

**REY
DESNUDO**
REVISTA DE LIBROS

Comentario bibliográfico

Guardia, Alexis: *La experiencia democrática chilena. De sus fundamentos y su economía política (1990-2009)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

Jonatan Núñez

Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires

jonatan.a.nunez@gmail.com

Fecha de recepción: 01/06/2017

Fecha de aprobación: 08/06/2017

Tras la investidura de Hugo Chávez como presidente de Venezuela en 1999 y la gran crisis argentina de 2001, Sudamérica comenzó una seguidilla de elecciones que colocaron al mando de países tan disímiles como Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador a políticos que, con diversos matices y claroscuros, llamaban al abandono del decálogo neoliberal emanado del Consenso de Washington. Al mismo tiempo que se revalorizaba el rol interventor del Estado, la región parecía enfocarse en su integración y la diversificación de sus lazos geopolíticos.

Si bien la preeminencia de la prédica de estos gobiernos fue importante, no consiguieron alcanzar plena hegemonía subcontinental. Desde las reactivas voces de la ortodoxia económica se resaltó al Chile postdictatorial como un país modélico de la “buena” aplicación de medidas liberalizadoras. Según estos sectores, mediante el sostenimiento de políticas públicas tendientes a la le-

vísima injerencia estatal, el país trasandino había alcanzado un sostenido crecimiento de su Producto Bruto Interno (PBI), al mismo tiempo que mejoró drásticamente indicadores como la renta per cápita y los niveles de pobreza. Desde el conservadurismo, Chile y su “madurez institucional” eran exhibidos como la contracara de los modelos populistas, los cuales consideraban que encaminaban sus experiencias distributivas “irresponsables” hacia insostenibles niveles de déficit fiscal e inflación, al tiempo que perdían otra chance de “insertarse en el mundo”.

Cabe preguntarse, entonces, ¿fue y es el “modelo chileno” tan exitoso como sus defensores lo afirman? *La experiencia democrática chilena. De sus fundamentos y su economía política (1990-2009)* lleva adelante un completo balance en torno de este problema. Su autor, Alexis Guardia (Chile, 1940), es doctor en economía por la Universidad Paris IX, Dauphine. Ha sido profesor de universidades chilenas como la Universidad de Chile y la Universidad de Concepción, como así también Director del Instituto Nacional de Estadísticas y representante de Chile ante la OCDE.

El recorte temporal elegido por Guardia para su trabajo son las dos décadas de gobierno de la coalición centroizquierdista conocida como la Concertación de Partidos por la Democracia, período que comenzó en 1990, tras diecisiete años de dictadura pinochetista, y concluyó en 2009, con la derrota electoral concertacionista a manos de una alianza de centroderecha encabezada por Sebastián Piñera. La preocupación de nuestro autor se concentrará en la revisión de la afirmación que postula superficialmente el éxito del modelo chileno. Se aboca a esta tarea puesto que para él por detrás de la misma puede rastrearse una ascendente grieta social entre sus “ganadores” y “perdedores”.

El libro consta de 233 páginas y está dividido en una introducción y dos partes. La primera se titula “De los fundamentos de la democracia y el mercado” y la segunda “La democratización del sistema político chileno y limitaciones de su economía política”. Cada una de estas partes, asimismo, está separada en secciones no enumeradas —cuatro en el caso de la primera, cinco en el de la segunda— y una conclusión.

La primera parte de la obra se enfoca en reconstrucción de la historia intelectual del neoliberalismo, la cual es contrapuesta con postulados del liberalismo clásico y de autores contemporáneos. Otro de los objetivos de Guardia en esta parte será ponderar el efecto que las recetas neoli-

berales poseen sobre la democracia y el Estado-nación. En su primera sección, “liberalismo y neoliberalismo”, los esfuerzos del economista se centran en la reconstrucción de las posiciones doctrinarias que los “padres fundadores” del liberalismo sentaron en los siglos XVII y XVIII. Allí, Guardia revisita distintos nudos de la obra de John Locke y de Adam Smith. En ellos observa que, a pesar de que partían de una concepción epistemológica en la cual el individuo era el centro de la reflexión, no podría afirmarse que renunciaban a la aceptación de que éste pertenecía a una amalgama compleja que lo vinculaba medularmente con otros en un todo. Allí también puede verse que para los clásicos al Estado, aunque limitado, le cabía cubrir con su acción importantes sectores de la vida social a los cuales la muy valorizada iniciativa privada no llegaba, como la defensa, la administración de justicia, las obras públicas y la educación.

