

VEINTE AÑOS DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS EN CHILE Y SUDÁFRICA: UNA MIRADA DE LAS CONTINUIDADES POST AUTORITARIAS

Rommy Morales-Olivares

Investigadora en TRAMOD-Universidad de Barcelona.

Correo electrónico: rommymorales@gmail.com

Resumen

El propósito de este artículo es analizar el modelo de desarrollo neoliberal chileno y sudafricano durante el periodo post-autoritario y el periodo post-apartheid respectivamente. Estas reformas neoliberales se introdujeron generalmente durante los periodos de crisis; En Chile durante una crisis bancaria y bajo dictadura; En Sudáfrica, al comienzo de la transición posterior al apartheid. Se busca mostrar que en ambos casos hay una inconsistencia entre el nivel discursivo y la aplicación institucional del modelo de desarrollo. Por un lado, existe un vínculo con los ideales socialdemócratas globales, por otro lado, las instituciones operan bajo pautas neoliberales que no siguen estos ideales. En el caso chileno y en Sudáfrica esta inconsistencia es mantenida por las elites políticas complacientes, que utilizan las desventajas pasadas como justificación de sus acciones. Para explicar este proceso, destacamos algunos mecanismos de continuidad institucional que pueden servir de hipótesis para explicar las trayectorias neoliberales.

Palabras Clave: Modelos de desarrollo, neoliberalismo - capital moral, inconsistencias, discursos versus prácticas, Chile, Sudáfrica

Abstract

Twenty years of democratic transitions in Chile and South Africa: A view of the post authority continuity

The purpose of this paper is to analyze the Chilean and South African neoliberal development model during the post-apartheid post-authoritarian period. The neoliberal reforms were generally introduced during periods of crisis; In Chile during a banking crisis and under dictatorship; In South Africa, at the beginning of the post-apartheid transition. The aim is to show that in both cases there is an inconsistency between the discursive level and the institutional application of the development model. On the one hand, there is a link with

global social-democratic ideals, but on the other hand, institutions operate under neoliberal guidelines that do not follow these ideals. In the Chilean case and in South Africa this inconsistency is maintained by complacent political elites, who use past sufferings as justification for their actions. To explain this process, we highlight the mechanisms of institutional continuity that can serve as hypotheses to explain neoliberal trajectories.

Keywords: *Developmental models, neoliberalism - moral capital, inconsistencies, discourses versus practices, Chile, South Africa*

Introducción

El patrón neoliberal de los procesos de democratización en países como Chile en Latinoamérica y Sudáfrica en el continente africano, producidos en la esfera política durante la década de 1990, fueron acompañados de procesos radicales de liberalización económica. Estos procesos asumieron un carácter neoliberal, que ha generado un patrón de desarrollo que se caracteriza por las reformas de mercado sustanciales y un cambio en las funciones estatales. Después de sus períodos autoritarios, el apartheid en Sudáfrica y la dictadura militar en Chile, la trayectoria económica de ambas sociedades se puede considerar un éxito en términos económicos cuando se juzga por sus resultados, es decir, una disminución de la pobreza y el aumento del producto interno bruto (PIB) (Ffrench-Davis, 2003). A pesar de los indicadores económicos favorables, han mantenido altos niveles de desigualdad. Sudáfrica actualmente ser el país más desigual del mundo. Los ajustes y reformas, típicas de los períodos autoritarios, han generado graves crisis sociales y económicas en ambas sociedades. Estas crisis, que han continuado con las transiciones democráticas, han socavado la base industrial de un lado y, por otro, han llevado a una mayor concentración del capital, la determinación de la especialización de los recursos y de los sectores de trabajo intensivo (Palma, 2011; Habib, 2013).

Este artículo pretende llenar algunos vacíos en la literatura acerca de los procesos de democratización a finales del siglo XX, de países post autoritarios del sur. Específicamente los casos de Sudáfrica y Chile desde una perspectiva comparada. Ambos casos son expresiones locales de los procesos globales de las reformas económicas neoliberales que han mantenido a las economías nacionales de ambos países anclados en una situación periférica (Palma, 2011; Bond, 2010).

Existe sin duda una gran cantidad de análisis sobre los años de lucha por la liberación en Sudáfrica durante el periodo 1990-1994 y por cierto de la democratización en Chile a finales de los años 80. Cuentas empiristas, biografías, y muchos relatos han sido y están siendo redactados, ulteriores al reparto, toma y pérdidas del poder después a las elecciones de abril de 1994 en Sudáfrica y octubre 1989 en Chile.

La perspectiva comparada de Sudáfrica y Chile se funda en variadas similitudes, una de las centrales es la configuración política de las coaliciones que lideraron las transiciones políticas post periodos autoritarios (Wagner, 2011, 2015). En ambos países el rol de las elites endogámicas ha sido central (Terreblanche, 2012; Undurraga, 2014). La situación económica de Chile y Sudáfrica se caracteriza por la presencia de fuertes coaliciones políticas de "centro izquierda", el African National Congress. ANC en Sudáfrica y la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile (ahora Nueva Mayoría), cuyas élites políticas en su generalidad pertenecen a los grupos de actores que fueron 'oprimidos' durante el período autoritario previo a 1990 en Chile y previo a 1994 en Sudáfrica. No así económicas.

Del mismo modo, ambas coaliciones se rigen en el nuevo contexto de la democracia con una alta disponibilidad de recursos que mejoran el potencial económico, pero también en un contexto de elevada dependencia de las economías extranjeras y de altísimos niveles de desigualdad a nivel mundial.

La hipótesis que guía este artículo es que la izquierda que caracterizó las luchas políticas democratizadoras, perdió su perspectiva sustantiva de cambio durante las transiciones, en términos de Polanyi. Esta hipótesis no es nueva, sin embargo se pretende analizar desde un marco analítico e interpretativo que comprenda los actores, programas en disputas y algunos de los detalles más reveladores que permitan explicar las transiciones de proyectos populares nacionalistas - anti-apartheid en el caso sudafricano - al neoliberalismo oficial, lo que quiere decir la adhesión irreflexiva a los principios económicos del libre mercado, impulsado en términos políticos por la estrecha definición procedimental y práctica de democracia, no la versión de democracia radical que caracterizo el proyecto participativo, de muchos cuadros tanto del ANC como de la Concertación, durante un periodo demasiado breve como para haberse cristalizado.

La discusión a continuación procede de la siguiente manera: primero se hace una breve introducción a los contextos históricos de ambas naciones y segundo, un análisis socioeconómico del período de Sudáfrica y a continuación de Chile, basado principalmente en entrevistas realizadas a las elites nacionales. En la cuarta sección, se proponen cuatro mecanismos de continuidad institucional, que puede servir como hipótesis para explicar las trayectorias neoliberales. Finalmente, algunas reflexiones conclusivas.

