

## **La Persistente Tensión Entre Poder y Desarrollo: El Problema De La Redistribución**

**Octavio Avendaño\***

**Rodrigo Figueroa\*\***

### **I.- Presentación**

De las distintas situaciones que subyacen al desarrollo de las sociedades modernas sobresale el problema de la redistribución de los recursos materiales entre los diferentes agentes que intervienen en el conjunto de los procesos económicos y productivos. Como se evidencia claramente desde los siglos XVIII y XIX, tal situación deriva, a su vez, de la forma en que se distribuye el poder y de las posibilidades de influir en las principales instancias decisionales y políticas. Por tal motivo, entendemos que la actividad económica de las sociedades modernas y la configuración de los distintos modelos de desarrollo son antes que nada problemas de tipo político. Es decir, existen una serie de relaciones de poder que median y determinan el devenir de las actividades económicas y productivas.

Por cierto, esta situación ha sido advertida por diversos autores que, desde perspectivas diversas, al interior de la sociología histórica o económica, dan cuenta de los elementos que intervienen en la formación de los mercados y en las propias relaciones de intercambio. En efecto, los trabajos de autores como Karl Polanyi, Fernand Braudel, Enzo Mingione, entre otros, nos advierten claramente de la importancia que han tenido los estados, las guerras, las políticas de colonización y los sistemas políticos en la ampliación de los mercados y el impulso de la actividad económica. De hecho, en el caso de Polanyi, se reconoce la importancia de entender el proceso económico como el resultado de pugnas de intereses entre los diferentes agentes económicos, que son resueltas en virtud de las posibilidades de influir en las esferas del poder político<sup>46</sup>. Así, decisiones como regular o desregular la actividad económica, están ligadas a la capacidad de ejercer importantes grados de influencia por parte de los actores que intervienen en los procesos de intercambio.

---

\* Investigador del Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (PREDES), de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

\*\* Investigador del Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (PREDES) y Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

<sup>46</sup> Karl Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Esto último cobra especial relevancia al momento de plantear el problema de la redistribución, entendido como la forma de asignación de recursos en una sociedad y de las posibilidades de participar en las propias esferas decisionales. Más aún si observamos la reciprocidad que existe entre la desigualdad material y el carácter que asume el sistema político, que define, en parte, la orientación de la actividad económica, expresada en los diferentes enfoques sobre el desarrollo. Por esto, el carácter que adopta el poder político tiene singular importancia en la definición de los estilos o modelos de desarrollo, que a su vez configuran diferentes tipos de sociedades y diversas formas de enfrentar problemas como la redistribución.

Para el caso específico de nuestro país, lo anterior nos remite necesariamente a la tesis de Aníbal Pinto, respecto a la relación que establecen las estructuras económicas y las formas institucionales de organización política para el desarrollo del capitalismo. Recordemos que en uno de sus artículos Pinto nos habla de un tipo de sociedad que surge de la formación de la economía nacional en el siglo XIX y que se consolida con la constitución del Estado desarrollista. Para Pinto, en este tipo de sociedad, “se manifestaba desde antiguo un relativo adelanto de la organización social y las formas institucionales respecto a los cambios en el nivel de la estructura económica”<sup>47</sup>. Es decir, existía una importante disparidad: un desarrollo político-institucional paralelo a dificultades en la vida económica producto de las desigualdades en la participación de los procesos de distribución.

Esta tesis no solo es compartida por una parte importante de los científicos sociales de nuestro país, sino que, además, es invertida al hacer mención a la situación actual y, por ende, al hablar de un tipo de sociedad totalmente distinto<sup>48</sup>. Así, en los años noventa la sociedad chilena habría asistido a un significativo progreso en materia económica — expresado en la reducción de los niveles de pobreza, en tasas de crecimiento en torno al 7% y en el aumento de los niveles de consumo de una parte importante de la población—, pero a un retraso en la organización política ante las dificultades para consolidar las instituciones democráticas, dada la persistencia de una serie de “enclaves autoritarios” y la influencia ejercida por aquellos sectores que concentran importantes cuotas de poder, en diferentes ámbitos de la vida nacional.

En ninguno de los dos estilos de desarrollo se ha logrado resolver el problema de la redistribución, que observamos principalmente como desigualdad. Pues, rezagos y diferencias de participación en materia económica y política aparecen en ambos contextos y tipo de sociedades. A lo largo de este artículo, intentaremos mostrar tales situaciones como expresiones directas de la concentración del poder, así como de las diferencias de oportunidad y de participación para cada uno de los segmentos y sectores sociales en

---

<sup>47</sup> Aníbal Pinto: “Desarrollo económico y relaciones sociales”, en Aníbal Pinto, et al: *Chile, hoy*, Editorial Siglo XXI, México-Santiago, 1971, p. 5.

<sup>48</sup> Un ejemplo claro de la inversión de la tesis de Pinto lo encontramos en uno de los últimos trabajos de Manuel Antonio Garretón. Dice Garretón: “...el Chile de la post-transición presenta el revés de la tesis clásica de Aníbal Pinto. Ella definía una contradicción básica entre una economía atrofiada y un sistema político institucional y constitucional desarrollado. Esta debilidad del sistema obligaba en algún momento a autonomizar la economía de sus amarres políticos. Hoy en día el problema es exactamente el inverso...” Véase, M. A. Garretón: *La sociedad en que vivi (re) mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM ediciones, Santiago, 2000, p. 165.

nuestro país, que inciden en la definición de la actividad económica y, por tanto, en la acumulación de riqueza. Pretendemos demostrar, además, sin desconocer la importancia de otras dimensiones del poder —como las ideológicas y culturales—, que existe una estrecha relación entre este factor y la organización del desarrollo. De ahí, también, otorgar una visión más integral de la organización del proceso económico, el cual lo entendemos directamente ligado a las condiciones sociales en el cual se encuentra inmerso.

La organización del artículo incluye tres partes. En la primera se abordan aspectos conceptuales con el objetivo de definir un modo de observación de la relación entre proceso económico y proceso político. En la segunda intentamos reconstruir la trayectoria de la redistribución y su relación con el proceso político en los dos últimos estilos de desarrollo —Estado desarrollista o de compromiso y “sociedad de mercado”. Por último, intentamos una recapitulación de los principales aspectos abordados desde el punto de vista conceptual como del análisis socio histórico de los dos contextos aludidos.

## **II.- Alcances generales de la relación entre poder y redistribución**

El debate sobre el hecho económico en las ciencias sociales ha significado un importante esfuerzo por definir la naturaleza de la relación entre lo económico y lo social. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, los trabajos de Durkheim y Weber en sociología, Keynes en economía, y Mauss en antropología. En esta trayectoria analítica existen a lo menos dos grandes corrientes: una que tiende a privatizar el fenómeno económico como algo propio de la aplicación de una racionalidad formal en el acto de intercambio de bienes, y otra que entiende lo económico inserto en condiciones sociales, políticas y culturales.

Esta diferenciación genera importantes consecuencias en lo **analítico** y en lo **material**. En lo analítico, se produce una ruptura epistemológica que se sintetiza en la división entre una **visión formalista** de la economía y otra de carácter **sustantiva**. La visión formalista parte de una total división entre lo social y lo económico, y la sustantiva, en cambio, promueve la integración de ambas dimensiones. Respecto a lo material, las consecuencias no son menos importantes.

El enfoque formalista se relaciona fuertemente con la representación de la vida económica como resultado de relaciones individualizadas de intercambio mediadas sólo por el mercado. El enfoque sustantivo, en tanto, entiende la vida económica como parte de un proceso más amplio en el cual las relaciones de intercambio están incrustadas en tramas sociales.