Debe destacarse que la elaboración de este análisis filosófico por un estudioso de la historia económica de Chile no es en absoluto un juego bizantino sino un recorrido necesario dado que el país trasandino ha sido uno de los primeros “laboratorios” de ensayo de las medidas que luego se aplicarían, con distintas intensidades, a escala global. Desde el golpe de Estado perpetrado por Augusto Pinochet contra Salvador Allende en 1973, grandes prohombres neoliberales como Friedrich Hayek y Milton Friedman fungieron como asesores del Chile dictatorial, no sólo mediante la supervisión de reformas económicas sino también contribuyendo a la formación de cuadros técnicos y *think tanks* afines, los cuales aún tienen influencia en las políticas públicas chilenas.

Es a la discusión con las posiciones liberales extremas de Hayek a lo que se abocará, directa o indirectamente, el grueso de las secciones restantes de la primera parte del libro. Esto es así dada “la gran influencia que alcanzó su pensamiento en el sector empresarial y dirigencia política de derecha, [lo cual] facilitó un proceso de reforma en el funcionamiento del capitalismo dentro de un sistema democrático y, en el caso de las dictaduras militares que lo hicieron suyo, constituyó un elemento de cohesión ideológica para las fuerzas políticas que las apoyaron” (p. 38).

Pensando históricamente, Guardia observa que para que se consiguiese la aplicación de las fórmulas neoliberales primero debió hacerse evidente, hacia fines de 1960, que los Estados de bienestar mostraban evidentes complicaciones para contener variables macroeconómicas delicadas como el desempleo y la inflación. A partir de estas dificultades fue que se montó un consenso

entre los actores con capacidad de decisión —en ocasiones, como en caso de Chile y Argentina, por medio de dictaduras violadoras de los Derechos Humanos— sobre lo intolerante de un Estado con injerencia en la economía. Como dijimos previamente, la asociación entre neoliberalismo y dictadura no fue algo que inmutase las convicciones de Hayek, dado que el mismo afirmaba que “se puede ser liberal sin ser demócrata” (p. 42).

Más allá de las provocativas afirmaciones del economista —como su creencia en la inutilidad de la justicia social—, lo que realmente preocupa a nuestro autor es visualizar cómo estas nociones percutieron sobre las élites políticas y económicas y en no despreciables bolsones de la sociedad civil chilena.

Frente a la evidencia del auge de la cosmovisión neoliberal es que, a partir de la sección “La desvalorización de la política en honor al mercado”, Guardia se aboca a desmontar las falacias que supone esta *doxa*. Es así como discute con los supuestos de la existencia de mercados perfectos sin fallas, la libre información compartida por todos los actores que en él operan o la infalibilidad de las políticas de control monetario. Asimismo, observa cómo en los países considerados desarrollados —Estados Unidos y Europa occidental— la aplicación de la mentada desregulación de los mercados no ha sido en absoluto completa. En vistas de todo esto, Guardia propone repensar si el repliegue estatal y la privatización masiva de servicios públicos que vivió Sudamérica durante la década de 1990 no habría dado lugar a una devaluación de la noción de ciudadanía para darle paso a otra que ahora lo concibe como un mero individuo-consumidor-votante.

En la tercera sección, “John Rawls: el liberalismo democrático contemporáneo”, Guardia reconstruye las concepciones elaboradas por el filósofo estadounidense en búsqueda de la respuesta a una difícil pregunta: ¿cómo se construye una sociedad justa? Para intentar resolver este intríngulis, el pensador norteamericano llevó adelante una diferenciación entre igualdad y equidad, priorizando esta última sobre la primera, dado que parte de la premisa de que las sociedades son desiguales, por lo cual un igual reparto de atención por parte del Estado hacia todos sus miembros no haría más que profundizar diferencias. Para Rawls, la equidad es el camino para la construcción de una sociedad más justa, puesto que la misma se funda en discriminaciones positivas; el accionar de un Estado equitativo pone el foco de su atención en el auxilio de los sectores sociales

más débiles y el aumento de los gravámenes a los grupos pudientes. Además de hacer propia esta propuesta, Guardia le adiciona las contribuciones del economista indio Amartya Sen y la politóloga belga Chantal Mouffe. De Sen, rescata su concepción de que la libertad efectiva de una sociedad no es tal si no existe un piso de igualdad que posibilite el pleno despliegue de los individuos que la componen; de Mouffe, valora su propuesta de la indispensable contrastación de ideas en una sociedad democrática, el agonismo, el cual es presentado por Guardia como una impugnación al consensualismo desideologizador y funcional propuesto por el neoliberalismo.

