero. A ello se agregaba una fuerte crisis de la balanza de pagos a consecuencia tanto del alza del precio del petróleo en 1973 como de la caída de los precios de las exportaciones al año siguiente.”⁷²

Otra opción posible para explicar el giro del gobierno chileno, sería subrayar las características de los *Chicago Boys*. Este grupo, de miembros auto-denominados técnico-científicos de la economía, ardientemente neutrales desde el punto de vista político y abiertamente anti-socialistas en el manejo de la economía, tuvo argumentos y atributos propios suficientes para impresionar positivamente a ciertos militares, entre ellos Pinochet. Esta hipótesis es defendida entre otros, por Valenzuela, quien señala que en buena medida “el equipo económico triunfó sobre sus rivales porque logró impresionar a Pinochet y sus oficiales con la coherencia y la implacable lógica de sus modelos económicos y por el énfasis que éstos hacían del interés general de toda la sociedad. Este universalismo se presentaba opuesto a la tradición marxista como a la política prebendal del clientelismo político tradicional o del populismo demagógico. Esta perspectiva armonizaba bien con la que los propios militares tenían de su tarea: encontrar soluciones que beneficiaran a la nación como un todo, más que a los omnipresentes e incontables intereses particulares que desde un principio acosaban con sus demandas a los nuevos gobernantes militares.”⁷³ De tal manera, concluye Valenzuela, “los economistas neoliberales salieron vencedores a pesar de la vehemente oposición de ciertos sectores empresariales y de jefes civiles y militares imbuidos de concepciones nacionalistas y estatistas de la autoridad política.”⁷⁴

Sin embargo, si bien estos elementos ayudan a explicar la entrada triunfante de los *Chicago Boys* al equipo económico de la dictadura chilena, creo que su permanencia durante varios años al frente del mismo y su capacidad de aplicación consistente del modelo neoliberal (a pesar de años extremadamente críticos como 1975), hubiesen sido imposibles sin la presencia de otras condiciones, por más simpatía que hacia ellos se desprendiera por parte del Gral. Pinochet y algunos de sus pares. En otras palabras, creo que hay que agregar al análisis otras variables para entender porqué en Chile las corrientes neoliberales obtuvieron cuotas de poder político mucho mayores que en Uruguay.

En este sentido, considero ineludible la referencia al grado de polarización y a la percepción de amenaza al sistema social vigente que existían en las respectivas sociedades al instalarse los regímenes militares.

Como es sabido, en Chile asume en 1970 el gobierno de la Unión Popular de Salvador Allende, que no sólo no logró controlar ciertas variables económicas claves (inflación y crecimiento) sino que también puso en práctica algunas medidas aterradoras para las clases

⁷² Arriagada, G., op. cit., página 56.

⁷³ Valenzuela, A.; op. cit., página 131.

⁷⁴ Valenzuela, A.; op. cit., 133.

altas y parte de las medias, además de practicar en el plano ideológico una defensa de los principios de economía socialista. Por lo tanto, más allá de la viabilidad e intenciones de transformación reales del gobierno allendista, la percepción era de un alto riesgo de destrucción de fundamentos claves del mapa social chileno (estratificación social basada en la posición de los individuos en el mercado de trabajo, propiedad privada, importante peso de la derecha política, etc.) Como ha señalado Luis Eduardo González, "*subjetivamente, y este es el punto decisivo aquí, tanto la UP como la oposición tomaron muy en serio el programa de gobierno. Al menos la mitad de la UP y toda la oposición, veían la situación en términos de transición al socialismo. En consecuencia, los estratos altos no podían sino percibir la situación como de amenaza máxima.*" Además, en el caso de las capas medias, "*todas percibían su posición amenazada por un discurso político en el mejor de los casos ambiguo para con ellas, a pesar del triunfo nominal dentro de la UP, de la tesis de la alianza con las capas medias.*"⁷⁵

De esta manera, el estancamiento económico, la percepción de inminente destrucción de bases claves del sistema social y la altísima escalada de violencia y hostilidad dentro de la sociedad civil por consecuencia de estos hechos, crearon en algunos sectores la necesidad de una *revolución silenciosa* que extirpara una nueva UP en el futuro del calendario político-social chileno, eliminara las amenazas al orden social (sobre todo a la economía mercantil) e impusiera un clima de estabilidad y orden. En otras palabras, este singular clima ideológico presente en algunos estratos de la sociedad chilena --entre los que se contaban varios militares- conjugaba perfectamente y contribuyó así al triunfo de la propuesta política de los Chicago Boys, la cual, lejos de limitarse a eliminar un mal coyuntural (la Unión Popular) para luego retirarse a cuarteles de invierno, consistía en arrancar definitivamente las raíces históricas que gestaron la experiencia allendista y echar las bases para un nuevo modelo de interacción social.⁷⁶

Desde otro punto de vista, podría decirse que incluso varios sectores discrepantes con las medidas económicas concretas adoptadas por los Chicago Boys, decidieron igualmente apoyar políticamente (y le dieron consecuentemente un margen de maniobra muy amplio) al régimen militar, recibiendo a cambio una segura prevención del caos social de los años previos al golpe y sobre todo, la eliminación definitiva del riesgo socialista.

