

POLITICA ECONOMICA CONSERVADORA EN AMERICA LATINA Y EUROPA OCCIDENTAL: LAS FUENTES POLITICAS DE LA PRIVATIZACION

Héctor E. Schamis

El autor analiza el significado político interno del proceso privatizador comparando dos países: Chile y Gran Bretaña. Para comprobar la hipótesis de que la privatización fue una respuesta política para terminar con el esquema económico guiado por el Estado, se explica en primer lugar el surgimiento y desarrollo del keynesianismo en Europa Occidental y, su contraparte, el Estado de Compromiso del Cono Sur latinoamericano. Se pretende demostrar cómo en ambos casos las políticas económicas de privatización y orientadas al mercado de los setenta coincidieron con las ideas de fuerzas conservadoras que terminaron con el modelo anterior. Luego se destacan los efectos políticos de la privatización en cuanto a la recomposición de las fuerzas o coaliciones internas y los profundos cambios en la estructura estatal. Finalmente, se mencionan ciertas perspectivas de investigación que permitirían entender verdaderamente la naturaleza de este fenómeno.

Introducción

En los años ochenta fuimos testigos de la diseminación internacional de las políticas de privatización que al parecer se desarrollarán aún más en los años noventa. Países con grandes desigualdades están implementando programas que buscan ampliar el alcance de las fuerzas de mercado y disminuir el papel económico del Estado. Estos eventos han llamado la atención de analistas y también profesionales y los estudiosos de la economía política internacional han estado particularmente interesados en informarse sobre la existencia de pautas comunes que operen al nivel del sistema internacional. La paradoja es que el Estado —considerado alguna vez como la solución a los fracasos del mercado y como el estabilizador de los ciclos comerciales— está bajo escrutinio, cuando no un ataque abierto, como la causa del problema que debía resolver. De hecho, desde los años veinte, no ha habido ningún intento tan importante para expandir el papel del mercado y reducir el del Estado.

A pesar de las dimensiones internacionales de la actual moda anti-Estado, este documento se concentra en el significado político interno de estos hechos. Primero, debido a que en las condiciones internacionales siempre intervienen factores internos, esto es, por ejemplo los actores se alinean *vis à vis* una corriente política dada alterando si no su contenido, por lo menos su forma de implementación. Segundo, porque la propia política económica —privatización— apenas afecta de la misma manera a las naciones. Esto, nuevamente, porque diversas configuraciones políticas crean oportunidades y límites distintos para la implementación. Teniendo estos requisitos en mente, este ensayo discutirá las dimensiones políticas más sobresalientes que están en juego con la privatización: la recomposición de las coaliciones políticas y el rediseño de las instituciones estatales.

Se le dará atención especial a dos países con el fin de enfrentar la importancia de las actuales iniciativas privatizantes: Chile y Gran Bretaña. Esto será así no sólo porque estos dos países fueron pioneros en la adopción de esta senda política o porque estaban comprometidos en forma similar con ella con casi una fe religiosa. Hay un significado más fundamental: la comparación es crucial, porque a duras penas podríamos encontrar la diseminación de la economía política neo-*laissez-faire* que vemos hoy en día en América Latina y Europa si los experimentos chilenos y británicos no se hubieran percibido como alternativas factibles.

Las coaliciones socialistas en España y Francia (y más reciente en Europa Occidental) "descubriendo" los beneficios de la economía de mercado; "reconocimiento" por (¿pasados?) partidos populistas en Argentina y México de los méritos de las reformas económicas de Pinochet; y coaliciones de derecha orientadas hacia el mercado en Brasil, Chile y Perú convirtiéndose en fuerzas electorales importantes, son todos parte de este interesante fenómeno. Dos ejemplos más ilustran el punto: los economistas han estado asesorando a los gobiernos en Hungría y Polonia sobre la experiencia de la privatización en occidente,¹ mientras que el anterior ministro de trabajo en el gobierno de Pinochet ha estado asesorando a los gobiernos de México y Colombia sobre la privatización de la seguridad social.²

¹ Por ejemplo, el profesor de Harvard, Jeffrey Sachs y la oficina londinense de Price Waterhouse, han trabajado con esos gobiernos. Ver *The Economist*, 13 de enero 1990 y 14 de abril 1990.

² José Piñera, Ministro de Trabajo de Pinochet. *El Mercurio*, 12 de julio, 1990.

Este ensayo aspira a demostrar que la privatización fue una respuesta política de largo alcance redimida por fuerzas conservadoras con el fin de resolver el estancamiento y la parálisis de decisiones que fueron consecuencia de la crisis de la economía guiada por el Estado y del keynesianismo. En este sentido, la tesis central de este ensayo es que el fracaso del compromiso keynesiano, que yace en las raíces del proyecto de la Thatcher, fue reproducido por el fracaso de la versión del Cono Sur del Acuerdo Keynesiano, es decir, la crisis terminal del "Estado de Compromiso" formado alrededor de coaliciones de importación-sustitución, desarrollistas (o populistas). Esto no quiere decir que ambas soluciones fueron idénticas. Es sólo para sugerir que se referían a los mismos tipos de temas y proponían soluciones similares.

El documento se desarrolla en cuatro partes: primero analiza el desarrollo de las políticas de compromiso tanto en la OECD como en los países del Cono Sur. Se explicará el surgimiento y la crisis de la economía política keynesiana y su "versión" latinoamericana —expresada por el Estado de Compromiso desarrollado después de los años treinta. Segundo, se lleva a cabo una explicación paralela de la maquinaria política —que se diferenciaba en gran manera de la fase anterior— con el fin de resaltar que las políticas económicas orientadas hacia el mercado aplicadas en el Cono Sur desde los años setenta eran parte de un surgimiento sorprendentemente similar a las nuevas ideas y coaliciones conservadoras.

Tercero, el documento explora las implicancias políticas de la actual corriente de privatización y su posible impacto sobre la formación de coaliciones y el diseño de instituciones estatales en Europa Occidental y América Latina. Dada la profundidad de tales políticas y el poder de la fuerza ideológica que las impulsaba, la privatización constituye un estudio de caso crucial a través del cual explorar cambios más grandes dentro de las estructuras estatales y alteraciones significativas en la relación total entre Estado y sociedad. Cuarto, y finalmente, el documento trata de identificar nuevos caminos de investigación, con el fin de captar la naturaleza profundamente transformadora de las políticas de privatización.

Negocios, formulación de políticas y el compromiso keynesiano

A) *Europa Occidental*

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, la estructura principal del ejercicio del poder internacional en los países altamente industrializados fue conceptualizado, gracias a la célebre frase de John Ruggie, de un "liberalismo empotrado".³

La estructura del liberalismo empotrado se basaba en un equilibrio entre el *laissez-faire* internacional de Bretton Woods y el intervencionismo del Estado interno, y descansaba hasta cierto punto en una hegemonía estadounidense. El liderazgo estadounidense en la economía mundial, de acuerdo a este análisis, creó y mantuvo el sistema de libre comercio internacional que, en un nivel interno, permitió el desarrollo de un Estado intervencionista y benefactor keynesiano.