Desde el punto de vista analítico de las relaciones entre lo social y lo económico, lo anterior implica acercarse de manera diferenciada a procesos como la regulación social de las relaciones de intercambio y de la institucionalización de los mecanismos de asignación y distribución de recursos.

A pesar de esta importante diferenciación en los modos de conocer, en nuestro país el neoliberalismo ha privilegiado una comprensión formalista del hecho económico. Es decir, concibe la vida económica y su funcionamiento como algo ajeno a variables que no sean

puramente económicas. Indudablemente esta perspectiva tiene enormes consecuencias si se quiere reconstituir, en términos analíticos, el modo de la redistribución. Así, por ejemplo, la eficiencia en la redistribución tiende a ser asociada al crecimiento, entendido como el resultado de una racionalización formal o técnica de las variables económicas. Con esto, se pretende señalar que la organización de la economía funciona y debe funcionar al margen de cualquier otro tipo de subsistema social.

Sin embargo, esta forma de representación es cuestionada por la propia dinámica de la modernización neoliberal, ya que en general la organización de la vida económica tiene directa relación con la particularidad de los actuales procesos sociopolíticos. En este sentido, la regulación social de los intercambios responde a condiciones sociales que interfieren ampliamente en la organización económica. Podemos señalar, entonces, que la organización de la redistribución es consecuencia directa de la relación entre poder y desarrollo, pues, la redistribución depende de la forma en que se presenta el nexo entre el proceso sociopolítico y el proceso económico. De ahí que aspectos sustantivos de las sociedades modernas, como las decisiones sobre el bienestar económico y la seguridad social, no sean sólo el resultado de racionalizaciones formales o técnicas, sino también, sociopolíticas.

Como señalamos en la introducción, el enfoque del historiador húngaro Karl Polanyi y, en general, los aportes de la sociología económica, nos entregan una serie de elementos para aprehender de manera integral la relación entre proceso socioeconómico y proceso sociopolítico, con el objetivo de entender de manera sustantiva el problema de la redistribución en la sociedad chilena<sup>49</sup>. Para Polanyi el proceso económico en aparece condicionado o instituido socialmente, siendo el resultado, en parte, de diversos principios de integración de los comportamientos económicos, como el **intercambio**, la **reciprocidad** y la **redistribución**<sup>50</sup>.

Cada uno de estos principios permite organizar de manera particular la actividad económica y la sociedad en general. El principio de **intercambio** se basa en la libre competencia, sin ningún tipo de influencia que no sean las decisiones autónomas de los individuos a través del mercado autorregulado. El principio de **reciprocidad**, por su parte, considera aspectos como el buen comportamiento y la confianza entre los individuos que participan de las relaciones de intercambio de bienes o servicios. La lógica de la reciprocidad está constituida por intereses privados y colectivos que tienen por objetivo la permanencia de los lazos sociales. A su vez, el modo de regulación se asocia a un sistema de relaciones de intercambio, de carácter simétrico, basados en aspectos como la lealtad y la confianza, donde existe una lógica preestablecida y regulada, no necesariamente de carácter explícito, que otorga un equilibrio entre lo que se da y lo que se recibe.

---

<sup>49</sup> Karl Polanyi: *La gran transformación...*, op. cit.; Mark Granovetter: "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, N° 3, 1985; Enzo Mingione: *Las sociedades fragmentadas: Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.

<sup>50</sup> Karl Polanyi: *La gran transformación...*, op. cit., pp. 54 y ss.

Por su parte, la **redistribución** permite organizar la actividad económica con el objetivo que los beneficios sean asignados para evitar la desintegración de los lazos sociales. La formulación de normas y reglas, de carácter formal o informal, construidas sobre una noción de centralidad, define los procedimientos de recolección, almacenamiento y redistribución de los bienes y servicios. La centralidad, además, es una figura conceptual que intenta asociar la redistribución con el desarrollo del ejercicio de poder, expresado entre otras cosas, como Estado o jefe de tribu.

La redistribución implica también una organización de las relaciones de intercambio que tiene como objetivo generar vínculos sociales que se extienden más allá de las situaciones de copresencia. A diferencia de la reciprocidad, la redistribución se da en un marco más extenso y complejo en donde los vínculos sociales no tienen la misma solidez de aquellos que ocurren en el seno de la familia o en comunidades cerradas.

A su vez, la redistribución, y los otros principios de integración, se desarrollan en contextos donde subyacen factores sociorganizativos que son importantes en su configuración final. Nos referimos, por ejemplo, a factores como las estructuras de poder, los mecanismos de la acción colectiva, como el asociativismo, y la presencia de grupos de interés que influyen en la definición de los estilos de desarrollo. Así, la redistribución es “al mismo tiempo la manifestación y la consecuencia directa de la presencia, en segundo plano, de determinados soportes institucionales, en otras palabras, de determinadas relaciones sociales. Estos principios rigen, claro está, las formas intencionales del comportamiento individual, las relaciones interpersonales, pero no son el mero agregado de las diversas formas de comportamiento individual. Traducen la presencia de estructuras sociales y de su lógica de funcionamiento. Es menester, por tanto, para comprenderlos, partir de esas estructuras sociales, de las relaciones concretas, y no de los individuos”<sup>51</sup>.

Para reconstruir la trayectoria de la redistribución, en el contexto de la relación entre poder y desarrollo en el Chile contemporáneo, específicamente en el transcurso de los dos últimos estilos de desarrollo, es necesario articular un modelo de análisis que permita dar cuenta de aspectos como las estructuras de poder, los soportes institucionales que subyacen y los grupos sociales que las definen. Se requiere también especificar también la naturaleza de las estructuras y de las instituciones sociales, su relación con otros principios de integración y el contenido de la acción de los grupos sociales que pugnan por influir en la organización de la vida económica.

Como veremos con las dos experiencias históricas de nuestro país, una caracterización de estos aspectos fundamentales de la vida económica requiere identificar, en primer lugar, la relación entre la intencionalidad de la acción y, en segundo término, el modo en que se construye el orden institucional. Al respecto, la “teoría de la estructuración” de Giddens entrega elementos para aprehender esa dinámica al señalar que las ligazones de las relaciones sociales, en un espacio y tiempo determinado, dependen de la existencia de propiedades estructurales que funcionan como mecanismos actualizadores de las prácticas

---

<sup>51</sup> Maurice Godelier: *Lo ideal y lo material*, Editorial Taurus, Madrid, 1989, p. 224.

sociales ya que orientan las conductas de las personas y los grupos<sup>52</sup>. Las estructuras son asimilables a normas y reglas que son traducibles en instituciones que otorgan coherencia a relaciones sociales específicas, como pueden ser las de intercambio. A pesar de lograr permanecer durante un largo tiempo, tanto de manera superficial, como subyacente, las estructuras sociales no dejan de ser el resultado de acciones humanas. Las prácticas de los individuos, entonces, se definen como intencionadas e inmersas en relaciones que expresan, entre otras cosas, una pugna por el modo de racionalización de los mecanismos de integración, como la redistribución. Si el trabajo asalariado, por ejemplo, se constituyó en una institución social permanente desde el siglo XIX, fue en parte resultado de prácticas sociales concretas que lograron definirle y otorgarle una especificidad propia en el marco de las sociedades modernas.

A nuestro juicio, los principios de integración, como la redistribución, no funcionan autónomamente de las acciones humanas. Sin embargo, la viabilidad de la redistribución o de cualquier otro mecanismo de integración no puede ser entendida sólo como el resultado acciones humanas individualizadas. Pues en la organización de procesos como la redistribución participan intereses diversos, que convergen en una pugna por la definición de la institucionalidad de la vida económica.