Es particularmente ilustrativa para la defensa de esta hipótesis, la actitud de los gremios empresariales respecto al gobierno pinochetista. Siguiendo a Guillermo Campero,

⁷⁵ González, Luis Eduardo, **Transición y partidos en Chile y Uruguay**. Documento de Trabajo 93, CIESU, Montevideo, 1985, página 10.

⁷⁶ Como bien explica Arriagada, en la óptica de los Chicago Boys, "*el Chile de las últimas décadas pasó a ser visto como sumido en un proceso de decadencia generado por el crecimiento del Estado, la continua expansión de su rol en la economía. El origen de los males que los Chicago Boys querían remediar ya no estaba en el gobierno de Allende, sino en todos los gobiernos desde mediados de la década del treinta... Para ellos, la democracia que el país había conocido desde 1925 no valía gran cosa, pues la veían reducida al rito del sufragio universal, del parlamento y las elecciones periódicas, en tanto muy pobre en términos de libertades, especialmente de aquellas que, desde su perspectiva más importaban: la libertad de emprender, de consumir, de depositar sus fondos previsionales en las administradoras que quisieran.*" (Arriagada, op. cit., página 81).

una gran parte de estos gremios (sobre todo los involucrados con el mercado interno) sufrió duramente los avatares de las nuevas medidas impuestas por el equipo económico del régimen pinochetista, además de una fuerte desilusión por sus expectativas frustradas de tener un mayor protagonismo en las decisiones políticas tomadas por el gobierno de Pinochet. Así, de 1975 a 1980, después de los primeros años de empatía política con el régimen por la liquidación del gobierno de la UP, *"la evidencia recogida muestra innumerables testimonios de conflicto entre los sectores empresariales y el gobierno. Sin embargo, pese a que estos conflictos fueron persistentes en este período, no se produjo una crisis abierta y pública."*⁷⁷

Para explicar este fenómeno podría señalarse que *"si bien la política de shock produjo un fuerte impacto en muchos sectores empresariales, en particular los medianos y pequeños orientados al mercado interno, todavía en estos años tuvo efecto el discurso gubernamental que afirmaba la necesidad de aceptar el shock para ganar una futura prosperidad."*⁷⁸ Sin embargo, también parece fundamental recurrir al alto grado de amenaza al orden social percibido durante el gobierno de Allende por los empresarios, para explicar su sostenida tolerancia e inclusive su apoyo político al régimen pinochetista, a pesar de que en el plano económico las modificaciones implantadas en los primeros años de gobierno militar, hayan sido notoriamente perjudiciales para ellos. En otras palabras, muchos sectores empresariales aceptaron el precio de pérdidas económicas inmediatas, a cambio de la compensación política (destrucción de las amenazas socialistas) que significaba la presencia prolongada de un régimen militar derechista y de *mano fuerte*. Es llamativo y ejemplar, en este sentido, el discurso del presidente de la Confederación de Productores Agrícolas (CPA) respecto al plebiscito del año 1981, donde se sobreponía el respaldo político al régimen por sobre el interés económico inmediato: *"nuestro llamado es a votar favorablemente (a Pinochet). Pero este llamado no debe interpretarse como una aprobación a los errores cometidos por determinados sectores de este gobierno...Apoyamos a las FF.AA. pero estamos en frontal desacuerdo con las medidas económicas aplicadas en el sector agrícola."*⁷⁹ Tanta tolerancia, por cierto, tuvo sus beneficios cuando, después de la crisis iniciada en 1982, el régimen pasara a adoptar un neoliberalismo más flexible e incorporador de los gremios empresariales en tanto actores políticos.

En el caso uruguayo, por el contrario, la dictadura se inició sin una *sensación térmica* de posible destrucción de las bases fundamentales del sistema social vigente así como con niveles de confrontación social menores.

⁷⁷ Campero, Guillermo; "Los empresarios chilenos en el régimen militar y en el post-plebiscito" en: Varios, El difícil camino..., op. cit., página 255.

⁷⁸ Campero, Guillermo; op. cit., página 255.

⁷⁹ Citado por Campero, Guillermo; op. cit., página 258. De la misma manera, Genaro Arriagada señala que *"...la adhesión a la política económica no era un asunto que en el ámbito empresarial se pudiera explicar pura o siquiera simplemente en términos de intereses. Los empresarios, especialmente los medianos y pequeños, la respaldaban en virtud de las razones ideológicas y aún a pesar de la grave amenaza que muchas de sus medidas importaban para el desarrollo e incluso la sobrevivencia de sus actividades."* (Arriagada, G., op. cit., página 87).

A nivel político, no hay que olvidar que el Frente Amplio en las elecciones de 1971 recibió sólo un 18% de los votos del electorado y que algunos de sus sectores representaban una izquierda claramente moderada (la 99 de Zelmar Michelini o el PDC, por ejemplo). Por otra parte, si bien la guerrilla del MLN fue un importante propulsor para la entrada a la escena política de las FF.AA, debe subrayarse que bastante antes del golpe de estado, este movimiento había sido eficazmente contrarrestado por los militares. En el Uruguay, por lo tanto, había una crisis hegemónica y una fuerte ineficacia de los partidos tradicionales en articular los intereses de los distintos sectores poblacionales, pero no —a pesar de la retórica militar— un sentimiento de quiebre inminente de las reglas básicas de la economía mercantil o de posible implantación de un régimen político de extrema izquierda.