Las élites nacionales se acondicionaron para tomar las decisiones que tomaron. En los casos de Sudáfrica, con el presidente Mbeki, y el caso de Chile, con los presidentes Aylwin y Frei, y en conjunto con otras elites locales, se enfrentaron grupos de intereses diametralmente opuestos que defendían las decisiones políticas contrarias, por lo que cabe mencionar que no toda la incoherencia entre discurso y práctica responde a factores internos de las coaliciones sino a los acontecimientos a que se vieron enfrentados en el periodo.

En Chile presenciamos un viaje forzoso de una política económica antiimperialista, autosuficiente y autónoma, hacia los ajustes estructurales en periodo de la dictadura

militar, -mientras que en el caso sudafricano se desencadenó durante el periodo de transición post apartheid. Sin embargo, lo que tienen en común es que fueron eventos súbitos, de corta duración- y abruptos a saber en el caso de Chile con los ajustes estructurales de 1978 y en Sudáfrica en un periodo de dos años, si se toma el texto de *Growth, Employment and Redistribution* (Bond, 2010), cuya realidad fue muy diferente a la situación africana general donde los procesos fueron de larga duración.

¿Y cuál fue la situación posible en ambos países? y al contrario, ¿Cuáles fueron los principales mecanismos que impidieron que emergieran dichas posibilidades a pesar de las circunstancias discursivas? ¿Qué iniciativas descarrillaron?, ¿Cuándo, quiénes y cómo se hicieron alianzas que terminaron incautando las posibilidades de emancipación del tránsito neoliberal?

Estas preguntas son una parte de la discusión abierta e inconclusa de las transiciones políticas y económicas de países como Chile y Sudáfrica. Algunos se han atrevido a hablar del fin de la transición política, pero en términos económicos podemos hablar del surgimiento del neoliberalismo en la transición política sudafricana y la profundización del mismo en el caso chileno. El desarrollo desigual en términos de clases sociales es un elemento clave que marca las trayectorias de ambos países y lo que es cada vez más generalizado en la literatura de las economías políticas de ambas naciones, es la preocupación por la inconsistencia y desviación de los gobiernos en relación a sus originales mandatos de democratización incluyendo en esta definición de democracia aspectos relativos a la igualdad.

Con el fin de abordar analítica e interpretativamente la trayectoria del neoliberalismo en ambos países requiero moverme más allá de la retórica de los discursos políticos, y los discursos nacionalistas en torno a las realidades internas de ambos países, para documentar que las trayectorias de la Concertación de Partidos por la Democracia y el ANC, *African National Congress*, han sido hacia la derecha en lo sustancial, desde la observación de sus puntos de partidas semánticos y estructurales.

Esta tesis implica la siguiente hipótesis de trabajo, a saber: La inconsistencia y el conservadurismo post electoral en la formulación de las políticas sociales y desarrollo en relación al mandato electoral radical previo y sus justificaciones normativas basadas en mecanismos que explican esta continuidad. La hipótesis ha sido observada metodológicamente en base a información cualitativa (entrevistas a elites y actores relevantes) e información secundaria.

Neoliberalismo, un Concepto Controversial

Este trabajo plantea como uno de los ejes teóricos de análisis el concepto de neoliberalismo. El actual uso de este concepto lo instituye como una noción cargada normativamente para elaborar una crítica de ciertas situaciones y adversarios políticos

(Varoufakis, 2010; Boas & Gans-Morse, 2009). Desde las ciencias sociales y económicas algunos incluso han puesto en tela de juicio la utilidad analítica e interpretativa del concepto, acusándolo de carecer de definición sustantiva y afirmando que su uso implica forzar la realidad para enmarcarla en su definición (Santori, 1970; Maillet, 2015). Más allá de ello el concepto neoliberalismo y su dimensión temporal tienen utilidad analítica y sustantiva para comprender las transiciones de las políticas económicas de Chile y Sudáfrica. La primera relativa a la utilidad sustantiva, las dimensiones del neoliberalismo permiten comprender el rol del Estado y los diversos actores en las trayectorias socio económicas de los países de estudio. Y en un segundo lugar, desde una perspectiva interpretativa, el concepto de neoliberalismo permite dar luces sobre la configuración particular que adquiere la política económica en las sociedades post autoritarias. Superando en cierta medida el nacionalismo metodológico que ha caracterizado las investigaciones de Variedades del Capitalismo, incluso en América Latina (Undurraga, 2014).

Existen en la literatura variadas definiciones de neoliberalismo. Una de las enunciaciones que más inspiradoras me ha resultado inspiradora es la economista sudafricano Patrick Bond (2015), quién plantea que el neoliberalismo es una etapa del capitalismo contemporáneo en el que la búsqueda de beneficios pone un énfasis mucho mayor en la lógica del mercado, mediante la reducción de todos los subsidios que podrían permitir la sociedad y la naturaleza una mayor protección. En este sentido protección se refiere al plexo de seguridad que permite estar debidamente cubierto frente a injerencias consideradas arbitrarias del mercado (Pettit, 2011). Esta definición es básica, pero tiene la potencialidad de que no pone al centro el Estado, problema que nos encontramos en la mayoría de las definiciones de neoliberalismo, donde el Estado pasa a ser la variable que define el modelo de “desarrollo neoliberal”, en tanto los niveles de su ausencia o presencia. Complementario a esta visión, desde la perspectiva recopilatorio que realiza el sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón (2013), nos da luces de que el neoliberalismo aparece como una de las ideologías más importantes de fines del siglo XX y que pese a su decadencia en términos de legitimidad social y efectos negativos en las formas de vida, sigue siendo objeto de defensas institucionales y de ataques, por cierto. Garretón afirma que el neoliberalismo en sí mismo es una ideología totalitaria, que une indisolublemente un conjunto de políticas concretas y visiones sobre la condición humana y las personas en sociedad.

Tanto en Chile como en Sudáfrica, observamos que las élites económicas -haciendo uso de su fuerte presencia política- lograron mantener su agenda a través de una transfiguración de expresión y de algunas prácticas adaptadas a los nuevos contextos.

Muchas son las variables que han determinado las trayectorias y emergencias del neoliberalismo en los países de estudio. La presión ejercida por los inversionistas extranjeros se percibe como inmediata en las transiciones políticas y, como resultado,

Mbeki (Sudáfrica) eligió a aceptar sus demandas y Aylwin (Chile) decidió continuar en el camino de “lo posible”, el camino de la continuidad. Esto condujo a la adopción del Growth Employment and Redistribution Strategy (GEAR), posterior al Reconstruction and Development Programme (RDP) cuya implementación inicial fue muy parcial, y en Chile a la continuación del Sistema de Protección Social de los gobiernos de la Concertación.