En la última sección de la primera parte, “Democracia y mercado”, Guardia resume el postulado básico neoliberal con la premisa de la ex primer ministra británica Margaret Thatcher que afirmaba que “no existe la sociedad, sólo existen los individuos”. Es a partir de allí que nuestro economista alerta sobre los peligros para la democracia y el Estado-nación que implica el individualismo radical neoliberal. Para Guardia, en base al mismo se ha montado un esquema propagandístico que tiende al endiosamiento del libre accionar de los agentes en el mercado y del despliegue de sus fuerzas hipotéticamente imbatibles para la consecución de mejoras en las condiciones de vida de la población, no ya considerada como un todo, sino como una aglomeración de individuos hostiles o cuanto menos no solidarios entre sí. En esta construcción, cualquier elemento regulador por parte del Estado, aun cuando pretenda ser introducido en pos de ayudar a los sectores vulnerables, es visto como una “distorsión” inadmisibles para el automático equilibrio general del sistema.

Contrario a todo ello, nuestro autor apuesta por una vigorización de lo que estudiosos como Norberto Bobbio y Maurizio Viroli denominan como *vivere civile*, es decir, el pleno ejercicio de la libertad positiva manifestada por el compromiso activo con la vida política de la comunidad a la cual se pertenece. Para Guardia, “la democracia, a diferencia del mercado, no es un instrumento, es un fin en sí y no puede haber equilibrio entre ellos, existe una jerarquía. La sociedad necesita estar bien enmarcada por leyes, normas e instituciones concebidas todas ellas para funcionar en el interés general (...) no hay otro camino que someter esta definición a la soberanía del pueblo, distinta a la soberanía del consumidor. Por ello que la democracia es un bien en sí” (p. 105).

La segunda parte del libro se concentra en la incógnita de cuál es la naturaleza de la democracia que se instaló en Chile en 1990 y los límites que a ella le impusieron tanto la morfología de la economía y el aparato institucional heredados como las divergencias al interior de la propia Concertación, las cuales dificultaron encarar reformas.

El primer apartado, “La herencia institucional y sus cerrojos antidemocráticos”, busca hacer visibles los escollos jurídicos y legislativos que dejó tras de sí la dictadura. Guardia considera que el entramado institucional legado por el pinochetismo tenía por objetivo la protección de cuatro pilares básicos de su gramática económica: las relaciones laborales favorables a la patronal, la apropiación compulsiva de los ahorros de los asalariados por parte de fondos de administración, los servicios públicos privatizados y la apertura comercial y financiera. Para nuestro autor, “el sustrato más visible de estos pilares lo constituye la concepción del Estado subsidiario y la ideología de la autorregulación de los mercados” (p. 115).

En pos de sostener esta configuración, durante el proceso de transición a la democracia la dictadura puso en juego todos sus recursos para limitar desde lo legal a los potenciales cambios que el pleno accionar de los poderes republicanos pudieran realizar. Desde el referéndum de 1988, una de las condiciones *sine qua non* para la transición a la democracia impuesta por el régimen fue el mantenimiento de Augusto Pinochet como cabeza de las fuerzas armadas (cargo que sostendría hasta 1998), las cuales guardaban para sí un rol de “protectoras de la república”. Para Guardia, “este engendro institucional es una aberración pues abdica de un punto central del liberalismo político (...) la sumisión del poder militar al poder civil” (p. 117). Asimismo, nuestro autor encuentra otros dos cerrojos institucionales que la dictadura dejó tras de sí. El primero fue la colocación de un conjunto de “hombres del sistema” (exdirectores de carabineros, exrectores universitarios y exjueces supremos) como senadores vitalicios, quienes ejercían una suerte de poder de veto para las reformas legislativas, dado el elevado quórum que para ellas exigía la Constitución de 1980. El segundo de los cerrojos fue el sistema de elección binominal, el cual funciona mediante un complejo sistema de circunscripciones y pactos partidarios zonales, lo que diluía en los hechos la capacidad de selección de candidatos de las alternativas partidarias más pequeñas. Para Guardia, todo este entramado manchado desde su origen no hace más que profundizar en una creciente y

riesgosa incredulidad de los ciudadanos frente al sistema político, el cual parecería abocarse a garantizar un Estado subsidiario del mercado y no uno solidario, como nuestro autor cree que debería erigirse en una democracia plena.

La segunda sección, “La economía política de la experiencia 1990-2009”, nos resulta central para evaluar al modelo chileno dentro de las coordenadas de las cuales se sirven los sectores ortodoxos sudamericanos para colocarlo como un ejemplo a seguir: las variables económicas duras. Guardia afirma que, como producto de las reformas de mercado pinochetistas, Chile accedió a partir de mediados de 1970 a una importante expansión de su PBI y de la renta per cápita, la cual se mantuvo durante los gobiernos de la Concertación. Como resultado de esto, el sostenimiento del crecimiento económico pasó a ser glorificado como un fin en sí mismo y como el medio predilecto —decididamente superior al estatalismo— para la consecución de una sociedad más justa. Empero, Guardia observa que

en la práctica las cosas no son tan simples. Durante los veinte años de gobiernos de la Concertación (...) la mala distribución del ingreso no tuvo cambios significativos, aunque hubo una importante reducción de la pobreza, la que se situó en un 15% a fines del periodo analizado. Tampoco se registró un cambio de la relevancia en la calidad de su inserción económica internacional, pues la economía chilena continuó siendo un gran exportador de recursos naturales, particularmente minerales (...) (pp. 134-135).