En consecuencia, las propias FF.AA uruguayas seguramente tuvieron un proyecto más restaurador y disciplinador y en contrapartida, menos fundacional que las chilenas. Con la excepción de algunos técnicos del Ministerio de Economía y el Banco Central, fue notoriamente más débil en las élites gobernantes uruguayas, el repudio al tradicional rol asistencialista y empresarial del Estado, al aparato industrial sustitutivo y al viejo modelo de consenso social instituido. Además, como signo político-institucional de esta vocación más *restauradora* que *revolucionaria*, no hay que olvidar que las fuerzas armadas se opusieron firmemente al intento del presidente Bordaberry de suprimir a los partidos tradicionales.

Asimismo, posiblemente los militares y sus equipos tecnocráticos aliados intuyeron o experimentaron que la implantación drástica de reformas siguiendo los principios del NME, traería consigo una oposición de tal magnitud que haría peligrar su estancia en el poder. Este hecho ayudó a crear la curiosa situación de que las FF.AA uruguayas debieran soportar más, por momentos, el asedio de las críticas de los sectores rurales (aperturistas) que el de los industriales (proteccionistas y estatistas)⁸⁰. Es llamativo e ilustrativo, por ejemplo, el arresto en 1975 de Walter Pagés, presidente de la Federación Rural, por acusar al régimen de intensificar las medidas proteccionistas en lugar de eliminarlas o reducirlas, y por destacar "*la contradicción de una retórica oficial de liberalismo y libre empresa y la situación de un sector cuyos costos y precios eran determinados de forma burocrática.*"⁸¹

Sin embargo, el indicador más concluyente de esa menor tolerancia y sometimiento de la sociedad uruguaya a sus FF.AA respecto a la sociedad chilena, lo da el plebiscito del año 80, cuando aún en un periodo de bonanza económica las urnas le dan una negativa concluyente a la postura militar de reformar la constitución. En el caso concreto del empresariado, más clara se hace la diferencia entre ambas naciones: mientras en Chile las

⁸⁰ Este fenómeno fue muy bien sintetizado por Aldo Solari: "...el régimen, si fue desfavorable a los obreros cuyos salarios reales siguieron cayendo y cuyos sindicatos fueron disueltos, tampoco se puede decir que representó los intereses de un determinado grupo o rama empresarial. En determinados periodos aplicaron políticas que favorecían notoriamente a determinados grupos pero no hubo continuidad en ellas. Se da así la paradoja de que grupos, que por su naturaleza parecían candidatos seguros a apoyarlas y que saludaron con regocijo determinadas medidas, como ocurrió con los grandes propietarios rurales, pasaron luego a la mayor disconformidad." (Solari, A., citado por Caetano, G., y Rilla, J., op. cit.)

⁸¹ Citado en Finch, Henry, "El régimen militar y la clase dominante en el Uruguay", en Varios, *El Uruguay y...*, op. cit., Tomo II, página 90.

élites empresarias dieron pleno apoyo a la opción favorable a las FF.AA en el plebiscito del año 1981, en Uruguay ninguno de los gremios económicos "dominantes" respaldó la opción oficialista y algunos (como la Federación Rural) decidieron anunciar públicamente su oposición. Respecto a este plebiscito, habría que tener en cuenta, además, que *"el futuro probable en caso de derrota total del régimen y de una transición no demasiado prolongada era muy diferente en los dos casos. En Chile...la fuerza electoral de los partidos de la UP constituía un riesgo muy real."*⁸² En Uruguay, por el contrario, las posibilidades de reconstrucción de la democracia iban en dirección favorable a los partidos tradicionales.

En definitiva, existen suficientes elementos para pensar que las diferentes configuraciones socio-políticas existentes en Uruguay y Chile previo a la implantación de sus respectivas dictaduras, constituyen elementos explicativos centrales de la diferente radicalidad en la implantación del NME durante los gobiernos militares. Por cierto, la comprensión cabal de tales diferencias sólo sería posible mediante una comparación de las trayectorias socio-políticas (*path dependent*) de ambos países. Si bien no pretendo realizar un análisis minucioso de las mismas en este estudio, quisiera al menos señalar que tal vez la conformación de un sólido sistema bipartidista de base policlasista en el Uruguay (con ghettos electorales de izquierda) y la pérdida de poder político precoz de los sectores agroexportadores, hayan operado como mecanismos amortiguadores de los conflictos de clase y evitado un alto grado de amenaza (real y percibida) al sistema en las críticas décadas del sesenta y setenta. En contrapartida, fenómenos como la llegada al poder de la UP y los choques de clase más directos y violentos en la sociedad chilena en esta época, tal vez deban ser rastreados a partir de un sistema de partidos históricamente dividido según la posición de los chilenos en el mercado de trabajo, de un proceso de democratización más lento y de una estratificación social más rígida que la uruguaya.