Desde la perspectiva de los actores relevantes, mientras que la adopción de un programa económico radical no fue posible, con la búsqueda de una lógica de la responsabilidad visto como esencial, una versión flexible de una agenda social-democrática socio liberal ganó terreno. Sin embargo, habría sido posible desde los acontecimientos. De hecho, incluso fue esperado por la comunidad empresarial y otros grupos de interés, tal como se había anunciado en el discurso electoral. El enfoque por tanto ha sido la continuidad de la política de desarrollo económico implementado por los regímenes de neoliberalismo con una performance de éxito.

En algunos momentos de las transiciones esta inconsistencia entre los discursos y las prácticas se ha relacionado con presiones políticas y económicas, a veces con voluntades individuales. Desde la perspectiva de los propios actores de las coaliciones gobernantes en las transiciones se argumenta que el proceso ha sido lento pero que existe un progreso. Sin embargo, como se propone en este trabajo, los retrocesos y estancamientos en términos de igualdad torneados por el neoliberalismo actuando a sus anchas en la política de desarrollo y la gestión económica, pueden transformar la afirmación en torno al progreso implícito en una pregunta por evaluar.

Asincronía en el Desarrollo, entre los Discursos y las Prácticas

Interesa desarrollar una comprensión de la manera en que las políticas económicas en las sociedades post-autoritarios están influenciadas por las políticas formuladas durante los períodos autoritarios anteriores, así como los mecanismos que conducen a la continuidad de un marco de política económica que permite a la perpetuación de la desigualdad social. Se pondrá énfasis en los procesos y discursos, normas comunicativas, que han constituido un tipo particular de desarrollo capitalista el periodo post-autoritario y su asincronía o incompatibilidad con la práctica política.

Para este análisis se centrará en el nivel discursivo en el que el desarrollo económico e institucional de ambos países se ha formulado. Se ha seleccionado este campo de análisis porque, en primer lugar, se requiere una comparación a nivel de la economía política, para no perder de vista el límite entre la evolución institucional y el contexto político, donde la política no es sólo una variable exógena. En segundo lugar, en Chile y Sudáfrica, la implantación de políticas neoliberales enmarcada en la dictadura militar y que siguieron en los períodos autoritarios se ha planeado desde el Estado a través de enfoque de las

"reformas estructurales". Estas reformas estructurales se describen mejor en términos del materialismo económico de Karl Polanyi (1944), para quien el mercado es creado por el Estado y controlado por una burocracia. Desde la perspectiva de Polanyi, la separación entre el mercado y el Estado sería un aspecto que apenas puede ser discutido en un sentido analítico, pero no se puede ver como una descripción ontológica. Todas las economías están, planificadas cómo economías políticas (Hall, 1989).

Ambos casos considerados han sido ejemplos de las reformas neoliberales de la periferia capitalista y ofrecen una complejidad adicional. Si bien Sudáfrica ha demostrado una trayectoria neoliberal más moderada que Chile, marcada por un universalismo post-apartheid en muchas de sus políticas públicas más fuertes, Chile ha mantenido una ortodoxia neoliberal, encubierta por un discurso post-dictadura militar de la democracia social. Del mismo modo, los discursos de la esfera pública que prevalecieron en los períodos de transición en ambas sociedades señalaron la posibilidad de una ruta de desarrollo alternativo, con un fuerte componente estatal, pero este discurso ha estado en desacuerdo con la práctica institucional.

Para entender la política económica, es necesario relacionar lo que Peter Wagner, después de Anthony Giddens, ha llamado a las prácticas de recursos la asignación, con las prácticas autoritarias, o prácticas políticas. En ese punto de vista, un sistema institucional de la asignación de recursos, o el sistema económico, se ha formado por inducción de la cristalización de las prácticas y los hábitos y la configuración consecuente de las reglas (Wagner, 1994). Los arreglos institucionales no son el resultado de decisiones puramente técnicas (formales), pero responden a opciones normativas (sustantivos). Por lo tanto, es interesante analizar el componente político de las decisiones que han informado los desarrollos institucionales neoliberales. En los casos de Chile y Sudáfrica, reciente desarrollo institucional ha configurado una economía neoliberal, implícitamente, con poca intervención del Estado, y este desarrollo se ha visto acompañado por un discurso socialdemócrata que se deriva de los discursos sociales y de desarrollo que circulan más allá del ámbito económico.

En ambos casos, la privatización y fragmentación del Estado han sido las consecuencias institucionales más relevantes de las políticas sociales de acuerdo a las métricas de crecimiento económico. Es conocido que los países en desarrollo parecen más dependientes de las presiones externas directas que los desarrollados. Los patrones institucionalizados de las relaciones Estado-sociedad determinan la forma en que se han llevado a cabo las transiciones neoliberales, independientemente del nivel de desarrollo económico (Fourcade y Babb, 2002). Como Michel Foucault observó (1978), "el neoliberalismo no debe confundirse con la expresión "laissez-faire", sino por el contrario, debe considerarse como una llamada a la vigilancia, al activismo, a las intervenciones perpetuas por parte del Estado.

Los neo-liberales rechazan la dimensión social como solución a los problemas sociales, y buscan revivir una versión de la autoridad en un nuevo disfraz. Esto se transmuta en varios argumentos para la existencia de un Estado fuerte como productor y garante de una sociedad de mercado estable. El sistema neoliberal y su diseño institucional son determinados por las decisiones de las instituciones capitalistas [como el consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Reserva Federal de los Estados Unidos], con una fuerte intervención de los gobiernos, las elites locales y los expertos técnicos. Este proyecto neoliberal de carácter 'utópico' era precisamente lo que Polanyi temía. El Estado no se anula, pero está fragmentado. El Estado busca persistentemente la reorganización institucional, dando lugar a un sistema institucional interno fragmentado y en base a nuevas restricciones externas (Harvey, 2007).

En ambos países, se pueden observar continuidades neoliberales a pesar de los discursos de cambio expresados por las coaliciones en el poder. Si bien las instituciones pueden cambiar, incluso cuando no se alteran conscientemente, la continuidad es el eje que persiste a pesar de los cambios, o precisamente a causa de ellos. Para entender la continuidad neoliberal en periodos post-autoritarios hemos considerado metodológicamente las declaraciones de principios políticos por parte de las coaliciones gobernantes, sus actores, las oposiciones, y sus ideas de institucionalizar el cambio. La lectura de estas declaraciones se ha hecho en base a la observación del cambio para comprender continuidad, o la falta de ella en la práctica.