El proceso económico tampoco escapa al proceso de diferenciación de las sociedades modernas que provoca la presencia de una diversidad de intereses que interactúan en el marco de relaciones sociales complejas. Los deseos y las necesidades, por ejemplo, ponen en evidencia esta diversidad y definen el carácter múltiple y complejo de las relaciones de intercambio. Además, el acceso a la satisfacción de estos aspectos de la vida económica presenta importantes asimetrías que provienen de la forma en que los actores utilizan las instituciones, la información que manejan y el lugar que ocupan en las relaciones de poder. Para acceder a esos aspectos parecen ser importantes factores socio-organizativos como la acción colectiva y el asociativismo, ya que en cierto sentido la comunalidad de intereses resulta crucial para influir en la definición de aspectos como a la redistribución.

La asociatividad, no es sólo una forma particular de organización social, sino que, además, constituye una condición estructurante del proceso económico. Es decir, la regulación de las relaciones de intercambio no es un resorte de la acción individual sino de la convergencia de intereses comunes. La manera en que se defienden estos intereses y el impacto que tienen sobre la regulación social son de una centralidad absoluta para la organización de la vida económica. Desde esta perspectiva, el impacto de la asociatividad en el fenómeno económico explica de mejor forma la naturaleza política y social del mismo. A su vez, ese impacto no puede ser entendido en su totalidad sin traer a colación una caracterización del poder. Así, la regulación de la redistribución es una expresión concreta de las estructuras del poder, que subyacen al ejercicio de la capacidad de imponer y privilegiar los intereses de un grupo por sobre otros.

Una caracterización de la relación entre asociatividad y poder, en el marco del proceso económico, que es vital para nuestra reconstrucción de la redistribución en el Chile

---

<sup>52</sup> Anthony Giddens: *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998.

contemporáneo, supone como mínimo tres ejercicios analíticos: i) reconstituir el trayecto histórico de los principios estructurales que ordenan y regulan la redistribución; ii) caracterizar el modo de representación e imposición de intereses de los diferentes grupos y sectores organizados en la sociedad chilena, que lo mostraremos como una proyección de la expresión de las clases dominantes y de las elites; y iii) dar cuenta de las estructuras de poder asociadas a las posiciones que ocupan esas clases o las elites en la definición de los estilos de desarrollo. En la sección III de este trabajo nos apoyaremos en esta división de tareas para acceder a la relación entre lo político y lo económico.

## **2. 1 El análisis histórico de la redistribución**

La organización del proceso redistributivo tiene una importante variabilidad en el desarrollo de la organización de la sociedad, que se relaciona con la forma que adopta el vínculo entre poder y desarrollo. Aprender esta diversidad de formas y modos de la redistribución implica, en parte, una caracterización de la institucionalidad que permite distribuir y asignar recursos, de quiénes la definen y cómo éstos utilizan las estructuras de poder.

La tarea anterior es compleja si pensamos solamente en cómo se han transformados las instituciones involucradas en la redistribución. Por tal motivo, es necesario señalar y acotar un conjunto de elementos. En primer lugar, considerar el contexto o los espacios sociales, especialmente por su diferenciación y especialización permanente. La división social del trabajo es un claro ejemplo de esta condición, especialmente porque a medida que se descomponen las tareas y funciones de los procesos de trabajo, emanan actores sociales, con representaciones simbólicas e intereses que regularmente no tienen pleno acuerdo y pugnan por definir la organización de lo económico y lo social.

En segundo lugar, sobre la redistribución también influye la diversidad que presenta el desarrollo del capitalismo, de sus instituciones y la organización de los grupos de interés. En este sentido, la organización del desarrollo tiene que ver, entre otras cosas, con la legitimidad de los mecanismos de participación social. Son estos procesos, por ejemplo, los que adquieren importancia en las sociedades latinoamericanas al negarse el acceso a los procesos de decisión a una gran parte de sectores sociales.

En tercer lugar, la canalización de las relaciones que establecen los diversos grupos sociales, y que pugnan por decidir e imponer sus modos de entender la redistribución, es heterogénea. Esto tiene que ver, por ejemplo, con el desarrollo y emergencia de las estructuras de poder, con los cambios al interior de los grupos de interés y en el uso que estos le dan a las instituciones que regulan los procesos de decisión. Siguiendo a Aníbal Pinto, el desarrollo económico no puede ser entendido sin ligarlo a la organización de los sistemas sociopolíticos.

## **2. 2 Grupos de interés y redistribución**

La redistribución expresa un sentido explícito de la dominación, que tiene directa relación con las formas en que los grupos de interés se constituyen y se organizan para imponer sus

intereses comunes a través de un ejercicio del poder. El análisis de esta condición se dificulta por tres características que presentan las sociedades modernas: la pluralidad y heterogeneidad de los intereses y grupos sociales; la diversidad de las formas del desarrollo; y la naturaleza compleja de los grupos sociales.

Una forma de resolver estas dificultades es caracterizar los procesos de modernización y su relación con el desarrollo del capitalismo. La modernización trae consigo transformaciones importantes, cuyas consecuencias son, entre otras, la emergencia de grupos sociales con intereses diversos y contradictorios entre sí<sup>53</sup>. Un examen clásico de esta condición fue la caracterización genérica de Gino Germani, respecto al desarrollo del capitalismo latinoamericano. Como es sabido, Germani dividió tal proceso en etapas, relacionadas a su vez con grupos de intereses específicos<sup>54</sup>. En la primera fase del capitalismo latinoamericano los grupos predominantes son una clase alta, de ascendencia rural, y un proletariado urbano en formación. En la segunda fase, de transición, aparecen sectores medios, quienes cumplen actividades de administración y corresponden al segmento burocrático relacionado con el empleo público. Por último, en la tercera fase se expande el sector terciario, que a su vez permite una distinción entre trabajo manual y no manual, generando una importante diferenciación entre las categorías que forman parte del proletariado.

La segmentación de las etapas de modernización, que en general fue una práctica común en la sociología latinoamericana de la década del sesenta, permite relacionar la organización del proceso económico con la caracterización de los grupos de intereses. Así, conceptos como oligarquías modernizadoras, proletariado organizado, grupos tradicionales, clase alta, clases medias, intentaron sintetizar una particular estructura social y un “habitus” común, que estaban ligados a la regulación social de la vida económica. Estructuralistas, funcionalistas y marxistas usaron estas categorías para definir la naturaleza de los grupos de interés que participaban en los procesos de decisión relativos a los “estilos de desarrollo”. Hoy, sin duda, este esfuerzo presenta importantes dificultades, no porque aquel período sea menos complejo, sino más bien, por la emergencia de fenómenos nuevos como la globalización y la mercantilización de las sociedades.

Desde esta perspectiva, la forma en que actualmente circulan los grupos de interés en nuestro país presenta características novedosas asociadas a fenómenos como la transformación de las clases medias, el agotamiento del universo simbólico de la sociedad industrial, el fracaso permanente de las modernizaciones, las privatizaciones y la precarización de las prácticas sociales. Para los efectos de nuestro trabajo, es relevante acercarnos a la acción de estos grupos de interés y dar cuenta de sus relaciones y la naturaleza de la dominación que parte de ellos realiza. Se hace necesario, entonces, observar la evolución de los regímenes sociopolíticos y las formas de negociación.

### **2. 3 Estructuras de poder**

---

<sup>53</sup> Enzo Faletto: “Formación histórica de la estratificación social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 50, Santiago, agosto de 1993.