Por último, me gustaría señalar la posible influencia de otra variable en la adopción en diferentes grados del modelo neoclásico por Uruguay y Chile. Me refiero a las diferencias entre los equipos tecnocráticos de ambas naciones.

En este punto, aunque actualmente es extenso el vacío cognitivo, es interesante la hipótesis recientemente formulada por Martín Rivero. Según este politólogo, uno de los factores explicativos de la ortodoxia chilena sería el grado de autonomía histórica de su burocracia respecto al poder político. Según Rivero, *"la burocracia chilena tradicionalmente tuvo -respecto a Uruguay- un cuerpo tecnocrático más profesionalizado, con mayor independencia del poder político. La densidad de las redes sociales de la burocracia chilena, le proveyeron del necesario arraigamiento con el sector privado, a lo que en contexto de autoritarismo se sumó autonomía y aislamiento."* Ello habría ayudado pues, a que importantes cargos decisorios de política pública hubiesen recaído, en la dictadura pinochetista, en manos de élites tecnocráticas civiles relativamente independizadas de las presiones sectoriales y con funciones complementarias (más que subordinadas) al poder militar. En Uruguay, por el contrario, *"los propios militares uruguayos ejercieron*

⁸² González, L.E., op. cit., página 20.

*directamente los cargos públicos...lo que dio una impronta a las decisiones de política, y por lo tanto a la definición de estrategias, más permeable a intereses sectoriales."*⁸³ Así, a pesar de su discurso fervorosamente neutral, la dictadura uruguaya habría reflejado la historia de un Estado con una burocracia estrechamente vinculada al poder político (cuando no determinada por él a través del clientelismo), así como más permeable a los intereses corporativos (en el caso de la dictadura parecerían haber tenido más éxito que en Chile, las demandas de los sectores altos pro-proteccionistas).

Por otra parte, debe señalarse como otro elemento diferenciador de estas élites y con posible incidencia en las estrategias e instrumentos de desarrollo llevados a cabo en uno y otro caso, que mientras al instalarse la dictadura chilena ya estaba disponible un núcleo cohesivo de tecnócratas ortodoxamente neoclásicos y sólidamente formados (es conocida su estrecha vinculación con ciertas universidades y escuelas de pensamiento norteamericanas), en Uruguay -en la misma época y circunstancias- más allá de algunas figuras individuales de evidente raíz neoliberal (como el ex-Ministro de Economía Alejandro Vegh Villegas) este cuerpo o equipo de trabajo como tal no existía. Próximos trabajos deberán arrojar más luz en el tema, intentando explicar las circunstancias históricas que contribuyeron a la existencia de tales diferencias entre estos funcionarios tecnocráticos y precisando todavía más la importancia que tuvieron estas diferencias en las características de una y otra dictadura.

Síntesis y Reflexiones finales

En este estudio se ha intentado, en primer lugar, demostrar que Chile y Uruguay tuvieron en el periodo 1973-1981, comportamientos muy diferenciales -netamente favorables a Uruguay- en lo que refiere a indicadores de pobreza y concentración de la riqueza (capital). Estas sustanciales diferencias ocurrieron a pesar de que, desde el inicio al final del periodo referido, ambos países tuvieran un mismo tipo de régimen político (militarismos burocrático-autoritarios), y alcanzaran similares tasas de crecimiento, así como a pesar de que contaran con una situación social similar antes de los respectivos golpes de estado (se trataba de dos de las naciones más desarrolladas de la región atravesando una crisis socio-económica incapaz de ser solucionada por las respectivas democracias existentes).

En un segundo momento, mi trabajo ha intentado argumentar que buena parte de la explicación de estos desempeños sociales divergentes radica en el grado y la velocidad con que ambos países llevaron a cabo sus estrategias de desarrollo y crecimiento (particularmente importante es la comparación de las medidas adoptadas en los campos fiscal, laboral, comercial y financiero). Concretamente, la cuestión clave habría sido que la dictadura chilena aplicó ortodoxamente el Nuevo Modelo Económico (de inspiración netamente neoclásica), provocando en el corto plazo, un aumento considerable del desempleo y una reducción significativa del gasto público social –sumados a un descenso bastante importante de los

⁸³ Rivero, Martín, **Autonomía Estatal y Modelos de Desarrollo: Una aproximación a las Estrategias de Desarrollo de Chile y Uruguay bajo Regímenes Burocrático-Autoritarios: 1973-1983**, Montevideo, mimeo, página 35.