Sudáfrica: la Nación Arcoíris de la Diversidad y la Desigualdad

En el caso de Sudáfrica, la evolución económica y política tras el fin del apartheid refleja una intersección entre el modelo poscolonial británico caracterizado por secciones ampliamente excluidas de la sociedad y las altas tasas de pobreza (Seekings, 2012). La política post-apartheid se ha basado en el Programa de Reconstrucción y Desarrollo, que sirvió de plataforma electoral en 1994, y que, de acuerdo con Alan Hirsh, fue producto de "alianzas" políticas de centro-izquierda, se aplicó éste plan por el Ministerio de Hacienda, que estaba a cargo de la política económica (tal como en el caso de Chile). En la práctica, sin embargo, este programa no tuvo suficiente impacto en la redistribución. Discursivamente, el Congreso Nacional Africano (ANC) tuvo un aparente compromiso con la democracia social en materia de política de Estado. El enfoque neoliberal, sin embargo, tomó protagonismo en las decisiones sobre la política económica del Estado. A pesar de que tuvo buenos resultados en la superación de la pobreza, se mantuvo una política fiscal que favoreció a las clases dominantes, acompañada de gastos fiscales reducidos para la magnitud de la reconstrucción y en comparación con los países europeos (Hirsh, 2005). La coalición de centro-izquierda, el ANC, que ha gobernado el país desde el fin del apartheid, se ha caracterizado por la aplicación de las políticas neoliberales en su práctica decisional,

mientras que ha mantenido discurso en torno a los principios socialdemócratas en su discurso, legitimado por la imagen y el capital moral de Mandela. El objetivo de reducir la desigualdad no ha sido cuestionado oficialmente dentro de la ANC, a pesar del hecho de que algunos miembros podrían haber mostrado interés en hacerlo. En los estudios relativos a pobreza e igualdad se ha demostrado, sin embargo, que la desigualdad aumentó significativamente en el primer período (1994-1999) y el segundo período temprano del gobierno del ANC (1999-2001), y se ha mantenido estable desde entonces (Leibrandt et al., 2010 & Van der Berg, 2010, p. 12).

En cuanto a la pobreza, la situación ha sido diferente. Mientras que los dos estudios muestran que la pobreza aumentó en la segunda mitad de la década de 1990, esta ha disminuido posteriormente, en gran parte debido a la expansión masiva de apoyo social (Seekings, 2012). La diferencia entre los tres gobiernos de Sudáfrica en el período post-apartheid, sería más una diferencia de grado más que de clase. Con respecto a esto, Habib (2013) sostiene que las críticas reflexivas sobre la política económica en Sudáfrica después del apartheid revelan tres fases distintas en su evolución. 1. La aplicación de la estrategia de Grow, Employment and Redistribution (GEAR) de 1996 a 2001, primero implementado por Thabo Mbeki y Trevor Manuel. Tomando efecto principalmente durante la presidencia de Mandela, 2. la expansión masiva del sistema de apoyo social basado en subvenciones durante el periodo de Mbeki como presidente (1999-2008), y 3. el período siguiente, menores de Jacob Zuma (a partir de 2009). Desde nuestra perspectiva, sin embargo, podríamos cuestionar esta categorización; la política económica ha reflejado un intento de la clase dominante para reestructurar los términos de la nueva trayectoria de crecimiento hegemónico. El Apartheid, al igual que la dictadura militar en Chile, han dejado un legado económico mixto en Sudáfrica. Por un lado, se han fundado múltiples niveles de marginación y existe un empobrecimiento estructural a través de las políticas raciales generadas en el periodo autoritario. Estas políticas no fueron sólo moralmente censurables sino que también pusieron límites a la sostenibilidad del crecimiento económico del país. Por ejemplo, la educación, uno de los legados más excluyentes del apartheid, es, sobre todo de acuerdo con la élite política de Sudáfrica, uno de los mayores lastres del autoritarismo, comprometiendo el desarrollo post-apartheid (Van der Berg, 2002). De la misma manera, la explotación sistemática de las personas de raza negra ha deshabilitado la aparición de un mercado interno significativo, o un sector manufacturero. El desarrollo histórico de Sudáfrica en gran parte se ha basado en la exportación de materias primas, con una competitividad industrial casi inexistente, como en el caso de Chile (Seekings, 2010).

En el periodo post apartheid competían puntos de vista económicos competían por la supremacía en la transformación de la inclinación racial que la economía sudafricana heredó. El primero, desarrollado por la alianza gobernante anterior (el National Party y el sector empresarial), fue un programa neoliberal tradicional que tiene como objetivos la desregulación de los mercados financieros y laborales, la privatización de empresas estatales, así como la integración de la cooperación de Sudáfrica en la economía mundial.

Esta perspectiva tiene sus raíces en la agenda económica que, a finales de 1970, reunió a la capital Afrikaner, los militares y los "verligtes" en el Partido Nacional en torno al presidente PW Botha (Davies et al, 1985; Habib, 2013). Esta alianza se rompió en la década de 1980 como resultado de la falta de apoyo popular, la respuesta del Estado, y el aislamiento internacional que fue provocado. Posteriormente.

El sucesor de Botha, FW de Klerk, restableció la alianza a finales de la década de 1980 y principios de 1990, ya que experimentó con la liberalización política. Después de que se levantó la prohibición sobre el Congreso Nacional Africano, el Partido Nacional presentó su agenda económica neoliberal para la reestructuración de la economía sudafricana: un enfoque de modelo normativo (*Central Economy Advisory Services, 1993*). Este enfoque apuntó hacia un objetivo de un crecimiento del PIB del 4,5 por ciento y un incremento del 3 por ciento en el empleo y, además, una serie de reformas en el plano de la oferta, así como la eliminación de las barreras políticas y sociales que sostenían el mercado. Se expresó que tales medidas permitirían que la economía sudafricana alcanzara su máximo potencial de crecimiento.