A pesar de que el keynesianismo fue básicamente un conjunto de técnicas económicas, su impacto fue mucho más allá del reino de la formulación de políticas. En términos sociales, el enfoque keynesiano le asignaba al Estado responsabilidad por la distribución de los bienes y servicios necesarios para mantener un estándar mínimo de subsistencia para la clase trabajadora. El crecimiento de la maquinaria del seguro social incluso implicó, como lo expuso T. H. Marshall, una redefinición de la noción misma de ciudadanía, involucrando una expansión continua de los derechos, de las esferas civiles y políticas a la esfera social.⁴

En términos políticos, el keynesianismo de postguerra involucró un compromiso entre las fuerzas políticas contendoras y las clases sociales, cuyos conflictos podrían haber sido rupturistas para la difícil labor de reconstruir el capitalismo democrático, especialmente después de la desastrosa experiencia del período interguerras. Gracias a la teoría keynesiana, los partidos socialistas encontraron una fórmula con la cual se movieron de una estrategia revolucionaria a una plataforma basada en las prácticas social-demócratas y, de este modo,

³"International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 1982, 36, 2, pp. 379-415.

⁴*Class, Citizenship, and Social Development*, (Nueva York: Doubleday Anchor, 1965).

la clase trabajadora acordó refrenarse a cambio de empleo pleno.⁵ Como en el trabajo de Przeworski y Offe, el surgimiento de la administración keynesiana macroeconómica y la consolidación del Estado benefactor y seguridad social en Europa se ha caracterizado, hasta cierto punto, como resultado de la movilización de los partidos social-demócratas o como el protagonismo de la clase trabajadora organizada. Un argumento más reciente parecido a tal interpretación viene de las conclusiones de Peter Hall a un volumen sobre la diseminación de las ideas keynesianas en las democracias industrializadas occidentales. Las "políticas keynesianas", argumenta Hall, "fueron iniciadas mucho más frecuentemente por partidos con ataduras particularmente fuertes con la clase trabajadora que por sus rivales conservadores o burgueses".⁶

Dejando de lado el asunto de la exactitud histórica, la discusión sobre la formulación de políticas en las sociedades capitalistas y sus vínculos con las clases sociales ameritan algunas reflexiones adicionales. Porque por muy importante que haya sido el apoyo de la clase trabajadora al keynesianismo en la consolidación del consenso social-demócrata, las políticas keynesianas en sí mismas apenas podrían haber sido implementadas sin el apoyo del comercio. Más específicamente, cualquier análisis de la formulación de políticas en las economías de mercado —y el keynesianismo fue una serie de políticas para estabilizar los mercados— sin un examen más cuidadoso del papel de la clase profesional y su expresión política, en los partidos conservadores y similares, sería, en el mejor de los casos, incompleto. No es tanto una cuestión de dilucidar si los partidos de la clase trabajadora iniciaron o no una política dada. Más bien es un asunto de darse cuenta que, en principio, no hay modo de que un modelo político en una sociedad capitalista se consolide sin el consentimiento explícito y la promoción activa de la burguesía, mucho menos un modelo que durara por más de veinticinco años. Entre otras cosas, porque los dueños de los medios de producción dan a los negocios unas prerrogativas políticas extraordinarias no compartidas por ningún otro

⁵Ver, por ejemplo, Adam Przeworski, "Social Democracy as a Historical Phenomenon", en: *Capitalism and Social Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); y Claus Offe, "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", en: *Contradictions of the Welfare State*, (Cambridge: MIT Press, 1984).

⁶"Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas", en: P. A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, (Princeton: Princeton University Press, 1989), p. 376.

sector social.⁷ Sin embargo, de ningún modo esto implica que las políticas son sólo la imagen reflejada de las preferencias comerciales. Por un lado, porque nada verdaderamente tan evidente como las "preferencias comerciales" existe en realidad. El comercio es difícilmente una clase homogénea y las tensiones dentro de este grupo permean las interacciones sociales mucho más intensamente de lo que se espera. Por otro lado, porque variables tan diversas como la naturaleza de las coaliciones dominantes, la configuración de las instituciones estatales y el grado de exposición a la influencia internacional entre otras cosas, también se necesitan para explicar la adopción de un curso político dado.

Sin embargo, la capacidad relativamente alta de los grupos comerciales para movilizar recursos políticos y el impacto diferencial de su comportamiento sobre los otros eventos relacionados con la política —tales como la formación de coaliciones, la organización de agencias estatales, y la diseminación de corrientes internacionales— demanda que se preste atención cuidadosa al papel del comercio cuando se evalúa la formación de política. Una vez que estas hipótesis son aceptadas, entonces el análisis puede determinar las diferentes formas que este proceso puede tener en sus manifestaciones concretas.

Por ejemplo, el leve impacto del keynesianismo en Alemania refleja, en gran grado, la resistencia comercial a la medidas inflacionarias.⁸ A la inversa, las políticas suecas prekeynesianas, con un déficit financiado anticíclico de los años treinta, se volvieron plenamente institucionalizadas sólo después de la firma del "Acuerdo Saltsjöbaden" de 1938 — el compromiso social que demostró la persuasión del capital de la naturaleza positiva del programa social-demócrata.⁹ En cambio, en Francia, la efectividad del paquete de políticas keynesianas fue aumentada por el sistema de planificación ya establecido que, vale la pena recalcar, fue descrito por Andrew

⁷ Charles Lindblom discute estos aspectos en el capítulo trece de su original trabajo, *Politics and Markets: The World's Political Economic System*, (Nueva York: Basic Books, 1977.)

⁸ Por razones obvias, en la Alemania de postguerra el significado de las políticas inflacionarias fue completamente diferente —por ejemplo negativo— vis à vis otros países europeos. Ver Gerard Braunthal, *The Federation of German Business in Politics*, (Ithaca: Cornell University Press, 1965); y Michael Kreile, "West Germany: The Dynamics of Expansion", en: P.J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978), pp. 191-224.

⁹ Ver Gosta Espøng-Andersen, *Politics Against Markets: The Social-Democratic Road to Power*, (Princeton: Princeton University Press, 1985), cap. 7.

Shonfield como más una "conspiración" entre grandes negocios y grandes oficialidades que como un proceso con características ampliamente participativas.¹⁰ En suma, se pueden explicar, hasta cierto punto, diversos modos de formulación de políticas y diversos modos de introducir (o de no introducir) el keynesianismo en la postguerra europea, explorando el tipo específico de relación desarrollado entre los negocios y el gobierno.