<sup>54</sup> Gino Germani: *Política y sociedad en una época de transición*, Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1962.

En el caso de la sociedad latinoamericana las estructuras de poder han sido relativamente permanentes en cuanto a la persistencia de un núcleo duro de dominación, ya sea de carácter oligárquico o de élite<sup>55</sup>. Núcleos que han mantenido cuotas importantes en su capacidad de imponer intereses, especialmente a través del uso privilegiado de las instituciones de administración y regulación social<sup>56</sup>. Además, se han relacionado de manera privilegiada con instituciones permanentes de la sociedad latinoamericana, que actúan generalmente como actores con “poderes fácticos”, como son la Iglesia y las Fuerzas Armadas.

Otros aspectos de la acción de los núcleos duros de dominación son la naturaleza de sus alianzas, la organización y proyección de sus intereses, especialmente a través de medios de comunicación, y su adaptabilidad a los cambios sociales. En efecto, los grupos dominantes han utilizado las estructuras de poder condicionando las actividades de regulación de la vida económica y la orientación del desarrollo. A pesar de que en las ciencias sociales se discutió ampliamente acerca de la no existencia de una elite latinoamericana que impulsara un proyecto de modernización, especialmente de carácter industrial, su importancia es indudable en cuanto a los aspectos sustanciales de este proceso. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, la relación entre las elites y los estados desarrollistas latinoamericanos, en donde se consolidó parte importante de la capacidad administrativa de los modernos procesos productivos. O bien, el hecho de que muchos miembros de las elites fueran a su vez representantes de la administración política del desarrollo.

Las estructuras de poder, a pesar de los cambios en la sociedad latinoamericana durante los últimos cuarenta años, han reproducido permanentemente la misma condición: generar una importante desigualdad. Ella se manifiesta, entre otras cosas, como un desequilibrio en la representación de intereses, diferencias en la asignación y distribución de recursos y en el acceso a los derechos. A su vez, la reproducción de esta condición se asocia con el lugar que ocupan las elites en la organización y regulación de la vida económica. Esta posición no es sólo el resultado de una administración racional de las variables económicas, sino también de decisiones políticas asociadas a un ejercicio formal de la representación y a procesos de decisión en donde participan activamente los poderes fácticos. En este sentido, existe una articulación de la dominación que permite imponer patrones de acumulación del capital que generan, entre otras cosas, pautas determinadas de concentración de ingreso.

En síntesis, son importantes los sistemas sociopolíticos y su proyección sobre la organización de la vida económica y especialmente en la moderna redistribución de los recursos. Por tanto, la redistribución no sólo es el resultado del crecimiento económico,

---

<sup>55</sup> Si bien estas categorías son a veces utilizadas de manera inclusiva, en el caso de este trabajo seguimos la línea de distinción realizada por Jorge Graciarena. La oligarquía hace referencia a un grupo de dominación cuyo ejercicio del poder emerge del modo de organización en el mundo agrario; en el caso de la élite, el ejercicio del poder y la dominación surgen de las consecuencias del proceso de modernización, especialmente, de aquel vinculado a la industrialización, la circulación del capital mercantil financiero y en cierta medida a cuadros técnicos ligados a las clases medias (Jorge Graciarena: *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1967).

<sup>56</sup> En adelante nos referiremos a los grupos de interés que permanecen en la parte alta de la estructura de dominación como elites, ya que es una denominación que se adecua mejor al período en el que situamos este trabajo.

sino, también, de las tramas sociales en las cuales se define el desarrollo, como son los sistemas sociopolíticos. Contrariamente a lo que piensan los economistas neoclásicos, neoliberales y neoconservadores de nuestro tiempo, que creen en la mano ciega del mercado, la promoción del desarrollo económico y la modernización de la sociedad han sido y son, históricamente, el resultado de estrategias de grupos de intereses, que actúan a través de determinadas estructuras de poder y que expresan principios de dominación absolutamente claros, como es el caso de poseer y controlar la circulación del capital económico. De este modo, las dimensiones de la concentración del ingreso y el poder, convergen en la cúspide de la distribución y en el modo de dominación existente<sup>57</sup>. No debemos olvidar que políticas han sido y son las decisiones de quien ahorra, quien controla la inversión, cómo se determinan las tasas impositivas y cómo se alienta el consumo.

### **III.- Poder y redistribución bajo dos estilos de desarrollo**

En el transcurso del siglo XX se suceden dos marcados estilos de desarrollo, que ponen su acento ya sea en la idea de autorregulación de las relaciones sociales y económicas — aunque sea muchas veces en términos puramente doctrinarios—, o en un proteccionismo destinado a fomentar la producción nacional. Por cierto, en ambos encontramos una articulación particular entre poder y desarrollo que redundará en modos específicos de cómo organizar la redistribución. Lejos de pretender una reconstrucción y descripción de estos dos estilos y proyectos de desarrollo, nos proponemos comparar y distinguir las particularidades que presenta la relación anterior durante el llamado Estado de compromiso y bajo el contexto más actual, que define lo que denominamos genéricamente como una “sociedad de mercado”.

#### **3. 1 La experiencia del Estado de compromiso**

La constitución de un Estado de compromiso en nuestro país se remonta a los cambios en la institucionalidad política generados a mediados de la década del veinte y al aumento de la legislación y seguridad social, iniciada a comienzos de siglo. Junto a ello, sobresale también el rol económico más activo que comienza a ejercer el Estado para enfrentar los efectos de la crisis de 1929, los problemas del comercio internacional ocasionados por el inicio del Segunda Guerra Mundial y, consecuentemente, llevar adelante un importante proceso de industrialización<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Jorge Graciarena: *Poder y clases sociales...*, op. cit., p, 209.

<sup>58</sup> En balances posteriores se valora positivamente el papel desempeñado por el Estado en materia de protección y fomento de la actividad industrial. Como afirma Cecilia Montero: “Las políticas intervencionistas tuvieron efectos muy positivos para la industrialización del país. Se incentivó la inversión en actividades manufactureras simples que no requerían de alta tecnología. El aparato productivo sufrió una reconversión radical: cae la producción minera y se expande la industria y los servicios para el mercado interno” (Cecilia Montero: *La revolución empresarial chilena*, DOLMEN-CIEPLAN, Santiago, 1997, p. 85).

Emerge, de este modo, una forma de concebir el desarrollo, y la modernización, a partir de la constitución de un sistema organizado en torno al Estado<sup>59</sup>. Pero también, la constitución del Estado de compromiso, así como las políticas sociales y de fomento productivo que emergen de él, no se pueden entender si no se considera un importante proceso de colaboración y concesión entre los sectores organizados y, desde los albores del siglo XX, políticamente más protagonistas<sup>60</sup>. La colaboración, que hacia fines de los años treinta se da entre aquellas fuerzas sociales y políticas que representaban los intereses de la clase obrera organizada, los sectores medios, terratenientes y la emergente burguesía industrial, hace posible impulsar el proyecto de industrialización nacional.

Todos estos elementos contribuyen a configurar la versión chilena del Estado de bienestar europeo y, además, una particular relación entre poder y desarrollo. Algunos de los aspectos más relevantes se expresan en situaciones que ponen en evidencia la fuerte relación existente entre lo político y lo económico.