La segunda visión económica fue presentada por el ANC y sus aliados. Consagrado en la 'Carta de la Libertad'¹, y entendido como "crecimiento a través de la redistribución", el objetivo era esencialmente social-democrático, en palabras de Joe Slovo, "una mezcla entre el mercado y la planificación, con la prioridad enmarcada en el pasado (su restitución)" (en Habib, 2012). Esta visión no fue de manera alguna coherente. De hecho, los líderes de la ANC enviaron un gran número de mensajes contradictorios. Nelson Mandela anunció su apoyo a la nacionalización justo después de salir de prisión, pero, poco más de un año después, habló en contra de ella en una reunión de ejecutivos de la empresa en el Reino Unido (Klein, 2007, p. 268; Habib, 2013). De la misma manera, los documentos económicos publicados por la ANC en 1992 estaban ya muy lejos de los planteamientos de control estricto de los inversionistas extranjeros que se habían adoptado en 1990 (documento oficial, Discursos de la ANC, 1990a, 1992; Nattrass, 1994; Habib, 2013). A pesar de esta contradicción, las propuestas de política económica del ANC antes de 1994 eran claramente diferentes del "crecimiento con redistribución" modelo adoptado más tarde. Las propuestas del ANC fueron quizás lo más coherentemente articulados en los informes publicados por el Grupo Macro-economy Research Group (MERG) y el Strategic Industrial Project (SIP), que eran los grupos de expertos económicos del ANC en el momento. MERG elaboró un plan de diez años con dos fases diferentes: la primera dirigida por la inversión pública, y el segundo dominado por el sector privado. Se predijo inicialmente la creación de 2,5 millones de puestos de trabajo durante la duración del plan (10 años) y un crecimiento anual del 5 por

¹ Fue una declaración de principios básicos elaborada por el ANC y sus aliados.

En 1955, el ANC envió cincuenta mil voluntarios a las ciudades y al campo para recoger "las demandas de libertad" del pueblo de Sudáfrica. Este sistema fue diseñado para dar a todos los sudafricanos la igualdad de derechos, se caracteriza por su abierta demanda a la soberanía popular.

ciento durante la segunda fase (MERG, 1993, p. 2). Esta tasa de crecimiento se pudo lograr a través del aumento incremental en el papel del sector público y permitir que el Estado interviniera para regular el mercado con el objetivo de garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos, y por tanto el consumo.

También el Banco de la Reserva Federal estaría bajo el control político a los efectos de la política monetaria, lo que apoya los objetivos de desarrollo del estado. Los capítulos sobre política comercial, los negocios y la industria fueron escritos por el SIP. La atención se centró principalmente en el sector manufacturero, y se afirmó que las perspectivas de crecimiento de Sudáfrica dependerían, en gran medida, en el desarrollo de un sector exportador competitivo. De esta manera, en vísperas de las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica en 1994, llegaron a existir dos visiones. El Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP), lo que refleja la visión y las principales políticas y los objetivos propuestos por MERG, sirvieron como un manifiesto electoral del ANC. Se esperaba que después de ganar las elecciones, el ANC implementara este programa de desarrollo económico. Jay Naidoo, entonces secretario general del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), fue nombrado Ministro por el presidente Mandela pero con la responsabilidad de la RDP. A diferencia del caso chileno, en Sudáfrica la cooptación de las partes discrepantes se llevó a cabo dentro de las instituciones o dentro de la esfera política formal, principalmente el Partido Comunista de Sudáfrica y COSATU quienes pasaron a formar parte de la alianza de gobierno.

La liberalización del ANC se ve reflejada en diversos acontecimientos, uno de ellos ocurrido en diciembre de 1995, Thabo Mbeki, entonces vicepresidente, obligó al gobierno a adoptar un programa de privatización amplia que incluía la venta de las partes principales de Telkom y South African Airways (Habib, 2013). Esta agenda económica neoliberal se formalizó en junio de 1996 cuando el Consejo de Ministros adoptó la política de GEAR y aprobó el cierre de la oficina RDP que había tenido lugar tres meses antes. El proceso siguió las recomendaciones de un informe publicado por la South Africa Foundation - un grupo de expertos, think tank (South Africa Foundation, 1996). El informe recomendaba recortes en los gastos del Estado con el fin de reducir el déficit presupuestario de Sudáfrica. Se presentaron un conjunto de medidas de desregulación, como la liberalización del tipo de cambio, y los nuevos subsidios con el fin de atraer la inversión extranjera. También se recomendó la privatización de los activos estatales (Hacienda, 1996, en Habib, 2013). Todo esto se llevó a cabo bajo el pretexto de apoyar a la RDP pero, en su estructura normativa fundamental, GEAR representó un cambio de dirección y, además, un cambio en el discurso del ANC de 1994. Algunos estudios han arrojado dudas sobre la idoneidad de la etiqueta 'neoliberal' de esta medida, argumentando que estuvo acompañado por el *Black Economic Empowerment* y la adopción de la Ley de Relaciones Laborales (LRA, Act 66,1995). Como Vishnu Padayachee y Habib argumentaron en 2000, estos 'no niegan el carácter esencialmente neoliberal del programa económico. En general, se puede considerar como parte de las contradicciones que desde hace algún tiempo acompañó la aplicación de la

economía neoliberal, como también ocurrió en otros lugares, incluso en el Reino Unido de Thatcher en 1980 '(Habib & Padayachee, 2000, p. 253), y en Chile durante el período "Concertación". Según lo establecido, sería un mecanismo de sostenibilidad de la continuidad.

El impacto económico de GEAR fue mixto. Los niveles de desigualdad y pobreza aumentaron en los años inmediatamente después de la adopción de GEAR, aunque los niveles de pobreza se han reducido desde entonces, desde el año 2000. Como se discutió en otro lugar, el abandono de la ANC de su programa inicial se explica, paradójicamente, por los elementos dentro de la izquierda, así como el interior de la derecha liberal, y tiene que ver con la nueva configuración de las élites nacionales.

Muchos críticos de la izquierda creen que el programa de desarrollo se ha agotado, ya que se desvió del sentido común de la izquierda, aunque a veces se reconoce que el equilibrio de poder generó limitadas posibilidades para otra trayectoria de los acontecimientos (ver, por ejemplo, Bond, 2000 el ANC; COSATU, 2006). Los sectores de la derecha liberal, como el economista Iraj Abedian (2004), parecen creer que el ANC, por fin había visto sentido en relación con el desarrollo económico. A pesar de las críticas, Thabo Mbeki, en el documento *The State Social Transformation*, admitió que la deuda pública, la movilidad del capital y las limitaciones de un entorno global tendrían que ser tenidos en cuenta por las maniobras y la estrategia económica post-apartheid, y no era una opinión solitaria. Hein Marais también señaló, citando a Gramsci: "El cambio se produce en el interior de los límites de lo posible. Un discurso similar, considerado desafortunado en muchos análisis de izquierda, es la idea de avanzar "en la medida de lo posible" de Patricio Aylwin en 1990 en Chile. Parece, sin embargo, que los límites no estaban tan limitados en términos empíricos, pero que tales limitaciones se configuraron para asegurar una continuidad cómoda en especialmente en términos de los costos internacionales de las nuevas élites.