Es el caso de Inglaterra, sin embargo, el que constituye el ejemplo paradigmático del "keynesianismo conducido por los negocios". A estas alturas ya es bien conocido que las políticas keynesianas fueron lanzadas como una "segunda alternativa" para las intenciones del Partido Laborista a fin de implementar la nacionalización total, el control de los sueldos y la planificación industrial. En los años treinta, el Partido Laborista aún estaba buscando una plataforma socialista y, cuando después de una fracasada administración el gobierno laborista renunció en 1931, el partido aún tenía la idea fija de la nacionalización total y rechazó los compromisos de clases implícitos o explícitos. Aun en 1941, cuando los principios keynesianos ganaron un lugar entre los formuladores de políticas británicas, fue sin consentimiento de parte del Partido Laborista. De hecho, no fue hasta los años cincuenta que el partido se reconcilió con las premisas básicas de la economía keynesiana.

Fue su aceptación por parte del Tesoro, quien era visto no sólo como la expresión de los intereses financieros conservadores, sino que también había sido extremadamente resistente a las políticas inflacionarias del período de entre guerras, lo que finalmente abrió la puerta para el keynesianismo en Gran Bretaña. A los ojos de las fuerzas conservadoras el keynesianismo difícilmente era visto como un programa social-demócrata. Más bien, resultó ser una fórmula para mantener altas las tasas de empleos mientras se neutralizaban las demandas más radicales. "Como las prácticas keynesianas ya estaban convirtiéndose en algo institucionalizado en el Tesoro", argumenta Margaret Weir, "los principios keynesianos aportaron una fórmula no controvertida para preservar el poder político conservador".¹¹

¹⁰*Modern Capitalism*, (Oxford: Oxford University Press, 1969). Ver también, Robert Boyer, "The Influence of Keynes on French Economic Policy", en: H. L. Wattel (ed.), *The Policy Consequences of John Maynard Keynes*, (Londres: Macmillan, 1986), pp. 77-115.

¹¹"Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States", en: P. A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, p.87. En concordancia con este argumento está Kerry Shott's en: "The Rise of Keynesian Economics: Britain 1940-64", *Economy and Society*, 1982, 11, 3, pp. 292-316.

Desde esta perspectiva, no debiera ser sorprendente que las coaliciones conservadoras aceptaran las premisas del "camino medio" keynesiano.

De este modo, no se puede evitar que una visión más equilibrada de las coaliciones que emergieron y se consolidaron alrededor del keynesianismo en el período de postguerra se concentran en el papel crucial de las fuerzas conservadoras y de negocios. Hasta cierto grado, el punto fue bien resumido por Robert Skidelski: "sin duda los grandes necesitaban también a Keynes y se apropiaron de las políticas de gasto keynesianas para su propia ventaja".¹² Samuel Beer señala una característica similar cuando caracteriza las políticas británicas como "colectivistas". El colectivismo en Gran Bretaña después de los años cincuenta, de acuerdo con Beer, fue una característica del Partido Laborista así como del Partido Conservador, sugiriendo una pauta arraigada compartida por ambas fuerzas más que en el estilo de formulación de políticas de un consenso social-demócrata.¹³ Una reevaluación del papel de la "derecha" en la economía política de postguerra es de particular importancia si hemos de comprender su contribución a la muerte del keynesianismo y a la reemergencia de las políticas de *laissez-faire* en los años setenta. La historia del surgimiento y decadencia de la economía mixta y del consenso del Estado de seguridad social, como se ve a través del protagonismo de la derecha, puede permitir una indagación más sistemática de las ideas y actitudes cambiantes que forjan una identidad conservadora a través del tiempo y sirven para caracterizar una economía política dada. Lo que era "conservador" en los años cincuenta ya no lo es y, desde entonces, en contraste con el período de postguerra, aquellos que apoyan el Estado de seguridad social y el keynesianismo son hoy en día en general de la "izquierda", y el significado del término opuesto también ha cambiado.

Si estamos de acuerdo que en las sociedades capitalistas la organización política de los negocios —generalmente a lo largo de líneas de acción conservadora partidista o extrapartidista— es altamente determinante de las políticas, el surgimiento de una derecha dinámica y revitalizada apadrinando políticas neo-*laissez-faire* en los años setenta y ochenta serían sólo una sorpresa parcial para el

¹²*The End of the Keynesian Era: Essays on the Desintegration of the Keynesian Political Economy*, (Nueva York: Holmes y Meier, 1977), p. 9.

¹³*British Politics in the Collectivist Age*, (Nueva York: Knopf, 1967).

analista. Si algo constituye una novedad dentro de este proceso, no es el que la derecha mostrara una gran fortaleza, que las fuerzas conservadoras fueran capaces de imponer sobre la sociedad como un todo sus preferencias políticas. Lo que es novedoso en los setenta y ochenta es que la economía política conservadora –si es que existe algo como ello– ha repudiado cada vez más cualquier tipo de regulación política sobre la economía, sea esta regulación sobre la distribución o sobre la inversión. Sin prestar atención a la necesidad de aparatos legitimadores –eso es lo que las políticas democráticas hacen para los mercados– la economía de mercado se convirtió, para la nueva derecha, en un "proceso auto-legitimante", un proyecto político en sí mismo.¹⁴

Hacia los años setenta, las tensiones latentes entre, por un lado, los sistemas sociales y económicos y, por otro, el sistema político-administrativo del Estado de seguridad social se habían vuelto aparentes. Esto lo han notado probablemente más pronto las fuerzas conservadoras, lo que se advirtió por su capacidad para fijar la agenda política desde entonces, hasta el punto de confinar a la izquierda, en diversas circunstancias y en diferentes temas, a un mero papel subordinado.

Dentro de este contexto, no había que considerar la relajación de los constreñimientos políticos y legitimizantes impuestos sobre los negocios como la consecuencia de algún asalto instrumental al Estado sólo con el fin de una mera acumulación. Ni debiera ser visto tampoco como una acción solamente para restaurar el ritmo de inversión que, para entonces, había caído sustancialmente. Más profundamente, esto puede verse como una estrategia de largo plazo para fijar límites más explícitos entre los diferentes subsistemas del Estado de seguridad social que, a su vez, ha llevado a una redefinición de los límites públicos-privados. Si las economías de mercado se han vuelto últimamente un "proyecto político", esto es menos por lo que han logrado positivamente, que por su capacidad para entregar una respuesta a las contradicciones sistemáticas y sistémicas en el Estado de seguridad social, percibidas desde la izquierda y la derecha como la causa principal del creciente descontento de los años setenta.