En primer lugar, a nivel de las relaciones de poder, persisten situaciones que se proyectan desde el siglo XIX, que serán gravitantes a la hora de distribuir la participación en la vida económica y al interior de la institucionalidad política<sup>61</sup>. Una de estas situaciones tiene que ver con el poder que ejercen los sectores terratenientes. Es sabido que, ya en el siglo XIX, los terratenientes carecen de toda homogeneidad interna al estar ligados a grupos dependientes del comercio, la banca, la minería y la industria. La influencia y las presiones de los terratenientes se expresan en mantener un control férreo sobre la mano de obra, para evitar su desplazamiento y movilidad, e impedir tajantemente la organización de los trabajadores agrícolas<sup>62</sup>. Al mismo tiempo, los terratenientes van a impedir introducir modificaciones a la estructura de propiedad y condicionar el proceso de industrialización.

En efecto, los partidos integrantes del Frente Popular, que obtienen la victoria electoral en las elecciones presidenciales de 1938 con Pedro Aguirre Cerda, logran negociar con la Sociedad Nacional de Agricultura a fin de que dicha organización no pusiera ningún obstáculo a la industrialización, a cambio de la no promoción de la sindicalización campesina y la postergación definitiva de la Reforma Agraria. La política de colaboración, que expresa este tipo de acuerdos, va en detrimento de la redistribución del poder social y económico, que incide en la ausencia de integración de los sectores hasta ese momento excluidos. Será recién en la segunda mitad de la década del sesenta que tendrá lugar una Reforma Agraria más efectiva y, conjuntamente, la promoción de la sindicalización campesina.

---

<sup>59</sup> De manera análoga, pensamos acá en lo que el sociólogo Peter Wagner denomina “modernidad organizada”, al referirse al período de vigencia del Estado de bienestar europeo. Al respecto, Peter Wagner: *Sociología del modernidad*, Editorial Herder, Barcelona, 1997, pp. 137 y ss.

<sup>60</sup> Gabriel Salazar y Julio Pinto: *Historia contemporánea de Chile*, Tomo I, *Estado, legitimidad y ciudadanía*, Ediciones LOM, Santiago, 1999, pp. 151 y ss.

<sup>61</sup> Raúl Urzúa: “Notas acerca de la estructura de poder en Chile”, en Raúl Atria, et. al: *Hacia un nuevo diagnóstico de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1973.

<sup>62</sup> Sobre este tema, Susana Bruna: “Chile: las luchas campesinas en el siglo XX”, en Pablo González Casanova (coord.): *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM—Siglo XXI Editores, México, 1985.

Una segunda situación, que atraviesa todo el período de vigencia del Estado de compromiso tiene que ver con la débil, y casi inexistente, “circularidad de las elites”. Con esto, queremos señalar que no se produce “una caída de las personas que ocupaban posiciones de poder para ser totalmente reemplazadas por otras”<sup>63</sup>. No solamente procesos estructurales permitían mantener y proyectar este fenómeno, como la permanencia del sistema hacendal, sino que también procesos de estructuración que emergen del accionar de los individuos pertenecientes a los sectores oligárquicos y de los principales grupos de poder. Más aún, quienes ocupaban posiciones de poder logran adaptarse a los procesos de modernización, que se llevan a cabo desde fines de los años treinta, y a las reformas estructurales de los años sesenta y principio de los setenta.

Al respecto, resulta paradigmática la participación, por parte de las elites y los sectores oligárquicos, en más de una actividad económico-productiva, siguiendo una tendencia ya presente desde mediados del siglo XIX. La posición que ocupan estos sectores, principalmente antiguos terratenientes, comerciantes e industriales, en la estructura socio-económica, se sustenta además en la inversión a través de la compra de tierras, ya sea por razones de prestigio o para aprovechar las ventajas que generaba la baja tributación. A su vez, los aspectos anteriores son complementados por la ampliación de las redes de parentesco entre los representantes de cada una de las ramas económico-productivas, facilitando la participación y proyección de los grupos oligárquicos al interior de la estructura político institucional.

La sobrerrepresentación en el Estado, y al interior del sistema político, de los sectores ligados a la antigua oligarquía y a las elites, durante parte importante del siglo XX, es débilmente contrarrestada en un primer momento por la emergencia de los sectores medios y de los segmentos de la clase obrera organizada. Por ende, no es un detalle menor recordar que los partidos de la derecha logran por varias décadas mantener una significativa votación, pese a que disminuye cada vez más el control sobre el electorado<sup>64</sup>. En 1925, los partidos de derecha controlaban el 52,3% de la votación, en tanto que en la elección parlamentaria de 1941 —a tres años de la victoria del Frente Popular— alcanzan el 32,9% de la votación, la que sube al 45,7% en 1945. Hasta 1965, la derecha se va a mantener en un porcentaje de votación cercano al 30%, pese a interregnos específicos como el de 1953 en el que obtiene sólo un 21,8%.

Contribuye a reforzar el fenómeno de no “circularidad de las elites” la persistencia de la desigualdad entre los diferentes sectores y clases sociales. A pesar de la ampliación y universalización de las políticas sociales, hacia finales del período, es muy notoria la permanencia de la desigualdad. Tal situación se expresa fundamentalmente en las diferencias salariales entre los distintos segmentos de la clase trabajadora —como por ejemplo entre obreros y empleados, o entre trabajadores urbanos y agrícolas— y entre éstos y los sectores medios.

---

<sup>63</sup> Esta tesis ha sido desarrollada por Raúl Urzúa en su artículo: “Notas acerca de la estructura de poder en Chile”, op. cit., p. 114.

<sup>64</sup> Raúl Urzúa, op. cit. Véase también el trabajo de Tomás Moulian e Isabel Torres Dujisin: *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha 1938 – 1946*, FLACSO, Santiago, s/f.

Otro indicador de desigualdad eran las diferencias que presentaba la legislación sobre seguridad social, que establecía distinciones entre ciertas categorías laborales, destacando nuevamente los contrastes entre obreros y empleados. De acuerdo con algunos estudios acerca de la seguridad social, para el período analizado, en términos jurídicos se asistía a una verdadera discriminación en la condición entre empleados y obreros<sup>65</sup>. Un claro ejemplo de esta discriminación eran las diferencias establecidas para efectos de jubilación, ya que se consideraban los años de servicio, para el caso de los empleados, o el haber cumplido los 65 años, en el caso de los obreros.

Adicionalmente, a lo largo de este período han sido registradas notables diferencias en materia educacional, en especial, respecto a la integración en el sistema y de las posibilidades de acceso a los distintos tipos de establecimientos. De acuerdo a esto, hacia principios de los años sesenta, el 50% de los niños de familias obreras no lograba completar el tercer grado, más del 85% abandonaba la escuela después del sexto y el 27,5% cursaba solo un año. Junto a ello, existía hasta esa fecha alrededor de un 19% de población analfabeta. Lo relevante de este período es constatar que, la ampliación en la cobertura educacional —que se observa desde principios de los sesenta—, ello no se traducía en un aumento de las oportunidades de participación, sino que se tendían a reproducir las expresiones de inequidad y discriminación. Por tanto: “Lejos de democratizar a la sociedad o igualar las oportunidades, el sistema educacional segrega y discrimina en perjuicio de la clase popular, y se convierte en un obstáculo al cambio. Este hecho se manifiesta con mayor claridad todavía en los niveles educacionales superiores, donde menos del 2% de los estudiantes universitarios proviene de familias obreras”<sup>66</sup>.

Las situaciones anteriores tienden acentuar las diferencias entre los distintos segmentos y clases en términos materiales, es decir, en cuanto a una redistribución y asignación de recursos. A nuestro entender, ello responde a una expresión directa de las principales fuentes del poder que se dan en la estructura sociopolítica de nuestro país. Vale decir, las diferencias derivan de los modos específicos de cómo era definido el acceso a la institucionalidad política en nuestro país. En este sentido, cabe preguntar: ¿qué mecanismos permiten asumir entonces el problema de la distribución?