Chile: la Alegría ya viene en un Horizonte Irresuelto

Desde 1960 Chile ha experimentado uno de los períodos de desarrollo capitalistas más acelerados de la historia (Madariaga, 2013; Meller, 1996; Ffrench-Davis, 2003; Garretón, 2012), sobre todo por el restablecimiento de las políticas de desarrollo específicas que conducen al crecimiento económico. En este período se ha dado proceso de mutaciones profundas en las políticas económicas que acabó con el impulso hacia transformaciones más profundas impulsadas por el gobierno socialista en la década de 1970. Después del golpe militar de derecha en 1973, las reformas estructurales llevadas a cabo desde 1979, la disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, fijación de un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y protección de los derechos de propiedad. Estas reformas se llevaron a cabo desde el Estado diseñando una nueva arquitectura del sistema económico; el capital

financiero local dio paso, en términos institucionales y normativos, a un capitalismo chileno en coordinación con las instituciones transnacionales. Cuando volvió la democracia en 1989, se mantuvo el sustrato de estas reformas, en un contexto de graves problemas de una inflación no controlada por el Banco Central, en un proceso de apertura económica.

Asimismo, el gasto fue precario e insuficiente para hacer frente a la deuda social dictatorial. Nuevos roles y reformas surgieron a partir de 1990. Durante el período de transición democrática, las operaciones económicas institucionalizadas en Chile se han invertido en varias ocasiones, sobre todo tras la elección de gobiernos de centro-izquierda democráticos, y la crisis económica de 1998 y 2008. En estos momentos, varios debates, investigaciones, posturas científicas y enfoques normativos han proliferado en relación con la forma en que los principios de la economía deben adquirir y el papel de coordinación del Estado; el debate en torno a lo que se llama el "modelo económico de la Concertación" (Muñoz, 2007, p.22), lo que significa que el conjunto de medidas y políticas económicas y sociales implementadas por la Concertación de Partidos por la Democracia desde el inicio de la democratización política en 1990 hasta 2010, cuando un gobierno de derecha de Sebastián Piñera llegó a poder.

Características de la continuidad aparecen en al final del primer gobierno de la Concertación de Patricio Aylwin, con los primeros críticos de las "promesas incumplidas" y el "programa de abandono", pero, finalmente, la crítica se hace más radical y lleva a un cuestionamiento del propio modelo. El primer período del gobierno de Michelle Bachelet, el cuestionamiento sobre los éxitos y fracasos del "modelo chileno" hizo una fuerte reaparición, procedente de ámbitos académicos y políticos distintos. Al comienzo de su período de gobierno, la Concertación enfrentó la posibilidad de decidir entre un cambio substancial en la estrategia económica, la reimplantación de un intervencionismo estatal, o aceptar las condiciones institucionales que se impusieron, limitándose a los ajustes que se consideraban fundamentales para una mayor eficiencia económica y una mayor igualdad social (Muñoz, 2007). Finalmente eligieron la segunda opción. Al final de los gobiernos de la Concertación previos a la derecha, aparece la pregunta sobre la "continuidad o cambio" del modelo económico impuesto durante la dictadura, un modelo económico instalado y ampliamente legitimada por las élites empresariales locales y transnacionales, financieras y políticas. Esta pregunta restauró su validez a la vista de las transformaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales y frente a la emergencia de nuevos modelos de desarrollo y proyectos progresistas en América Latina (Venezuela, Ecuador) y en el mundo. El núcleo del debate sobre el modelo concertacionista en asuntos socio-económicos, se centra en su relación con el modelo neoliberal heredado, es decir, si lo que la Concertación realizó en materia de este tema fue la administración del modelo, o correcciones más o menos profundas, lo que deja espacio para la discusión de su transformación o mejora relativa de ese modelo (Garretón, 2012).

Dentro de este debate, sin embargo, existe un consenso en relación con el éxito económico y social de los gobiernos de la Concertación como lo demuestra un mayor estatus internacional o rol, la superación de la pobreza y la mejora en la calidad de vida de toda la población, a un consenso más evidente entre la población en general. Lo que varía es la valoración de si esa se llevó a cabo debido a las propiedades heredadas del modelo, como sostienen los de la derecha, o a pesar de ella, es decir, precisamente porque la Concertación abandonó su proyecto inicial. Para muchos críticos, el éxito real no es tan importante; el déficit en bienes progresiva transformación se explica sobre la base de haber heredado el modelo de la dictadura. Para aquellos que sostienen que un distanciamiento del modelo heredado y su superación se han producido en una combinación de políticas, sin justificación teórica "(Ottone y Pizarro, 2003, p.155), este tipo de políticas sin paradigma evidente son una expresión del progresismo, y características de América Latina, no sólo en materia de crecimiento, sino también en lo que se conoce como el desarrollo democrático y la igualdad. Este punto de vista tiende a ser auto-complaciente en términos de desarrollo socioeconómico, ya que asume la ingenuidad del continuismo.

En términos de reducción de la pobreza, se hace hincapié en el progreso logrado en una década, ya que, en palabras de la encuesta CASEN 2000, en 1990, el 38,6 por ciento de la población chilena se encontraba por debajo del umbral de pobreza, mientras que, al final de la década, este porcentaje disminuyó a 20,6. Las cifras son aún más notable en la reducción de la pobreza extrema, que se redujo de 12,9 por ciento en 1990 al 5,7 por ciento en 2000. En general, esta reducción se explica por el crecimiento económico, el crecimiento de los salarios y el impacto distributivo del gasto social. Desde este punto de vista, estos números son solamente el resultado de una "buena administración" y no una expresión de continuidad, a pesar de que la Concertación no revisó el diseño institucional del régimen militar de Pinochet.