salarios reales y de la tasa de empleo de 1974 a 1977-, hechos que a su vez elevaron el porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia. En Uruguay, por el contrario, se asiste a una combinación ambigua de estatismo, autoritarismo y neoliberalismo, que ayudó a mantener bajas las tasas de desempleo, a incrementar notoriamente el empleo y a no reducir dramáticamente el gasto público social, lo que a su vez influyó en el mantenimiento de bajos niveles de pobreza. Por otra parte, el agudo proceso de privatización de bienes y servicios estatales realizado por el gobierno, generó una concentración de la propiedad (y por ende, de la riqueza) mucho mayor que la estrategia de mantenimiento del rol estatal llevada a cabo por la dictadura uruguaya. Por lo tanto, la idea subyacente del trabajo es que si bien ambos gobiernos militares procuraron realizar modificaciones al modelo de desarrollo previo (industrialización sustitutiva), en un caso debiera hablarse de un viraje radical siguiendo dogmáticamente los preceptos neoclásicos y provocando altísimos costos sociales, y en otro de un experimento decididamente ecléctico donde, a pesar de la introducción de varias medidas de carácter neoliberal y del fuerte componente autoritario (visible por ejemplo, a través del control de los salarios reales), sobrevivió el esqueleto del viejo estado asistencialista y buena parte del esquema productivo heredado.

Desde una perspectiva neoclásica, sin embargo, podrían contraponerse a estas afirmaciones, algunas evidencias que seguirían sugiriendo al crecimiento económico como la variable clave del desarrollo social y a la liberalización radical de la economía como la estrategia necesaria para lograr un crecimiento sustentable. Un representante de esta corriente podría, como se ha dicho en un momento del trabajo, aducir que la ortodoxia neoliberal chilena tuvo efectos macro-económicos y sociales inevitablemente negativos a corto plazo (pagando el precio de las malas estrategias de desarrollo adoptadas anteriormente) pero que luego permitió (desde mediados de los ochenta) la consecución de tasas de crecimiento altas y sostenidas y la consecuente realización de un combate eficaz contra la pobreza. Además, y no sin una importante cuota de razón, un partidario de las concepciones neoclásicas podría señalar la evolución muy favorable de los indicadores demográficos chilenos como un perfecto ejemplo de políticas públicas focalizadas en los sectores más pobres y como un contrapeso muy importante frente a los efectos sociales negativos generados.

Sin embargo, habría que hacerle algunas precisiones a estos argumentos. En primer lugar, el gobierno pinochetista no fue constantemente ortodoxo, sino que luego de la crisis económica regional iniciada en 1982, dio un vuelco importante hacia lo que algunos científicos sociales denominaron un “neoliberalismo pragmático”. Por tanto, es discutible hasta dónde las mejoras producidas después de la crisis, se debieron fundamentalmente a la estrategia de desarrollo ortodoxa implementada en los primeros años de dictadura.

Por otra parte, aunque Chile haya mejorado en los últimos años su performance en materia de pobreza, es indudable que la liberalización radical practicada desde el régimen de Pinochet, provocó un serio agravamiento en la distribución del ingreso que ni siquiera ha podido ser sustancialmente mejorado en las administraciones democráticas de Aylwin y Frei. Inclusive, podría señalarse en una perspectiva comparada, que si bien Chile comenzó a mejorar sustancialmente su performance social después de mitad de los ochenta y consiguió

las tasas de crecimiento más altas de la región, aún hoy día sigue sin alcanzar al Uruguay (que tuvo un crecimiento mucho más modesto en los últimos años) en la mayoría de los indicadores de bienestar social y que ello, en buena medida, puede seguir siendo el fruto inevitable de los diferentes caminos iniciados tras los golpes de estado en ambos países.

En tercer lugar, podría señalársele a un defensor de los principios neoliberales, que la evidencia disponible sugiere que aplicar el NME en contextos de autoritarismo agrava aún más los serios efectos sociales de corto o mediano plazo del mismo, por la incapacidad de protesta y enlentecimiento de la reforma de los sectores afectados inmediatamente por ella (sindicatos de trabajadores, por ejemplo). Por cierto, ya que muchos representantes de la corriente neoclásica concordarían con esta afirmación, este argumento está estrictamente dirigido a aquellos otros que desprecian el grado de democratización de una nación como una variable de peso en el desarrollo social y a aquellos que siguen aferrados a la ilusión de universalismo y neutralidad política en las decisiones adoptadas por los tecnócratas que participaron en los regímenes burocrático-autoritarios del Cono Sur.

Por último, y no menos importante, es indudable que la favorable evolución de la mortalidad infantil y la esperanza de vida en Chile, se debió en parte a un correcto diseño y aplicación gubernamental de ciertas políticas sociales focalizadas (las áreas blandas del desarrollo social). Sin embargo, siguiendo a Ruben Kaztman, *"si bien las políticas que se llevan a cabo en áreas y dimensiones sociales blandas pueden hacer contribuciones importantes al bienestar y la equidad, es necesario estar alerta frente a la posibilidad de que, mientras se avanza en estas áreas, se están reforzando tanto la estratificación de los servicios como los mecanismos de exclusión y de inequidad que operan en las áreas más duras."*⁸⁴ En este sentido, no es menos cierto respecto a la muy buena performance demográfica durante el gobierno pinochetista, la pésima actuación de éste en el área dura del desarrollo, referente a la distribución social de los recursos nacionales.