Se discutirá más adelante cómo las políticas de privatización caben en este argumento. Por ahora es importante dejar claro que el

¹⁴Ver esta discusión en: Adam Przeworski y Michael Wallerstein, "Democratic Capitalism at the Crossroads" en: Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*.

anterior enfoque constituye un punto de partida para una interpretación paralela, aunque heterodoxa, del impacto de estos proyectos conservadores en América latina y Europa Occidental en los años setenta y ochenta, donde las agendas han sido formuladas en forma similar alrededor de los principios de la economía de mercado. La idea de que algún tipo de Estado benefactor inspirado en el keynesianismo emergiera en el Cono Sur después de los años treinta y que constreñimientos estructurales futuros, crisis fiscales y problemas de legitimación llevarán a la desintegración y a una respuesta conservadora, es la matriz a través de la cual este documento seguirá comparativamente la pista de los orígenes del *ethos* actual de privatizar y de las políticas privatizadoras.

B. *América Latina*

La principal fórmula de gobierno en el Cono Sur, iniciada en los años treinta y consolidada en el período de postguerra, fue conocido como el "Estado de Compromiso". Sus características básicas incluían: un desarrollo creciente de la maquinaria de seguridad social, la participación activa del Estado en el control del nivel de la actividad económica y el reconocimiento del derecho de los sindicatos de expresar sus demandas y participar en el proceso político, como resultado de lo cual la clase trabajadora gozó de una significativa redistribución de sus ingresos. Este marco, que no era precisamente una característica general de América Latina como un todo, puede ser considerado el rasgo más sobresaliente de las economías políticas del Cono Sur.

Estos programas sirvieron como herramientas para dos propósitos: integración de las masas a la arena política¹⁵ y la implementación del proceso de la industrialización para sustitución de las importaciones (ISI), como reemplazo del modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios. Las élites conservadoras, las alianzas populistas o los partidos reformistas, aunque en diferente modo y grado, abrazaron estas políticas. A pesar de su carácter inestable y contradictorio, esta fórmula operó hasta los años setenta. Como el Estado de bienestar social capitalista avanzado, que descansaba en coaliciones de negocio, trabajadores y campesinos, para que el Estado trabajara el Estado de Compromiso en el Cono

¹⁵Ver Offe, *Contradictions of the Welfare State*.

Sur también implicaba la redefinición de las dimensiones cruciales del proceso de construcción de coaliciones. Con nuevos actores instruidos en el escenario político, el esquema de gobierno se basaba en coaliciones de trabajos urbanos, empresarios del sector público y fábricas manufactureras. Hay una considerable controversia sobre si estas políticas eran de inspiración keynesiana o no. Para algunos, la Revolución Keynesiana llegó a América latina en la forma de un *set* completo de demandas y políticas gerenciales, por lo menos en la forma de programas de empleo, distribución de recursos y condiciones para la seguridad social. Anibal Pinto, por ejemplo, ha argumentado que aún antes de que se publicara la *Teoría General*, la depresión obligó al Estado a practicar un "keynesianismo anticipado y embrionario".¹⁶ Coherente con esto es que la visión de la Economía del Desarrollo, un hito en la economía política latinoamericana, le debe mucho a las técnicas keynesianas de gastos gubernamentales como un modo de cerrar la brecha entre las naciones menos desarrolladas y las industrializadas.¹⁷

La evolución de estos nuevos compromisos fue en parte la consecuencia de los diversos tipos de relaciones Estado-sociedad que comenzaron a desarrollarse a principios del siglo veinte en América Latina. Una aguda expansión económica y demográfica, con un crecimiento subsecuente de la movilización social, aportaban nuevos desafíos a los formuladores de políticas. Nuevas élites asumieron el poder con agendas reformistas que incluían la transición de *laissez-faire* a un Estado intervencionista. Estas élites iluminadas estaban detrás de la transformación a través de la cual el gobierno se hizo tan responsable de la estabilidad de los mercados como del bienestar de su población. Durante la expansión del Estado intervencionista en el Cono Sur, un gran número de agencias se habían establecido con el fin de consolidar la nueva corriente de administración estatal.

Además de objetar el modelo prevaleciente de desarrollo, el nuevo liderazgo político se mostró preocupado con la "cuestión social". El resultado fue un nuevo diseño institucional para las relaciones Estado-trabajadores y del aparato estatal mismo. Estas élites

¹⁶ "Estado y gran empresa: de la precrisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri", *Colección Estudios* CIEPLAN, 1985, 16, p. 16. Ver también Oscar Muñoz, *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, (Santiago: CIEPLAN, 1986).

¹⁷ Ver Albert Hirschman, "The Rise and Decline of Development Economics", en: *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 1-24.

incluso bosquejaron "constituciones sociales" que incluyeron obligaciones por parte del Estado relacionadas con el desdoblamiento de los asuntos económicos así como los derechos de la clase trabajadora. Expresando una nueva época de relaciones Estado-sociedad, el enfoque del Estado hacia los trabajadores varió, como lo indicaron David y Ruth Collier, "de la represión a la institucionalización y de la exclusión a la incorporación".¹⁸ Este esquema es recurrente en todo el Cono Sur. Por ejemplo, se estableció el primer Estado liberal y de bienestar social de América Latina en Uruguay tan temprano como en 1917. Esto rompió esquemas aún con respecto a los estándares europeos, donde un partido Conservador-Blanco liderado por una figura modernizadora —presidente Battle y Ordóñez— implementó una serie de reformas sociales económicas y políticas. En Argentina, la crisis internacional de los años treinta reveló la fragilidad de la coalición que apoyaba el modelo de desarrollo orientado hacia la exportación. Las élites económicas redefinieron las estructuras estatales, creando un nuevo grupo de agencias de publicidad enfocado a regular los mercados y apadrinar la industrialización para la sustitución de importaciones. Todo esto ocurrió casi una década antes de que Perón tomara el poder para cristalizar una alianza multiclase, populista.¹⁹

En Chile, poco después de la Depresión, el Estado se involucró en la creación de instituciones dedicadas a intervenir en la economía. Por ejemplo, el caso de CORFO (Corporación de Fomento), una agencia creada para promover la planificación y la industrialización liderada por el Estado, terminó en un nuevo tipo de asociación entre el gobierno y el comercio, que mejoró muy rápidamente el nivel total de la actividad económica mientras reducía los porcentajes de desempleo. En tanto que un gobierno de centro izquierda, el Frente Popular, propuso la creación de CORFO, su aprobación fue votada por el Parlamento dominado por los conservadores y terminó siendo una decisión que recibió grandes críticas de la izquierda. De este modo, basándose en la planificación y en la empresa pública como un modo

¹⁸ *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, (Princeton: Princeton University Press, por salir).

¹⁹ Las principales referencias para esto continúan siendo de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, (México: siglo XXI, 1969); y Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, (Berkeley: University of California Press, 1973).

de estimular la actividad económica, los fundamentos de la economía mixta se establecieron con el fuerte apoyo de los empresarios.²⁰

Sin embargo, estas fórmulas no pasarían de los años setenta. En el mundo industrial avanzado, los cambios en las condiciones económicas internacionales y las contradicciones inherentes de todas las instituciones que hicieron posible el auge de postguerra serían los responsables de la crisis y desaparición del acuerdo keynesiano. En América Latina, la estrategia misma de importación - sustitución así como límites internacionales extremadamente desfavorables, llevaron a cuellos de botella de desarrollo que crearon problemas de balance de pagos serios y recurrentes, produciendo profundos conflictos sectoriales y crisis políticas.