Este proceso aún continúa, con el regreso de la Concertación en la nueva Coalición de la Nueva Mayoría, que incluye al Partido Comunista en sus filas. Por tanto, el proceso aún se está examinando, sin embargo, sobre la cuestión de los avances en el desarrollo económico alcanzado por los gobiernos de la Concertación; los altos niveles de desigualdad socioeconómica, admitidas incluso por los más acérrimos defensores del modelo de la Concertación, sigue siendo una condición inaceptable para un país con los niveles de desarrollo de Chile². Básicamente, en la década de 1990, el gobierno de la Concertación lleva a cabo una estrategia de continuidad. (Ricardo Ffrench-Davis, 2003). Su principal objetivo era disminuir la vulnerabilidad de la economía dentro de un entorno externo de la

² La desigualdad de ingresos que ha aumentado en el mundo. En Chile, aunque tiende a disminuir, sigue siendo extremadamente alta. En los países de la OCDE se encuentra en su nivel más alto del último medio siglo. El ingreso promedio del 10% más rico de la población es diez veces mayor que el del 10% más pobre en toda la OCDE, siete veces más alto que hace 25 años. En Chile la proporción de ingresos percibidos por el 10% más rico fue 20,6 veces mayor que la recibida por el 10% más pobre, siendo de las más altas de los países OCDE, sólo superada por México.

creciente volatilidad. Sus resultados fueron la agresiva expansión de la capacidad productiva y la reducción significativa de la pobreza. De hecho, entre 1990 y 2000, las políticas económicas fueron dirigidas por el gobierno de la Concertación, a partir de 1990. Los sucesivos gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) generaron uno de los períodos más largos de la prosperidad en la historia económica de Chile. Estas medidas buscaron equilibrios macrosociales y macroeconómicos, y también trataron de aplicar una política económica legítima dentro de un nuevo contexto internacional.

Tanto la fracción democrática círculos políticos y económicos de la derecha del espectro político, en la esfera de los negocios, y en el mundo académico, expresado opiniones en las entrevistas realizadas eran idénticos con los enfoques críticos procedentes de la izquierda de la Concertación; ambas partes admiten que hubo una continuación del modelo neoliberal de la dictadura, a pesar de no estar de acuerdo con la designación neoliberal en muchos casos, o estar en desacuerdo con la evaluación de esa continuidad.

La fracciones más críticas de izquierda, por ejemplo, en torno al Partido Comunista, han declarado la tesis de la metamorfosis; las políticas seguidas desde 1990 serían una especie de coartada premeditada, creada por aquellos en el poder con el fin de mantenerse en el espacio del mismo, después de 1980, la continuidad de lo que Tomas Moulian llama la fase constitucional de la dictadura: “la actual coalición no ha creado un proyecto, más bien administra con expertise el diseño de modernización del Gobierno militar, marcado por el sello neoliberal” (Moulian, 1997, p. 75). Tal como plantea Garretón, hasta finales del gobierno de la presidenta Bachelet, sobre todo en el período en que el Partido Comunista fue presidido por Gladys Marín, esta fue la posición oficial del Partido y el núcleo de su oposición a los gobiernos de la Concertación. También de los economistas y centros de estudio ligados o cercanos al Partido. Su posición fue siempre radical y difícil de conciliar con la política de centro; se basa en los argumentos de los intelectuales orgánicos, así como los economistas y centros de estudio asociados (Riesco, 2007; Salazar, 2000). Uno de los aspectos centrales del desarrollo logrados a través de esta política económica sería el alto grado de concentración económica, generador de una elite financiera dominante que ha contribuido a la restricción de objetivos de política pública, dando prioridad a la perfección del sistema financiero en lugar de las operaciones institucionales del desarrollo productivo y social.

Además, la idea generalizada de que los gobiernos de la Concertación representan la continuación o la simple administración de las transformaciones estructurales llevadas a cabo durante la dictadura, ha sido también refutada (Meller, 2005). En primer lugar la maximización del crecimiento económico es el eje central del modelo de desarrollo de la Concertación, por lo tanto todo lo demás es un subproducto de ese paradigma; los problemas sociales y redistributivos se resolvieron por medio de un efecto de goteo. En segundo lugar, el papel del Estado se limita a la aplicación de las políticas de atención a los

pobres, definidos en función de la línea de pobreza del Banco Mundial. Por un lado, el modelo de la Concertación ha procurado crear ambientes de condescendencia con las medidas políticas a implementar. Al mismo tiempo, el modelo de la Concertación mantiene una preocupación discursiva del efecto redistributivo de las políticas y genera programas especiales para los pobres y excluidos socialmente, como se evidencia por el hecho de la reducción de la pobreza. Por otro lado, a pesar de que los principios de estabilidad de los macroeconomía coincidir las implementadas por el régimen militar, sino que también lo haría ser frecuente en el mundo en la actualidad; además, existen diferencias importantes con respecto a su aplicación en el papel del Estado, en particular en relación con la cuestión de la redistribución y las políticas sociales en los que el Estado desempeña un papel activo como el complemento de mercado y el revisor de las fallas de este último. Dicho esto, en términos empíricos de la protección social, las reformas no han tenido un efecto apreciable sobre la desigualdad y su importancia ha sido más bien discursiva; la tesis sobre el cambio del papel del Estado no sería nada más que una reafirmación de la hipótesis de continuidad, a pesar del cambio constitucional. Definitivamente, los gobiernos de la Concertación han basado su desarrollo de políticas económicas, entre otros aspectos: la priorización de la estabilidad económica; políticas sociales dirigidas a los más vulnerables; propuestas frustradas de modificar el marco institucional heredado; negociación con la oposición para aprobar leyes; predominio de la figura presidencial por encima de los partidos políticos. En este marco, no hubo diferencias sustanciales entre los gobiernos encabezados por los demócratas cristianos y los presidentes de centro-izquierda, ni hubo un llamamiento a la movilización o movimientos sociales. En cuanto a las políticas más específicas, en (2012) Evaluación de Garretón, se encuentra el mismo patrón: la reforma fiscal al inicio del gobierno de Aylwin, sin que se produzca una redistribución estructural de los ingresos; reforma del Estado durante el gobierno de Frei, sin una nueva relación entre el Estado y la sociedad; la reforma de salud por parte del gobierno y los servicios sociales la reforma de Lagos durante el mandato de Bachelet, sin cambios en el sistema institucional o de las relaciones de poder en el mercado, como se expresa en un sector privado de alta rentabilidad muy concentrado y, un sistema público débil y sin poder regulador y un la sociedad con relativamente poca fuerza frente al poder del sector privado. Las políticas de protección social para los más vulnerables hicieron significar un cambio, pero es discutible si o no efectuar una alteración significativa de la estructura institucional heredada.