Hecha esta digresión, debe señalarse que el último escalón del trabajo consistió en exhibir y examinar la influencia de algunas variables socio-políticas sobre las diferentes estrategias de desarrollo adoptadas por las dictaduras de Uruguay y Chile y consiguientemente, sobre la disímil evolución de la pobreza y la concentración de la riqueza en estos países. Por un lado, se destacó la característica unipersonalista del régimen chileno versus la colegialista del uruguayo, que habría favorecido la aplicación de un modelo ortodoxo en el primer caso y de uno ecléctico en el segundo. Un segundo factor que se ha intentado subrayar como clave para comprender las divergencias encontradas entre ambas naciones, remite a la situación social existente previo a los golpes de Estado. En ese sentido, la evidencia presentada señala que mientras en Chile el golpe se produce en medio del temor de los sectores altos y buena parte de los medios de perder sus privilegios por los efectos del gobierno de la Unión Popular y bajo un clima de caos y muy altos grados de violencia, en Uruguay el grado de amenaza y la polarización fueron claramente menores, más allá de que la situación de crisis hiciera viable la entrada al poder de las FF.AA. Estos diferentes grados de amenaza percibida y tensión habrían permitido a su vez, un margen de maniobra, una

⁸⁴ Kaztman, Ruben. op. cit., página 179.

voluntad reformadora y una capacidad de permanencia en el poder de los militares y sus equipos tecnocráticos, mucho mayores para Chile que para Uruguay. Finalmente, el estudio considera relevantes (aunque habría que estudiarlas más a fondo) las diferencias entre los equipos tecnocráticos de las dictaduras de cada país. Respecto a este punto, la dimensión más destacable parecería ser los diferentes grados de autonomía de estos equipos. Estos grados habrían sido menores en el caso uruguayo por heredar un aparato estatal más clientelista, vinculado estrechamente a los partidos tradicionales y más permeable a los reclamos sectoriales. Otra diferencia que podría resultar analíticamente pertinente en relación a los cuerpos tecnocráticos (aunque también debiera considerarse con mayor detenimiento en futuros trabajos), radica en los mayores niveles de formación académica neoclásica y de cohesión interna con que contaba el equipo chileno respecto al uruguayo.

En síntesis, una de las intenciones claves del trabajo ha sido argumentar a favor de una necesaria distinción de las dictaduras militares uruguayas y chilenas, en cuanto al grado de consistencia y radicalidad con que llevaron a cabo sus estrategias de desarrollo, las performances sociales que tuvieron y algunas dimensiones socio-políticas que parecen haber incidido en las diferencias halladas en estos dos tópicos. Por lo tanto, antes de embolsar juntas a ambas experiencias militares bajo ciertos calificativos (por ejemplo, "neoliberales"), habría que precisar muy claramente el alcance de tales conceptos para evitar generalizaciones erróneas o inexactas.

Por otro lado, se espera también que las conclusiones del estudio contribuyan a la acumulación cognitiva en un área temática donde convergen disciplinas como la sociología, la economía y la ciencia política.

En este sentido, mediante el análisis comparativo de Uruguay y Chile, el trabajo ha querido exhibir, por un lado, que el modelo de desarrollo adoptado por una nación puede tomarse una insoslayable variable interviniente en la relación entre crecimiento y desarrollo social. Por otra parte, el estudio también subraya que ciertas variables político-institucionales pueden asumir un papel explicativo muy importante respecto a la selección y estilo de aplicación de las rutas e instrumentos de desarrollo y consecuentemente, respecto a la evolución de indicadores claves del bienestar social de una nación. En este punto, la evidencia presentada indica que factores como la concentración del poder en la arena política —que puede ser diferente incluso bajo regímenes políticos similares— y la disponibilidad de paquetes alternativos a un modelo de desarrollo en crisis, pueden tomarse en dimensiones relevantes para explicar la ortodoxia y velocidad de las reformas económicas implementadas y por ende, la magnitud de los costos sociales producidos por las mismas.

De esta manera, espero también que el trabajo —aunque haya viajado algunos años atrás en el tiempo— constituya una nueva crítica a cierta producción académica facilista que considera los procesos actuales de globalización (es decir, la integración irrestricta de los países al mercado mundial) como el único camino posible de crecimiento y desarrollo social, sin importar el timing del proceso, los instrumentos seleccionados para llevarlo a cabo y la peculiar situación socio-política de cada nación al realizarlo.

En cuanto a las posibles líneas de continuación dentro de la temática abordada, sería

deseable que próximos trabajos en la materia, agregaran o examinaran más detenidamente qué otras dimensiones de la política pueden intervenir en la adopción de ciertas estrategias e instrumentos de desarrollo. En este sentido, una posibilidad sería establecer separaciones al interior de la categoría "regímenes plenamente democráticos" de la misma manera que este estudio diferenció según ciertas variables dos países con gobiernos burocrático-autoritarios. También sería necesario trabajar más intensamente con otras variables intermediarias en la relación entre la política y el desarrollo social (por ejemplo, la libertad sindical otorgada por el régimen político de una nación), exhibiendo bajo qué circunstancias y procesos se toman dimensiones analíticas de relevancia. Finalmente, un trabajo de largo aliento podría procurar establecer los elementos que contribuyen a explicar porqué algunas naciones tienden históricamente a modificar sus estrategias de desarrollo socio-económico mediante rupturas totales respecto al modelo vigente (Chile) y porqué otras experimentan estos procesos de manera mucho más cercana a una lógica de transición gradualista y amortiguadora (Uruguay).