Ideas globales, conflictos internos: El rompimiento de las políticas de compromiso en el centro y la periferia

El difícil contexto económico de los años setenta marcado por las cifras de crecimiento más bajas, alta inflación y desempleo, erosionaron la base social del modelo keynesiano a medida que fue imposible reproducir sus beneficios centrales. Las cargas económicas del Estado benefactor se volvieron pesadas y los grupos conservadores abandonaron el consenso keynesiano. Las clases medias rompieron su alianza con las clases trabajadoras y, de este modo, la maquinaria del compromiso social fue convertida en un objeto de conflicto político, afectando la naturaleza misma del marco de trabajo de los liberalismos ocultos.

Se reabrió el debate político y nuevas coaliciones conservadoras propusieron una vuelta a una economía más basada en el mercado, removiendo al Estado de la administración de la dirección general de la actividad económica y, en etapas posteriores, yendo hacia la privatización de la empresa pública. Dada su afinidad, el nuevo *laissez-faire* equiparó argumentos del mercado capitalista con "teorías de la ingobernabilidad". Para este enfoque, los mecanismos de la democracia de masas impusieron demandas que excedieron la capacidad de los gobiernos para responder. Esto produce una situación de creciente

²⁰Ver Markos Mamalakis, "Veinticinco años de la Corporación de Fomento de la Producción", en: K. Griffin y E. García (eds.), *Ensayo sobre planificación*, (Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, 1967), pp. 411-58.

ingobernabilidad (o "sobrecarga política"), dado que las expectativas no llenadas son dañinas para un gobierno estable. La solución es expandir el alcance del mercado de modo de proteger el aparato estatal de estas demandas.²¹

Los enfoques de "neo-*laissez-faire*" y "sobrecarga del Estado" se convirtieron en los cimientos en los cuales un conservadurismo revitalizado encontró apoyo teórico.

Un confuso tema de investigación es la razón por la que las fuerzas conservadoras abandonaron las bases del keynesianismo y abrazaron modelos políticos que proponían una economía sustentada por el mercado. También es una fuente de debate la mezcla de conservadurismo tradicional con los principios del liberalismo económico que forjó la identidad de las fuerzas políticas de derecha emergentes en ambientes tan distintos como América Latina y Europa Occidental. En retrospectiva, es sorprendente que ya en 1973, el gobierno de Pinochet combinó el militarismo tradicional latinoamericano con la economía de Chicago militante, introduciendo cambios más estructurales a la sociedad chilena que cualquier gobierno de izquierda en el pasado.

En el Cono Sur, a medida que empeoraba la crisis de la estrategia de la importación-sustitución en los setenta, el debate político se reabrió y la "cultura económica" desarrollista fue desplazada por la reemergencia de las doctrinas de *laissez-faire*, esta vez bajo el auspicio combinado de generales crueles y economistas monetaristas. Buscaban volver nuevamente a la herencia desarrollista-corporativista, lanzando un programa de reestructuración económica para desmantelar el aparato de bienestar social y la intervención estatal y, por lo tanto, establecer un Estado mínimo, alineado desde su papel redistribucionista. Al hacer esto, los regímenes militares de los años setenta pavimentaron el camino para un quiebre real en la relación histórica entre el Estado y la sociedad; un quiebre que, por sí mismo, sería suficiente para indicar el alza de un nuevo tipo de régimen autoritario en América Latina: una versión militar del neoconserva-

²¹El trabajo más influyente sobre la tesis de la sobrecarga es de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, (Nueva York: NYU Press, 1975). Robert Skidelski ha notado que los economistas del neo-*laissez-faire* que fueron influyentes durante los setenta, tales como Friedrich Hayek, habían comenzado a discutir sobre la sobrecarga de las capacidades estatales alrededor de los años treinta. Ver su "The Decline of Keynesian Politics", en: C. Croch (ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, (Londres: Croom Helm, 1979), pp. 55-87.

durísimo.²² En suma, los años setenta señalaron el fin del marco de reforma social y económica que había evolucionado bajo la égida de la economía política desarrollista. Si algo fue evidente por la imposibilidad de reproducir el desarrollismo más allá (como había logrado el régimen militar en Brasil) fue la fragilidad del compromiso de clase que la mantuvo en el pasado, también expresado por la coexistencia precaria entre diversos sectores del capital. Las crisis económicas y políticas de los años setenta no sólo fueron la expresión del punto más bajo del ciclo de negocios o el efecto de demandas por cambios estructurales por parte de grupos de izquierda. En vez de eso, parte importante de la profundidad de aquella crisis surgió de los penetrantes y serios quiebres entre los diversos sectores empresariales, concretados por su recurrente incapacidad para construir un modelo trabajable de desarrollo capitalista en el cual hubiera espacio para todos. El apoyo de algunos sectores de la burguesía para una reformulación importante del modelo mismo de desarrollo refleja el hecho de que en los años setenta, los enfrentamientos sectoriales dentro de la burguesía fueron tan significativos como aquéllos entre los negocios y los trabajadores.

Privatización como plan de acción y como política

Un terreno propicio para la diseminación de estrategias para superar el déficit público y la inflación se desarrolló en los años setenta. Después de todo, en tal contexto, contraer el flujo de dinero, reducir el gasto público y estabilizar las cuentas externas, parecía ser de "sentido común". En el curso de los años setenta y principios de los ochenta, muchos en los países menos desarrollados comenzaron a considerar la solución neo-*laissez-faire*. Con evidente pragmatismo —y una buena cantidad de ironía— Mitterrand hizo esto después del fracaso de sus políticas iniciales de nacionalización; Callaghan siguió las políticas de estabilización del FMI a fines de los setenta; y se les unió la primera coalición conservadora sueca que gobernara desde 1932. En América Latina el espectro va desde el experimento de Chicago de los años setenta en Chile al programa de liberalización

²²Ver esta discusión en su totalidad en: Héctor E. Schamis, "Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s: From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism", *Comparative Politics*, 1991, por salir.

de la administración De la Madrid, de principios de los ochenta, en México. Todos, gradual o abruptamente, limitaron la intervención del Estado y restauraron el mercado.