De allí en más, el apartado se concentra en revisar, mediante encuestas socioeconómicas de escala nacional y herramientas como el coeficiente de Gini, cuál es la morfología del ingreso chileno y cuán grande es la presencia de sectores de “clase media”. En última instancia, lo que realmente preocupa a Guardia es rastrear las fuentes de la desigualdad de la sociedad chilena, sus modos de reproducción y de posible combate. En esa búsqueda halla tres puntos que considera urgente revisar: la calidad educativa, la equidad tributaria y la modificación del entramado productivo. Es al análisis de este tríptico al cual se dedicará en los acápites restantes.

El tercero de los apartados, “La crisis del modelo educativo chileno: calidad y equidad no resuelta”, indaga sobre cómo se combinan la desigualdad de ingresos y el desfinanciamiento educativo por parte de un Estado permeado de lógicas de mercado, dando lugar a la existencia de circuitos educativos cualitativamente diferenciados en función del origen social de los estudiantes. Asimismo, Guardia pone en discusión la calidad de la educación chilena basándose en sus resultados en pruebas internacionales, sensiblemente inferiores que los de otros países miembros de la

OCDE. Pese a que el recorrido deja tras de sí un panorama sombrío, puesto que visibilizan que la base del sistema es el lucro privado, para nuestro autor las grandes movilizaciones estudiantiles de 2011 contra este estado de cosas abren una luz de esperanza sobre su futuro.

La cuarta sección, “Política y justicia tributaria”, concentra su atención en el sistema tributario chileno para intentar responderse una serie de preguntas incisivas: “¿es [éste] regresivo o moderadamente regresivo? (...) ¿Existe justicia tributaria o el sistema está perforado de privilegios tributarios? ¿Se utilizan los impuestos para corregir la mala distribución del ingreso?” (p. 185). Desde esas inquietudes, Guardia revisará la gramática tributaria chilena, ejercicio que lo llevará a afirmar que en su funcionamiento existen fuertes regresiones como el IVA y abiertos privilegios para los sectores más acomodados, los cuales explotan todos los sectores grises del esquema para minimizar sus contribuciones a un sistema que parece estar abocado a ensanchar su recaudación y no a la búsqueda de la equidad en su lógica.

El núcleo del último apartado, “El infructuoso salto al desarrollo”, gira en torno de una discusión muy transitada por las ciencias sociales latinoamericanas: ¿qué relación existe entre crecimiento y desarrollo económico? Para resolver este frondoso tópico, Guardia revisita los postulados de diversos autores que reflexionaron sobre el problema, como Walt Rostow y referentes de la CEPAL como Raúl Prebisch. Asimismo, otro de los focos de interés del autor estará centrado en un abordaje desde la historia económica de los países que dieron el “salto al desarrollo” en los siglos XIX y XX, poniendo particular atención al rol de estrategia que en ellos jugó el Estado. Con el correr del apartado, Guardia aprovecha para criticar a la refrenda irrestricta de tratados de libre comercio a la cual se abocó la Concertación, la cual no sólo debilitó la fluidez de los vínculos de Chile con organismos regionales como el Mercosur, sino que también profundizó, aunque algo diversificado, su perfil exportador de *commodities*. En suma, Guardia considera que para quienes comprenden al desarrollo “como un cambio en el patrón distributivo ligado a una transformación productiva que altere la modalidad y la calidad de inserción de la economía chilena en la economía internacional, hacia su núcleo más dinámico, aún estamos lejos de lograrlo” (p. 231).

La conclusión de cada una de las dos partes funciona como un brevísimo repaso de lo que en ellas se dijo, aunque sin la deseable introducción de un balance del autor.

A pesar de que por momentos deposita inusitadas esperanzas en una configuración que reconoce repleta de inequidades, *La experiencia democrática chilena. De sus fundamentos y su economía política (1990-2009)* de Alexis Guardia es una herramienta fundamental no sólo para la comprensión cabal del devenir del Chile postdictatorial sino también, y fundamentalmente, para presentar una impugnación nutrida de argumentos contra los promotores de la economía ortodoxa que lo postulan como un ejemplo a seguir. Creemos que este balance del modelo chileno, lejos de arrojar una imagen idílica, demuestra que la libre acción de los mercados nunca funciona sin dejar tras de sí unos pocos “ganadores” y muchísimos “perdedores”.