Durante este período tiene lugar el desarrollo de una significativa forma de distribución a través de la ampliación de la ciudadanía y de los espacios de participación. Si bien, en lo referente a los derechos políticos, esta ampliación se produce de manera gradual, posibilita la participación de amplios sectores en las principales esferas de deliberación que se dan en torno al sistema político. El desarrollo de los derechos políticos implica, gradualmente, la eliminación de los aspectos censitarios u otro tipo de restricciones<sup>67</sup>. Lentamente se se promueve el derecho a sufragio de las mujeres, son eliminadas las restricciones electorales para los analfabetos, y, posteriormente, de la población rural en general. Será recién a

---

<sup>65</sup> Jorge Tapia y Charles J. Parris: *Clases sociales y la política de seguridad social en Chile*, INSORA, Santiago, 1970.

<sup>66</sup> James Petras: *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, p. 35.

<sup>67</sup> Sobre este tema, Alfonso Arrau y Octavio Avendaño: “Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile”, Documento N° 1, *Debates y Reflexiones. Aportes para la investigación social*, Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (PREDES), Universidad de Chile, Santiago, agosto de 2001.

finés de los años sesenta cuando se logra instalar el sufragio universal, sin que eso signifique la participación completa de la población que estaba en posesión de sus derechos políticos.

Paralelamente se produce una ampliación de las políticas sociales y de seguridad, que se traduce en una intervención directa del Estado que le lleva a introducir reformas sociales, impulsar la seguridad laboral e intervenir en el plano de las relaciones laborales. Además, desde los años treinta, se promueven políticas de integración a través de la ampliación en cobertura en la salud y educación. Se produce, entonces, una suerte de universalización de las políticas sociales que favorecen a buena parte de los sectores de la sociedad chilena. Sin embargo, la ampliación de los derechos sociales y políticos, en este período, transcurre a la par con la desigualdad entre las clases, a pesar de que se aseguran mayores niveles de participación en las diferentes esferas de la vida social y económica.

No es posible entender este proceso de extensión de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos sin el accionar de los movimientos sociales de principios de siglo, ni de las posteriores organizaciones sindicales y gremiales que representan los intereses de la clase obrera y de los sectores medios que se desempeñan en reparticiones públicas y privadas. La lucha social de principios de siglo conlleva una mayor intervención del Estado, especialmente en lo referente a la formación de un sistema de relaciones laborales<sup>68</sup>.

La aparición de la legislación laboral, a mediados de los años veinte, traerá consigo una modificación del sentido asignado a las organizaciones sindicales e incidirá también en el propio accionar de éstas mismas. A diferencia de la fase precedente, donde las organizaciones de los trabajadores tenían un carácter más autónomo, y sus acciones más directas y espontáneas, en el período que se inaugura con la presencia de la legislación laboral éstas pasarán a estar supeditadas a las estrategias de los principales partidos y tendrán por finalidad institucionalizar las demandas y los intereses hacia el Estado. Lo cierto es que, desde los años treinta, se produce un significativo incremento de los sindicatos, especialmente de los trabajadores industriales y de la minería, pero también de las organizaciones de empleados particulares y fiscales<sup>69</sup>. En el caso de los trabajadores agrícolas, la presencia de sindicatos y federaciones cobra fuerza recién en los años sesenta.

Por otra parte, desde mediados de esa misma década, el Estado lleva a cabo reformas estructurales y fomenta la integración de sectores hasta ese entonces excluidos. Hacia fines de los años cincuenta el modelo de industrialización sustitutiva comenzaba a develar una serie de limitaciones, sobresaliendo la incapacidad de la actividad industrial de absorber mano de obra en relación a otros sectores económicos, como lo era el sector de servicios. Esta incapacidad mostrada por la producción industrial obligó al Estado a impulsar la Reforma Agraria con la finalidad de estimular la demanda interna. La Reforma Agraria, claro está, significó la modificación del sistema de tenencias de la tierra el que, hasta principios de los años sesenta, se mostraba altamente concentrado. Pese a las limitaciones

---

<sup>68</sup> James Morris: *Las élites, los intelectuales y el consenso*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1967.

<sup>69</sup> Se estima que la principal organización obrera existente en los años cincuenta, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), alcanza en la década siguiente alrededor de 350.000 afiliados. A ello hay que agregar las organizaciones de empleados fiscales y particulares.

y restricciones en las expropiaciones, este proceso significó enfrentar el poder de la antigua clase terrateniente.

### **3. 2 Neoliberalismo y sociedad de mercado**

Al igual como ocurría en el período anteriormente aludido, en este nuevo contexto, que surge con la experiencia autoritaria de los setenta y ochenta, y que logra proyectarse luego en la transición democrática, el poder se expresa a través de múltiples formas y en distintos niveles, observándose además una fuerte concentración del mismo. De esa multiplicidad, nos interesa en particular destacar aquel poder que se manifiesta a través de las relaciones sociales y en los espacios públicos de deliberación, en los cuales se definen los rasgos y las orientaciones que asume el actual modelo de desarrollo.

Sobre la base de esto último, no es posible entender la instalación del neoliberalismo en nuestro país, y la consolidación del actual modelo de desarrollo, sin reconocer lo gravitante que significó el control del poder del Estado y, más tarde, la posibilidad de influir en las decisiones asociadas a la transición hacia la democracia. De igual manera, es importante reconocer y valorar la transformación y las orientaciones del Estado, junto a los cambios a nivel de las relaciones sociales derivados de la recomposición, emergencia y disolución de determinados grupos sociales.

La instalación del neoliberalismo se da en el marco de un control absoluto del Estado y de recomposición de aquellos grupos sociales elitarios que habían sido afectados por las transformaciones estructurales que se suceden desde mediados de los años sesenta. El Estado cumple un papel muy importante en todo este proceso y actúa directamente como el principal soporte para el nuevo modelo de desarrollo que se inspira ahora en el ideario neoliberal. En ningún caso, en todo este período, se asiste a una disminución o repliegue del Estado del ámbito económico, para someter al mercado a la lógica de la autorregulación, sino más bien experimenta un cambio de orientación con relación a los períodos anteriores<sup>70</sup>. Prueba de ello es el aumento del gasto fiscal para efectos de subvención y subsidios hacia los sectores de extrema pobreza, la notable recepción de recursos de la gran minería del cobre, la creación de condiciones destinadas a estimular el desarrollo agroexportador, la desarticulación de las organizaciones sindicales, entre las medidas más importantes. Como vemos, el Estado actúa directamente, por medio de subsidios y adoptando ciertas medidas económicas, e indirectamente, a través de la generación de ciertas condiciones que permitieran facilitar el desarrollo de las actividades que estuvieran acordes con el modelo neoliberal.

---

<sup>70</sup> Una visión más completa acerca del papel del Estado en este período la encontramos en el trabajo de Javier Martínez y Alvaro Díaz: “Chile: La gran transformación”, SUR, Documento de Trabajo N° 148, Santiago, junio de 1995. En esta misma línea, Alejandro Portes señala en un artículo más reciente: “el experimento neoliberal de Chile no ‘liberó’ los mercados, sino que los creó, utilizando los recursos del Estado, y el proceso fue ampliamente facilitado por las políticas seguidas por los dos gobiernos anteriores, incluyendo el de la Unidad Popular”. Véase Alejandro Portes: “El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados”, en Rolando Franco (coord.): *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI Editores—CEPAL, México, 2001, p. 70.