Pero detrás de la política de privatización hay más que sólo la estabilización del sector público. Por ejemplo, John Ikenberry señala que las políticas de privatización son conducidas principalmente por un proceso global de inducción a través del cual los países se emulan unos a otros.²³ Para William Glade, el ímpetu principal viene de los cambios estructurales que han tenido lugar en la economía mundial.²⁴ Sin embargo otra perspectiva argumenta que mientras estas políticas constituyan un "proyecto" en los países industrializados avanzados, son sólo una respuesta a la presión externa en los países menos desarrollados.²⁵

No importa cuan correctas sean estas interpretaciones para los casos específicos; todos carecen de un elemento crucial que ha sido enfatizado a través de este documento: los resultados políticos no son meramente un conjunto de decisiones administrativas. Más fundamentalmente, el plan de acción refleja las luchas políticas más encarnadas en la sociedad. Es en este sentido que los programas de privatización reflejan correlaciones cambiantes de fuerzas sociales y políticas internas. Los cursos de acción cambiantes expresan estas luchas, en las cuales está en juego nada menos que el equilibrio total entre el Estado y la sociedad.

Se debe hacer en este punto una nota definicional. En un mínimo, la "privatización" se refiere a un reinstalación de los derechos de propiedad (liquidar) o a una nueva distribución de funciones económicas (contrataciones). Sin embargo, dadas las implicaciones sociopolíticas más amplias de tal curso de acción, este documento ve las actuales iniciativas de privatización en las sociedades capitalistas como otro episodio fundamental de una controversia histórica crítica de la civilización occidental: la definición del equilibrio público/privado.

La constitución y separación de las esferas públicas y privadas ha sido durante largo tiempo preocupación de los estudios sociales

²³G. John Ikenberry, "The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning, and Policy Bandwagoning", en: E. N. Suleiman y J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, (Boulder: Westview Press, por salir).

²⁴"Sources and Forms of Privatization", en: W. P. Glade (ed.), *State Shrinking: a Comparative Inquiry into Privatization*, (Austin: University of Texas Press, 1986), pp. 2-23.

²⁵Ezra Suleiman and John Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, (Boulder: Westview Press, por salir), Introducción.

políticos y, por supuesto, legales de Occidente. En la sociología clásica, por ejemplo, el pasar de las formas comunitarias de la dominación tradicional a las formas racionales de las sociedades modernas presume una demarcación más clara entre los estratos públicos y privados. En la teoría social occidental, el surgimiento de la sociedad moderna y la construcción del Estado nacional son ampliamente caracterizados por la diferenciación irreversible entre lo público y lo privado — que bajo el dominio patrimonial tendía a ser odiosa. Como en el tipo racional-legal de dominación de Weber, el dominio de lo individual (las posesiones personales de él/ella y la creencia religiosa) se vuelve más privado, a medida que el dominio del gobierno y la administración se convierten en algo más público.²⁶

En la teoría política, lo público y lo privado funcionan generalmente como términos contradictorios y mutuamente excluyentes. Forman una de las "grandes dicotomías" de las ciencias sociales.²⁷ Esto es así no sólo por razones metodológicas. De hecho, a pesar de la exhaustividad implícita y la gran envergadura de las categorías, el mundo está lleno de instituciones que son semipúblicas o semiprivadas. Más importante aún, la dicotomía también surge de la postura altamente normativa que se asocia frecuentemente con el uso de un término u otro. En nuestro discurso, académico o abiertamente político, usar cualquiera de estos términos y al mismo tiempo evitar cualquier tipo de connotación ideológica ciertamente se ha convertido en una tarea crecientemente ardua.

Algunos han tratado de asegurar la primacía de lo privado. Otros el predominio de lo público. Para Hobbes, por ejemplo — quien, vale la pena recalcar, garantizó poder irrestricto al soberano — los súbditos tenían derecho a hacer cualquier cosa que el soberano no hubiera prohibido, incluyendo la libertad de comprar, vender o hacer contrato. Para Locke, la inviolabilidad de la autonomía individual (y la propiedad) ante el poder público lo hace quizás el teórico más prominente del liberalismo. Para esta posición, la esfera privada se agranda tanto como se contrae la esfera pública.

²⁶Para un análisis histórico brillante de estos temas ver, Rudolf Braun, "Taxation, Sociopolitical Structure, and State Building: Great Britain and Brandenburg Prussia", en: C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, (Princeton: Princeton University Press, 1975), pp. 243-327.

²⁷Para una excelente discusión, ver: Norberto Bobbio, "The Great Dichotomy: Public/Private", en: *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989).

Con respecto a los intentos de defender la preponderancia de lo público, se pueden agrupar posiciones sumamente diferentes, por ejemplo, entre aquéllos que rechazan el liberalismo. Sin embargo todos comparten un principio básico aristotélico y más tarde hegeliano: el todo viene antes que las partes y la persecución del interés individual no contribuye, *per se*, al bien común.²⁸ Sin embargo, en la práctica, las fronteras entre estas perspectivas polares tienden a esfumarse puesto que la definición de ambas esferas es en gran medida el resultado de un proceso complementario y paralelo. La evidencia parcial de esto es que, como se hace notar más arriba, la sociedad tiene suficientes dominios institucionales que no son ni totalmente públicos ni enteramente privados. Más allá de esta observación descriptiva, yace un juicio más analítico que es que, en una relación interpenetrante, lo público y lo privado se constituyen así mismos con referencias mutuas. Los cursos de acción en las sociedades occidentales pueden, hasta un amplio grado, ser retratados como la tensión inherente y permanente entre la "publicitación de lo privado" y "la privatización de lo público".

Esta atención es quizás expresada en forma más clara por el desarrollo de las prácticas neocorporativistas en las sociedades capitalistas postliberales. La lógica de las relaciones corporativistas descansa en el hecho que la autoridad pública ve ciertas interacciones privadas, en particular aquéllas entre el capital y el trabajo, como cruciales para la estabilidad de la organización política misma. De este modo el Estado penetra el reino de lo privado, regulando transacciones y convirtiendo temas previamente privados en objetos de incumbencia pública. Como respuesta a los crecientes problemas de la administración de la economía, el gobierno intenta a través de negociaciones oficialmente sancionadas, neutralizar el potencial disruptivo tanto de las prerrogativas del trabajo como del capital, tales como sus capacidades para hacer huelgas o desinvertir, respectivamente. Gracias a las prácticas corporativistas, temas supuestamente prepolíticos —cuya existencia sólo dependería de los intercambios eficientes en el mercado— son en cambio transformados por el poder público en términos de su significado político.

²⁸Para una revisión comprehensiva de estas teorías ver Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, (Princeton: Princeton University Press, 1978), cap. 1. Vale la pena notar que Keynes, señalando una separación del liberalismo compartía esta posición. Argumenta en "The End of *Laissez-Faire*" (1926): "No es una deducción correcta de los Principios de Economía que el auto-interés instruido opere siempre en el interés público". John Maynard Keynes, *Essays in Persuasion*, (New York: Norton, 1963), p. 312, énfasis en el original.