CUADRO 1: INCIDENCIA DE FACTORES SOCIO-POLITICOS SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO Y LA PERFORMANCE SOCIAL DEL REGIMEN MILITAR CHILENO (1973-1981)

Comportamiento de variables Socio-políticas	Modelo de Desarrollo	Comportamiento de indicadores de Impacto social	Performance Social
<i>Situación previa al Golpe de Estado:</i>	<i>Aplicación ortodoxa y veloz del NME</i>	Alto número de Privatizaciones (-)	Alta Concentración de la Propiedad
	Liberalización Comercial Alta	Aumento del Desempleo (-)	
Percepción Social de Altas Posibilidades de Implementación de Sistema Socialista	Liberalización Financiera Alta	Descenso de la Tasa de Empleo hasta 1977 (-)	Fuerte Aumento de la Pobreza
Nivel Alto de Polarización Social	Control de Salarios Reales (1973-1977)	Aumento de la Tasa de Empleo desde 1978 (+)	
<i>Características del Gobierno Militar:</i>	Reforma del Mercado Laboral (1978)	Descenso de Salarios Reales hasta 1976 (-)	Distribución Regresiva del Ingreso
		Aumento de Salarios Reales desde 1977 (+)	
Régimen Unipersonalista	Reforma Fiscal (Privatizaciones, Recomposición y Disminución del Gasto Público)	Fuerte Reducción de la Inflación (+)	Pasaje de Situación de Superavit a Déficit Social (1)
Alta Autonomía de Elites Tecnocráticas		Mayor Peso Relativo del Gasto Público Social (+)	
		Menor Volumen de Gasto Público Social (-)	

(-) Efectos sociales negativos

(+) Efectos sociales positivos

(1) Ello significa que los niveles de pobreza eran menores a los estimados según la tasa de crecimiento obtenida en 1973 y mayores según la tasa de crecimiento alcanzada en 1981 (estimación hecha en base a los datos de países de América Latina) Para una explicación detallada del concepto ver: Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge, op. cit.

CUADRO 2: INCIDENCIA DE FACTORES SOCIO-POLITICOS EN EL MODELO DE DESARROLLO Y LA PERFORMANCE SOCIAL DEL REGIMEN MILITAR URUGUAYO (1973-1981)

Comportamiento de Variables Socio-Políticas	Modelo de Desarrollo	Comportamiento de Indicadores de Impacto Social	Performance Social
<i>Situación Previa al Golpe de Estado:</i>	<i>Aplicación Parcial y Gradual del NME</i>	Aumento del Desempleo en 1974-1976 (-)	
Percepción Social de Bajas Posibilidades de Implementación de un Sistema Socialista	Liberalización Comercial Gradual	Descenso del Desempleo en 1977-1981 (+)	Mantenimiento de Niveles Previos de Pobreza
Nivel Medio de Polarización Social	Liberalización Financiera Gradual	Aumento de la Tasa de Empleo (+)	Baja Concentración de la Propiedad
	Permanencia de Servicios y Empresas Estatales	Fuerte Descenso de los Salarios Reales (-)	Distribución Regresiva del Ingreso
<i>Características del Gobierno Militar:</i>	Recomposición sin Disminución del Gasto Público	Pérdida de Peso del Gasto Público Social (-)	Reducción del Superávit Social (1)
Régimen Militar Colegiado		Reducción de la Inflación (+)	
Elites Tecnocráticas con Baja Autonomía	Control de los Salarios Reales sin Liberalización del Mercado Laboral	No Realización de Privatizaciones (+)	

(-) Efectos sociales negativos

(+) Efectos sociales positivos

(1) Ello significa que Uruguay, si bien mantuvo un nivel de pobreza menor al esperado en relación a su crecimiento durante el periodo considerado, redujo la distancia entre el número de hogares pobres reales y el número de hogares pobres estimados según las tasas de crecimiento alcanzado (estimación hecha en base a los datos de países de América Latina) Para una explicación detallada del concepto ver: Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge, op. cit.

Bibliografía

Arriagada, Genaro; **Por la razón o la fuerza: Chile bajo Pinochet**, Editorial Sudamericana, Santiago, 1998.

Astori, Danilo; "La política económica de la Dictadura" en: Varios, **El Uruguay de la Dictadura**, Banda Oriental, Montevideo, 1989.

Birdsall, Nancy, Ross, David y Sabot, Richard; **Inequality as a constraint on growth in Latin America**, BID, 1994.

Bulmer Thomas, Victor; "Introduction" y "Conclusion", en: Bulmer Thomas, Victor (ed); **The new economic model and its impact on income distribution and poverty**, Londres, Mc Millan Press, 1996.

Caetano, Gerardo y Rilla, José Pedro; **Historia contemporánea del Uruguay**, Fin de Siglo, Montevideo, 1994.