De esta forma, surgen nuevos grupos sociales y, al calor de una serie de conflictos de intereses que trae consigo la instalación del modelo neoliberal, se reconfiguran las relaciones de poder. Al respecto, Alejandro Portes sostiene que los encargados de implementar y diseñar el esquema neoliberal no tuvieron en mente restituir “las propiedades a los viejos terratenientes, ni hicieron causa común con los antiguos industriales. Por el contrario, utilizaron el espacio creado por las administraciones anteriores para fomentar una nueva clase agrícola comercial en el campo y una nueva clase empresarial financiera y la competencia empresarial, con base a los recursos masivos que controlaba el Estado”<sup>71</sup>.

Sin embargo, la instalación del modelo neoliberal genera también la reacción de algunos grupos empresariales —como aquellos ligados a la industria nacional, la agricultura tradicional de la zona centro sur y a varios rubros del comercio—, que se ven afectados por la falta de medidas proteccionistas y el ingreso masivo de productos importados<sup>72</sup>. La movilización de los gremios del comercio, de los agricultores e industriales nacionales —hacia mediados de los ochenta— obligan a las autoridades económicas a impulsar un giro en las políticas “neoliberales a ultranza” implementadas hasta ese momento.

Con ese giro, junto con las intervenciones que realiza el Estado tras la crisis financiera de principio de los ochenta, se da posteriormente inicio a un ciclo de reactivación, que estará sustentado principalmente en el auge exportador. Dicho proceso trae consigo la constitución de grupos económicos, muchos de ellos ligados a capitales extranjeros y a empresas transnacionales, junto a la consolidación de grupos empresariales que se logran ubicar en las áreas más estratégicas de la economía.

Es interesante observar cómo los gremios empresariales logran mantener la capacidad de acción y convocatoria que poseían hasta 1973, la que se había incrementado desde fines de los años sesenta. Pero también aparecen claras diferencias respecto a los intereses que defendían las organizaciones que agrupaban a los “grandes empresarios”, como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Son estas organizaciones las que hacia fines del régimen militar inician una fuerte campaña para defender y proyectar el proceso de modernización impulsado hasta ese momento. Así, en los comienzos de la transición hacia la democracia establecen ciertos acuerdos con las principales organizaciones sindicales y las autoridades del primer gobierno democrático que se inaugura en 1990 con el fin de darle continuidad a los aspectos más sustantivos de la modernización neoliberal<sup>73</sup>. Además, se transforman en uno de los sectores con más protagonismo, logrando influir y presionar sobre las decisiones que adoptan las autoridades económicas durante los sucesivos gobiernos democráticos.

Pero el accionar y el fortalecimiento de las organizaciones empresariales, durante la experiencia autoritaria, contrastaba notablemente con las dificultades que presentaba el

---

<sup>71</sup> Alejandro Portes: “El neoliberalismo y la sociología del desarrollo...”, op. cit., p. 71.

<sup>72</sup> Cecilia Montero: *La revolución empresarial...*, op. cit., pp. 142 y ss.

<sup>73</sup> Guillermo Campero: “Los empresarios chilenos en el régimen militar y el post-plebiscito”, en Paul Drake e Iván Jaksic (Editores): *El difícil camino hacia la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago, 1992. Ver también a Cecilia Montero: *La revolución empresarial...*, op. cit.

movimiento sindical. Desde mediados de los años setenta, los sindicatos comienzan a experimentar un enorme debilitamiento que se explica por la política de represión que recae sobre ellos, los efectos de una nueva legislación laboral y las altas tasas de desempleo que se registran, principalmente, hasta mediados de los ochenta. “En 1982 —ha señalado Alan Angell— existían 62 federaciones y confederaciones, con 630 sindicatos miembros y 85.727 socios; en 1987 había 180 federaciones y confederaciones que agrupaban a 2.308 sindicatos y 221.642 afiliados. Pero incluso las cifras oficiales reconocían que un 25% de los sindicatos estaba en ‘receso’”<sup>74</sup>. La mayoría de los sindicatos presentaba problemas para asegurar niveles mínimos de funcionamiento y, por lo general, ocupaban gran parte de sus actividades en resolver aspectos cotidianos y demandas locales más que emprender acciones en mayor escala. Situación muy distante a los niveles de politización y protagonismo de los principales dirigentes, en especial, de las confederaciones y centrales sindicales a nivel nacional.

Paralelamente tiene lugar otro tipo de situaciones que dicen relación con la estructura social y que inciden en la forma que adopta la redistribución en este período. Entre ellas, destaca el debilitamiento de la condición de la antigua clase obrera, producto de la menor incidencia de la actividad industrial en la generación de empleo y la precarización a que son sometidos muchos de los trabajadores, debido a la ausencia de políticas de protección y seguridad social<sup>75</sup>. Dicho fenómeno va unido al aumento de la informalidad, debido al predominio de las medidas de flexibilización laboral, provocando con ello el debilitamiento de la condición salarial de sectores obreros y representantes de la antigua clase media que se empleaba en instituciones públicas y privadas. Por otra parte, sobresale también en este período el incremento de los niveles de pobreza e indigencia, la que será definida por las fuerzas políticas opositoras como la gran “deuda social” heredada de la modernización de los años setenta y ochenta.

En general, estos aspectos no logran modificarse en su totalidad a partir de los cambios en el sistema político que experimenta nuestro país hacia principios de los años noventa. En lo sustantivo, son muchos los estudios que dan cuenta de una serie de limitaciones que presenta la actual institucionalidad democrática, y que dicen relación con la influencia en los procesos de toma de decisiones y en las instancias de deliberación de sectores como los militares, los grupos empresariales y la alta jerarquía de la Iglesia Católica. Para entender este tipo de fenómenos, que marcan y definen no solo el proceso de transición, sino los rasgos que presenta en la actualidad el propio régimen democrático, es necesario considerar tanto aspectos políticos e institucionales como de la propia estructura social.

- i) En primer lugar, tenemos un sistema político que tiende a restringir la competencia y heterogeneidad entre los partidos, consolidando la constitución de grandes conglomerados y coaliciones. A su vez, los resultados del juego democrático aparecen predeterminados, por lógicas pre políticas, generada por la

---

<sup>74</sup> Alan Angell: “Sindicatos y trabajadores en el Chile de los años 1980”, en Paul Drake e Iván Jaksic, op. cit., p. 360.

<sup>75</sup> Sobre este tema, Alvaro Díaz: “Nuevas tendencias en la estructura social chilena. Asalarización informal y pobreza en los ochenta”, en *Proposiciones*, N° 20, Santiago, septiembre de 1991.

presión e influencia de los principales grupos de poder: nuevamente, los empresarios, los militares y los sectores más conservadores de la Iglesia Católica.

ii) En segundo lugar, contribuyen a acentuar este fenómeno la concentración del poder económico, de los medios de comunicación y de la producción cultural — especialmente colegios y universidades privadas. Fenómenos que se han venido agudizando y que han sido constatados empíricamente por los sucesivos estudios acerca de la concentración de la riqueza, o de la extrema riqueza, en nuestro país<sup>76</sup>. Cabe destacar, además, que la conformación de algunos grupos económicos deriva de la política de privatización de fines del régimen militar.

Como señalamos anteriormente, la influencia ejercida por el empresariado es gravitante en todo el período de la transición. Pues no solo influye en la dinámica y competencia que se da al interior del sistema político, sino, por sobre todo, determina y define, muchas veces, el carácter que adopta el propio proceso de modernización. Al interior de lo que se conoce como “sociedad civil”, son los grupos empresariales quienes más influencias poseen en la determinación de los temas vinculados al propio desarrollo.