No hace falta decir que la contraparte es que el corporativismo también entraña la "privatización de lo público". Esto viene del hecho mismo que, precisamente para contraatacar sus capacidades obstructivas, los arreglos corporativistas también garantizan un "status público a los intereses de grupos".²⁹ Como resultado de la incorporación de organizaciones de grandes intereses a las comisiones y consejos gubernamentales de modo de compartir la responsabilidad por el diseño y la implementación de las políticas, los escenarios de toma de decisiones públicas son continuamente permeados por intereses privados. A la luz del corporativismo y de otras instituciones post-liberales tales como el Estado benefactor, la distinción liberal público/privado se vuelve de este modo teóricamente inconsistente y políticamente controvertida.

El caso del corporativismo retrata las dificultades y conflictos involucrados en la definición del equilibrio público/privado. Para poner un tema previamente privado en el dominio público se lo debe politizar. En forma inversa, para sacar temas de la esfera pública —por ejemplo, privatizarlos— se debe intentar despolitizarlos. Estos procesos en sí mismos pueden generar duros conflictos. Un movimiento de un lado del espectro al otro altera los intereses y derechos adquiridos, y de este modo altera las relaciones de poder. Tal movimiento no sólo involucra la transferencia de bienes y funciones sino también, lo que es políticamente crítico, altera los procedimientos de toma de decisiones y las instituciones. Eso es porque, a veces, el mero uso de lo "público" y lo "privado" despierta feroces antagonismos y afila posiciones ideológicas. Hasta un cierto punto, para definir las fronteras entre lo privado y lo público se deben definir las fronteras mismas de la política.³⁰

El significado de la privatización surge del factor mismo de que altera el equilibrio público/privado en general. Favorecer lo privado con cargo a lo público reordena las demandas en la sociedad, con consecuencias no menores que la reorganización de ambas clases de relaciones y la lógica de la representación política. Las instituciones

²⁹Ver Claus Lffe, "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case", en: S. D. Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 123-58.

³⁰Estos temas se relacionan parcialmente con aquéllos que se discuten, a mi entender, en el influyente volumen *Changing Boundaries of the Political* (ed.), Charles Maier, (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

del Estado benefactor y los mecanismos corporativistas de intermediación de interés aportaban un contexto para la administración conflictiva en sociedades capitalistas avanzadas y no tan avanzadas. Esta esfera pública dependía en gran medida de la convicción, compartida tanto por los empresarios como por los trabajadores, de que las imperfecciones del mercado son legítimamente susceptibles de regulación política. La contracción de tal contexto, como un proceso concomitante de la expansión del mercado, tiende a favorecer a aquellos actores que retienen ventajas relativas para intercambios de mercados.

Los efectos políticos y sociales de este proceso fueron claramente observados por Paul Starr: "un movimiento de lo público a lo privado puede muy bien involucrar un movimiento en otros sentidos: de abierto a cerrado (en acceso a la información) o del todo a la parte (particularmente en la distribución de beneficios)."³¹ Es en este sentido que la efectividad de las políticas de privatización en la reestructuración de las relaciones públicas/privadas las ha convertido en un componente central de los proyectos conservadores que han emergido en los años setenta y ochenta, cambiando las condiciones de la competencia política al romper coaliciones de mucho tiempo y promover valores menos politizados y más orientados hacia el mercado.

Un caso actual es la implementación de la privatización a través del "capitalismo popular". Este programa apunta a ampliar el que los trabajadores sean accionistas de las compañías privatizadas. El objetivo de descomponer y recomponer las coaliciones a través de la privatización fue obvio por el apuro con el cual los gobiernos implementaron el programa, hasta el punto de desvalorizar las acciones fuertemente como en el Reino Unido³² o garantizar créditos sorprendentemente baratos a trabajadores dispuestos a comprar acciones, como en Chile.³³ En ambos países con militancia laboral previamente

³¹Paul Starr, "The Meaning of Privatization", *Yale Law and Policy Review* (1988), 6, pp. 6-41.

³²Sobre Gran Bretaña ver, entre otras cosas, Ezra Sulciman, "The Politics of Privatization in Britain and France", en: E. N. Sulciman y J. Waterbury (eds.), *op. cit.*; John Vichers y George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, (Cambridge: MIT Press, 1968; y C. Mayer y D. Thompson (eds.), *Privatization and Regulation: The U. K. Experience*, (Oxford: Oxford University Press, 1986).

³³Respecto a Chile ver Mario Marcel, "La Privatización de Empresas Públicas en Chile: 1985-88", *Notas técnicas* CIEPLAN 1989, p. 125; y, Enrique Errázuriz y Jacqueline Weinstein, "Capitalismo Popular y Privatización de Empresas Públicas", *Programa de Economía del Trabajo*, 1986, p. 53.

incontrolable, el intento tiene claros tonos ideológicos y políticos: ganar un apoyo conservador entre el electorado de clase trabajadora.

No está claro si la expansión de los accionistas es suficiente para transformar a los trabajadores sindicalizados en socios capitalistas y, de este modo, eliminar la oposición. Tampoco se sabe si los trabajadores que tienen acciones cambian sus preferencias electorales. Pero no se discute que la privatización se refiere a bastante más que sólo la competencia del mercado; esto está más claramente demostrado por el hecho que, en la mayoría de los casos, la privatización de las utilidades públicas significó meramente la transformación de los monopolios públicos en privados. La privatización de agencias de funciones eminentemente integrativas, tales como la salud y los sistemas de bienestar social, como en Chile; o la vivienda, como en el Reino Unido, también habla del mismo tipo de preocupaciones.

La contracción de las capacidades económicas del Estado lo aparta de su rol como lugar de distribución de recursos y como escenario para compromisos políticos o, alternativamente, como un objeto de conflicto. Los actores incorporados en el marco público son, a través de la privatización, progresivamente "desincorporados" del espacio contestatario. Ahora tienen que ir de la esfera privada —una economía expandida por el mercado— en la cual los temas políticos no cuentan en la distribución de recursos. De modo que la privatización reformula la naturaleza de las coaliciones y compromisos políticos. También da nueva forma a la escena política, fijando un marco de trabajo de un dominio público más específico en el cual habría espacio para que ocurran "menos" políticas.

Comentarios inconcluyentes y perspectivas para investigar

El actual empuje privatizador se ha estado dando en el contexto más amplio de un proceso sin precedente en América Latina: la diseminación de los procesos democratizadores, fuertemente permeados por la agenda conservadora y la adopción masiva de políticas anties-tatales de libre mercado, en gran medida la consecuencia de los influyentes argumentos de la derecha. Este escenario probablemente caracterizará los años noventa en la región y, a pesar de que no tiene el impacto de una revolución política como en Europa Oriental, sí constituye una importante vuelta atrás desarrollista. Como se argu-

menta antes, esto es en gran medida el resultado de la impresionante penetración de las políticas conservadoras en el Cono Sur desde los años setenta mucho antes de las "revoluciones conservadoras" de Reagan y Thatcher, la crisis de la deuda y el colapso del bloque socialista.