Campero, Guillermo; "Los empresarios chileno en el régimen militar y en el post-plebiscito", en: Varios. *El difícil camino...*, op. cit., páginas 243-307.

CEPAL; **Panorama Social de América Latina**, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

CELADE; **Boletín Demográfico de América Latina: Proyecciones de Población (1950-2050)**, Año XXX, Nº 59, 1997.

Corlazzoli, Pablo, **Los regímenes militares en América Latina**, Banda Oriental, Montevideo, 1989.

De Riz, Liliana; "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en: Varios, *El Uruguay y...*, op. cit., páginas 120-138.

Evans, Peter, "The State as a Problem and Solution: Predation Embedded Autonomy and Structural Change" en: Haggard, S., y Kaufman, R. (Edts); **The politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State**, Princeton University Press, New Jersey, 1992.

Filgueira, Carlos; **Restauración o cambio: el dilema de la democratización en el Uruguay**, Documento num. 18, CIEDUR, Montevideo, 1984.

Filgueira, Fernando y Rodríguez, Jorge; "Desarrollo Económico y Desarrollo Social: una

aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina" en: **Cuadernos del Claeh**, número 77, Montevideo, 1997, páginas 91-113.

Filgueira, Fernando; "Más allá de las políticas públicas: una interpretación política del comportamiento económico social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global" en: **Revista de Ciencia Política**, Núm.9, Montevideo, 1997, págs. 81-107.

Finch, Henry; "El régimen militar y la clase dominante en el Uruguay" en: Varios, **El Uruguay y la...**, op. cit., Tomo II, páginas 77-98.

Foxley, Alejandro; **Experimentos neoliberales en América Latina**, CIEPLAN, Santiago, 1982.

Franco, Rolando; "El estado uruguayo en la transición democrática" en: Varios, **El Uruguay y la democracia**, Banda Oriental, Montevideo, Tomo III, páginas 81 a 99.

González, Luis Eduardo; **Transición y Partidos en Chile y Uruguay**, Documento de Trabajo 93, CIESU, Montevideo, 1985.

Haggard, Stephan; **Pathways from the Periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries**, Cornell University Press, New York, 1990.

Katzman, Ruben; "Áreas duras y áreas blandas de desarrollo social" en: **Revista de la CEPAL**, Núm.41, Santiago de Chile, 1991.

Larraín, Felipe; "Los desafíos económicos del desarrollo democrático" en: Varios, **El difícil camino hacia la democracia en Chile (1982-1990)**, FLACSO, Santiago, 1993, páginas 499-537.

Lipset, Seymour, "Algunos Requisitos Sociales de la Democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad Política" en: Varios, **Diez textos básicos de Ciencia Política**, s/d, 113-150.

Lustig, Nora (ed); **Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America**, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

Macadar, Luis; **Enfoques sobre la instauración de modelos transnacionalizados en el Cono Sur**, s/d, páginas 575-582.

Melgar, Alicia; **La desigualdad como estrategia**, Banda Oriental, Montevideo, 1986.

Morley, Samuel; **Poverty and Inequality in Latin America**, The John Hopkins University Press, London, 1995

Naciones Unidas; **América Latina y el Caribe: Dinámica de Población y Desarrollo**, Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, Naciones Unidas, México, 1993.

O'Donnell, Guillermo; **Modernización y autoritarismo**, Paidós, Buenos Aires, s/d.

Pfefferman, Guy; "Poverty alleviation" en: Williamson, John (ed), **Latin American adjustment: how much has happened?**, Washington D.C., Institute for International Economics.

Ramos, Joseph; **Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America (1973-1983)**, The John Hopkins University Press, USA, 1986.

Rial, Juan; "Los militares en tanto partido político sustituto frente a la redemocratización en Uruguay" en: Varas et al, **La autonomía militar en América Latina**, s/d.

Rivero, Martín; **Autonomía estatal y modelos de desarrollo: Una aproximación a las estrategias de desarrollo de Chile y Uruguay bajo Regímenes Burocrático-Autoritarios (1973-1983)**; Mimeo, Montevideo, 1998.

Rueschemeyer, Dietrich; Huber, Evelin y Stephens, John; **Capitalist development and democracy**, University of Chicago Press, Chicago, 1992.

Silva, Eduardo; "La política económica del régimen chileno durante la transición: del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático" en: Varios, *El difícil camino...*, op. cit., páginas 193-243.

Tokman, Victor y O'Donnell, Guillermo; **Poverty and Inequality in Latin America**, The University of Notre Dame Press, Indiana, 1998.

Valenzuela, Arturo; "Los militares en el poder: la consolidación del poder unipersonal" en: Varios, *El difícil camino...*, op. cit., páginas 57-145.

Veiga, Danilo; **Elementos para el estudio de la pobreza urbana en el Uruguay**, CIESU, Documento de Trabajo 63, Montevideo, 1984.

Vergara, Pilar; **Ruptura y continuidad de la política social del Gobierno Democrático**, Documento de Trabajo (Serie Estudios Social num.44) FLACSO, Santiago, 1993.

Vergara, Pilar, **Auge y caída del neoliberalismo en Chile**, FLACSO, Santiago, 1985.