Nuevamente nos encontramos acá con un enorme contraste respecto a la posibilidad de influencia de las organizaciones sindicales y demás expresiones de la “sociedad civil”, incluyendo a algunos colegios profesionales, respecto de los temas que atañen al desarrollo y a otros aspectos de interés nacional<sup>77</sup>. Datos proporcionados por la Dirección del Trabajo nos indican que, desde 1990, se produce un importante aumento en el número de sindicatos, logrando en 1991 incrementar el número de trabajadores afiliados en un 15,6%. Sin embargo, dos años después, en 1993, se asiste a una estabilización y a un decrecimiento en el número de afiliados, con un período de excepción en 1996. Junto a ello, es importante señalar el descenso del número de trabajadores que participa de la negociación colectiva<sup>78</sup>. Contribuyen a este fenómeno los rasgos del propio modelo de desarrollo: la flexibilización y la subcontratación, así como aquellas situaciones que impiden el desarrollo de una ciudadanía laboral, entre las que cabe mencionar el autoritarismo predominante al interior de las empresas. Este tipo de fenómenos se acentúa a medida que disminuye el tamaño de las empresas.

Un aspecto que cobra especial significado, al interior de la “sociedad civil”, tiene que ver con el fomento asociativo y el establecimiento de vínculos sociales en una serie de ámbitos de la vida económica. La constitución y desarrollo de asociaciones, y otras formas de sociabilidad, se produce de manera paralela al desenvolvimiento de las organizaciones

---

<sup>76</sup> Hugo Fazio: *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*, ARCIS-LOM-CENDA, Santiago, 1997; Carlos Hunneus: “Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición” (Inédito), Santiago, 1998; María Olivia Mönckeberg: *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Ediciones B, Santiago, 2001.

<sup>77</sup> Alfonso Arrau, et al: *Participación y toma de decisiones. La estructuración de la Agenda Pública en el contexto de la transición chilena*, Informe Final del Proyecto: “Ciencias Sociales y Agenda Pública en Chile. 1990—2000”, Universidad de Chile, Santiago, diciembre de 1999.

<sup>78</sup> Helia Henríquez: “Las relaciones laborales en Chile: ¿Un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?”, en Paul Drake e Iván Jaksic (comp.): *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM ediciones, Santiago, 1999.

sociales más tradicionales y convencionales, como los sindicatos, las juntas de vecinos y las federaciones de estudiantes. Desde luego, muchas de las asociaciones, emanadas desde el ámbito de lo local, tienen una enorme importancia para la participación en el fomento productivo y en una serie de políticas públicas. No obstante, aún está pendiente, a nuestro juicio, un análisis más específico de la efectividad de las acciones y de los niveles de participación en las políticas de desarrollo, de las nuevas asociaciones, ya sea en el ámbito local o regional.

Por otra parte, a pesar de que, durante los años noventa, se reconocen avances en la participación social y una reducción de la pobreza e indigencia, se ha producido un aumento de la inequidad producto de la ampliación de las brechas en la distribución del ingreso. Esto se ve claramente reflejado al observar las diferencias de ingreso de los quintiles superiores e inferiores de la población<sup>79</sup>. Pero también la inequidad se ha expresado en la participación diferenciada en los espacios de acción ofrecidos por la propia modernización: educación, sistema de salud y de previsión.

Esta desigualdad, material y simbólica, cobra una especial relevancia en el marco de la actual “sociedad de mercado”. Frente a la ausencia de políticas sociales más universales, y por ende de protección y seguridad, los individuos se ven enfrentados, de manera individual —dependiendo sólo de sus habilidades y capacidades— a contextos en que predomina la incertidumbre y la vulnerabilidad. En este contexto se ha privilegiado una participación individual en la esfera del mercado, que actúa como el principal mecanismo de coordinación social, y cuya forma de participación más reconocida y valorada corresponde al consumo. Desde el punto de vista de la redistribución, se trata de un tipo de participación bastante diferenciada, pese al aumento de las oportunidades que han estado apareciendo. Además, las formas de participación e integración en el mercado, que se dan generalmente a través de los procesos de intercambio, están mediadas por asimétricas relaciones de poder entre los distintos agentes y sectores directamente involucrados.

Más formalmente, los vínculos entre los individuos y el Estado se manifiestan a través de la constitución de ciertos espacios democráticos y demás formas de participación ciudadana. Actualmente, nos encontramos que la promoción de la ciudadanía coexiste con relaciones sociales más diferenciadas y complejas, sobre todo desde el punto de vista de las relaciones de poder. En este contexto, la distribución del acceso a los espacios de deliberación, y por ende de desarrollo de la ciudadanía política, se ve “maniatada” por estructura de poder que no reconocen una “circularidad” de sus elites y quien tiene como objetivo darle continuidad al propio sistema político.

Adicionalmente, nos encontramos también frente a notables restricciones en términos de la ciudadanía social, producto de la ausencia de políticas más universalista en cuanto a protección y de seguridad, que permitan reducir los niveles de incertidumbre actualmente predominantes. Se hace extensiva la ciudadanía sólo para promover la participación individual en el mercado, y al interior del sistema político, donde las relaciones de poder y la influencia que ejercen algunos sectores sociales se presentan de manera más abierta.

---

<sup>79</sup> Patricio Meller: “El modelo económico y la cuestión social”, en Revista *Persona y sociedad*, Vol. XV, Nº1, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, mayo de 2001.

#### **IV.- Síntesis y conclusiones**

Las dos experiencias históricas que hemos analizado a lo largo de este artículo nos demuestran cómo los problemas de la redistribución van más allá de la asignación de los recursos económicos, situándolos directamente como un problema de poder. A su vez, el poder, que está presente a partir de las asimetrías propias de las relaciones de intercambio, tiende a manifestarse no solamente a nivel del sistema político. Por tanto, la redistribución se vincula estrechamente con la posibilidad de generar o no espacios de participación, tanto a nivel del sistema político como, siguiendo la dinámica de los propios procesos de participación, en una serie de ámbitos de la vida social y económica.

No obstante, es interesante resaltar que la participación y la integración en los dos tipos de sociedades, o bajo los dos estilos de desarrollo aludidos, pese a que muchas veces es asumida individualmente, suele ser más efectiva cuando es precedida por la acción colectiva. En un plano más simbólico, dicha efectividad se da a través de la representación que cumplen los grupos de intereses. Un claro ejemplo de esta situación la pudimos observar con las organizaciones empresariales, u otro tipo de asociaciones emanadas desde las elites, que han sabido canalizar las demandas y adaptarse a los cambios en el sistema político, los procesos de modernización y reformas estructurales impulsadas en los dos contextos analizados.

Por otra parte, la redistribución permite y garantiza participar de aquellas instancias en que se ejercita directamente el poder o de aquellos espacios definidos para la deliberación. Desde luego, se trata de ámbitos donde se resuelve el carácter que asumen los modelos de desarrollos implementados y otros aspectos relacionados con la vida económica en general. Por este motivo, y tal como se ha demostrado a partir de la obra de Polanyi, la confluencia y la disputa de intereses y el despliegue de las relaciones de poder pasan a ser determinantes para la definición de las estrategias de desarrollo implementadas por las autoridades económicas, así como de la dinámica de los propios procesos de intercambio.

En síntesis, a diferencia de lo que comúnmente se difunde, desde el discurso neoliberal, en el devenir de los procesos económicos influyen una serie de situaciones que ocurren a nivel del sistema político y de la estructura social y simbólica en general. Del mismo modo, la competencia política requiere del despliegue y de la distribución de recursos materiales y simbólicos.