Por esta razón, es extremadamente importante en el contexto latinoamericano y en un contexto más amplio, hacer un esfuerzo colectivo para investigar "la derecha". En este sentido dada la naturaleza móvil de estos procesos, este ensayo difícilmente podría producir un conjunto de conclusiones terminales. En cambio, se propondrá identificar "problemas para investigar" respecto de los cuales se pueden discutir algunos argumentos, pero más importante aún, alrededor de los cuales se pueden desarrollar futuras líneas de investigación.

El primer problema que examinó este ensayo se refiere al cambio percibido en el reino de las ideas con respecto a soluciones de los problemas económicos. Tanto en el centro como en la periferia un conjunto dado de ideas hacía de marco al debate político en la era de postguerra y contribuía a diseñar un modelo desarrollista. El poder de las ideas debiera ser analizado a través del debilitamiento gradual de lo que llamamos "la economía política de la economía mixta" y su reemplazo por enfoques orientados hacia el mercado. La expansión de ideas heterodoxas keynesianas o de otro tipo, siguió a la Depresión y duró hasta los años setenta en América Latina y las naciones industrializadas. Se abogó ampliamente por una vuelta al marco de trabajo ortodoxo, incluyendo propuestas para la privatización como fuerza conductora de este renovado *laissez-faire*. Esto plantea una serie de preguntas. ¿Por qué y quién introdujo las ideas que forjaron un reemplazo del modelo de desarrollo? ¿Es esto solamente la consecuencia de las crisis económicas y políticas precedentes? Dado que el proceso de privatización es claramente un proceso de ganadores y perdedores, ¿a lo largo de qué líneas evolucionaron estos debates entre los diversos sectores empresariales?

Estas preguntas surgen de algunas presunciones básicas que subyacen en este trabajo: las clases no son monolíticas y bajo condiciones de presión, se incrementan las divisiones entre ellas. En una sociedad capitalista, la importancia relativa de los enfrentamientos dentro de la burguesía es generalmente alta y dificultades económicas severas tienden a exacerbar —para la sociedad como un todo— la

importancia de las tensiones entre líneas firmes o sectores. Esto es particularmente evidente en el modo en que las privatizaciones llevan a la constitución de coaliciones dominantes, principalmente, como delimita el modo en que las fuerzas sociales y políticas interactúan en su búsqueda de poder. Por ejemplo, el antiguo marco del trabajo corporativista de las burocracias sobredimensionadas, las empresas subsidiadas y el trabajo organizado colapsan definitivamente al tiempo que el "capitalismo popular" forja una coalición de servidores públicos renovados, negocios más concentrados y accionistas.

Esto sugiere que un cambio en el modelo de desarrollo lleva, de un modo u otro, a una redefinición del juego de construcción de coaliciones. Aquí, la privatización empuja a los actores a cambiar roles, las viejas coaliciones se descomponen y surgen coaliciones nuevas. Los administradores del sector público pueden convertirse en hombres de negocios, los empleados públicos sindicalizados en accionistas y los beneficiarios del bienestar social en inversores en firmas de jubilación privada. Es concebible que aquéllos que han tomado parte en estos procesos cambien si no su visión del mundo, por lo menos su conducta electoral. De este modo, como mínimo, las alianzas pueden variar; como máximo, la dirección del proceso mismo de socialización puede revertirse hacia estándares normativos individualistas pre-Estado de bienestar social.³⁴

Dados éstos cambios en las coaliciones, aún se deben crear las esferas institucionales apropiadas para aquellos actores tales como accionistas y firmas, para que articulen y expresen sus intereses *vis-à-vis* el Estado. Por lo tanto, una tercera dimensión se debiera enfocar en la construcción de instituciones, pues la privatización es un acto de habilidad política.

Gracias a un reciente trabajo, sabemos bastante respecto de las ideas apropiadas,³⁵ las coaliciones puntales³⁶ y las capacidades insti-

³⁴Ver Evelyn Z. Brodtkin y Dennis Young, "Making Sense of Privatization: What Can We Learn From Economic and Political Analysis?", en: S. B. Kamerman y A. J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*, (Princeton: Princeton University Press, 1989), pp. 121-156.

³⁵Por ejemplo Peter Hall, (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*; y, aunque no tan reciente, Albert Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America", en: *Latin American Issues*, (Nueva York: 20th Century Fund, 1961).

³⁶Por ejemplo, Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times Comparative Responses to International Economic Crises*, (Ithaca: Cornell University Press, 1986), y "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices", en: P. A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, *op. cit.*, pp. 87-106; Charles Maier, "The Politics of Inflation in the Twentieth Century", en: F. Hirsch y J. H. Goldthorpe (eds.), *The Political Economy of Inflation*, (Cambridge: Harvard University Press, 1978), pp. 37-72.

tucionales³⁷ para que el Estado intervenga efectivamente. Sin embargo, sabemos menos sobre la forma en que el Estado *deja de intervenir*. Carecemos de investigaciones sistemáticas y comparativas respecto de las ideas que inducen al Estado a evitar la intervención. Apenas sabemos qué tipo de coaliciones conllevan tales ideas. Y virtualmente ignoramos el impacto de las políticas de privatización sobre el mapa de las instituciones estatales, muchas de las cuales debilitan agudamente e incluso desaparecen, una vez que las funciones que realizan se desplazan hacia el mercado.

Las instituciones que son difíciles de penetrar generalmente ofrecen fuertes obstáculos para la implementación de los cambios políticos. Pero una vez que las innovaciones ganan asidero en aquellas agencias, sus capacidades y, a veces autonomía, se convierten en un punto positivo para una formulación de políticas efectivas. Esto es, en parte, el caso del Tesoro y el keynesianismo en el Reino Unido. Y esa es la historia de CORFO y la privatización en Chile. CORFO fue un componente largamente atrincherado de los desarrollistas, un virtual cimiento de la industrialización guiada por el Estado. Una vez que las iniciativas de privatización se consolidaron en la estructura organizacional de CORFO, ella se convirtió en la agencia central para la administración de la programación de la privatización.

Aún queda mucho que aprender de las implicancias originales de los procesos de privatización. Como se argumenta antes, podemos limitar el análisis a la dimensión de la propiedad o a la dimensión de la colocación económica. Sin embargo, las implicancias más profundas de tal dinámica llevan inevitablemente al examen de algunas consecuencias "puramente" políticas de esto: cambios en la difusión de ideas, desplazamientos en la construcción de coaliciones y el rediseño de instituciones. Una agenda de investigaciones puede conducir a la apertura de nuevos terrenos para conceptualizar los cambios por los que el capitalismo mundial ha pasado desde los años setenta, así como entender su expansión en los noventa.

³⁷Por ejemplo, Peter Evans y Dietrich Rueschemeyer, "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention"; y Margret Weir y Theda Skocpol, "State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States".