La Continuidad Neoliberal en las Transiciones Democráticas

La situación política de Chile y el sur de África se caracteriza por la presencia de fuertes coaliciones políticas la izquierda del centro, el ANC en Sudáfrica y la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, cuyas élites pertenecen principalmente a los grupos de actores que fueron oprimidos durante el período autoritario. Ambas coaliciones rigen en el nuevo contexto de la democracia se han caracterizado por haber generado expectativas incumplidas sobre todo en mayoría de desarrollo económico e igualdad. Históricamente,

ambos países han buscado mecanismos para seguir avanzando hacia una mayor autosuficiencia económica y cortar los niveles de dependencia a las economías extranjeras, en Chile en forma de políticas de sustitución de importaciones, inspirado en las teorías de la dependencia (a partir de mediados del siglo XX), y varias otras formas de desarrollo del mercado nacional que, sin embargo, fueron limitadas por la dictadura, con los procesos de privatizaciones radicales y especialmente por las reformas estructurales a partir de 1979. En Sudáfrica estos procesos de búsqueda de autosuficiencia se han generado como respuesta al aislamiento impuesto por las sanciones contra el régimen del apartheid, pero ambas sociedades también han revisado esas políticas, la apertura de sus mercados a los países extranjeros. La comparación de Chile y Sudáfrica se basa principalmente en sus similitudes. Este tipo de comparación parte de la hipótesis de que existen similitudes sistemáticas en las condiciones subyacentes, que coexisten por cierto con notables diferencias, han recorrido un largo camino para explicar la continuidad de los regímenes neoliberales de desarrollo de ambas naciones, y esta continuidad está relacionada con lo que hemos llamado asincronía entre el discurso y la práctica institucional. El objetivo de este ejercicio comparativo es ofrecer un conjunto de hipótesis sobre los mecanismos subyacentes de las trayectorias observadas de cambio. En ambos casos, se observan el establecimiento de un régimen neoliberal del desarrollo como el resultado de una coyuntura crítica, para satisfacer a los grupos que piden una ruptura brusca con el pasado; la solidificación de las instituciones más relevantes en materia económica, con el objetivo de limitar la interpretación y la reformas más profundas en esta materia; la institucionalización de un sistema político representativo con grupos de centro izquierda estratégica; la existencia de grupos de la izquierda (los sindicatos, por ejemplo) que respaldan los gobiernos; la anulación de la crítica y la exclusión de las demandas de los movimientos sociales, entre otras características.

Las trayectorias democráticas en Chile y Sudáfrica dan cuenta de mecanismos comunes asociados con la continuidad de su sistema de desarrollo socioeconómico, en este trabajo analizaremos cuatro, a saber: 1. Las Elites y redes endogamia (Mascareño, 2005). 2. institucionalización factual de las políticas como formas de limitación. 3. El lado oscuro de la capital moral. 4. imagen estratégica internacional.

Las Redes de la Endogamia de las Elites

En ambos países, el final de los regímenes opresivos los grupos que llegaron al poder político fueron quienes habían sido excluidos de este espacio de poder en el periodo autoritario, y privados de sus derechos bajo el apartheid. En el caso de Sudáfrica estuvieron fuertemente representados en el ANC, quienes habían sido desplazadas, encarcelados, en algunos casos exiliados, y que no tuvieron acceso alguno al poder, lo mismo ocurrió durante la dictadura militar chilena. Para estos grupos, la creación de bases de apoyo internacional en la sociedad y el fortalecimiento de las bases de simpatizantes partidistas,

a través de la provisión de recursos de poder y redes hace que emergiese un potencial de aliados que han operado como los mecanismos importantes en la reproducción de la fuerza. Teniendo en cuenta además la desconfianza, o por lo menos la falta de plena confianza respecto de las élites empresariales establecidas, hacia las nuevas élites políticas, se forjó una constelación especial para la creación de grupos de negocios amigables con el gobierno y en la disputa por el control social en el campo económico. Por el contrario, la falta de esta trama podría haber puesto en peligro la celebración de poder político. Esta estrategia funciona a través de la creación de redes de reciprocidad con emergentes, o partes de las élites establecidas previamente. La existencia de estos vínculos de la red, al tiempo que mejora el apoyo empresarial para el gobierno, limita el poder de los discursos progresistas de cambio e introdujo los intereses particulares en las decisiones de política (Mascareño, 2011). Como complemento de esta lógica, hay medidas de liberalización mediante la cual nuevos grupos empresariales se van creando mediante la aplicación de algunos aspectos de la política económica. Bienes del Estado están alienados y entregados a la gestión privada de los sectores clave del desarrollo económico. En el caso de Chile, por ejemplo, la liberalización financiera fue esencial para generar una base de apoyo para el experimento neoliberal, no relacionado con la parte del sector empresarial que habían sido desobedientes en las primeras etapas del experimento. Al mismo tiempo, la privatización de la seguridad social en el sistema de AFP (Administradora de Fondo de Pensiones) ofrece un flujo constante y creciente de recursos frescos para alimentar a estos nuevos grupos. A pesar de algunas reformas de este sistema por el último gobierno de la Concertación, su estructura se ha mantenido intacta.

En el caso de Sudáfrica, fueron desarrolladas medidas de privatización que básicamente no tocaron la estructura de los sectores clave, como la minería. El núcleo de la transformación fue la creación de una élite empresarial de raza negra, un cambio en la composición interna de la élite económica. Toda esta transformación estuvo basada en el discurso de la restitución de la deuda social y con miras a mejorar el apoyo a las políticas del gobierno en los negocios. Esta política se podría conceptualizar como el "oscuro lado" del *Black Economic Empowerment*.

Institucionalización Factual de las Políticas como Formas de Limitación

Entendemos aquí institucionalización como la cristalización de las normas a través de un proceso de una codificación más estricto a nivel social (Wagner, 2009), mediante el cual los cambios futuros e interpretaciones alternativas, o el cambio de normativa interna, se vuelven más difíciles. La institucionalización en este sentido puede ser una estrategia consciente y se ha perseguido como tal por las discursos y prácticas en los gobiernos democráticos entrantes de Chile y Sudáfrica por la creación de conjuntos de normas y regímenes normativos más globales que son muy difíciles de cambiar. Este último fue particularmente importante en el caso de Sudáfrica, con la temprana institucionalización

del enfoque de la alteración de la estructura racial desigual de la sociedad sudafricana, es decir, a través de las políticas de discriminación positivas y semánticas en torno a la idea de empoderamiento positivos durante toda la transición. En el caso chileno, la política democrática se centró desde el principio en una constante búsqueda de mejorar el uso de las instituciones y los acuerdos existentes, en lugar de su alteración. Esto puede verse, por ejemplo, en la mejora y mejor especificación del objetivo de inflación económica y el mecanismo para llegar a ella, la mejora de las normas para el gasto fiscal, un compromiso tácito de una ley para la responsabilidad fiscal y la protección social.

El Lado Oscuro del Capital Moral

Se podría decir que es uno de los principales mecanismos subyacentes de esta inmovilidad no progresiva. La presencia de capital moral desigual que tuvo lugar en la política posterior a la opresión y el lado oscuro de la movilización de ese capital moral. Los debates recientes en la teoría política se han referido a la movilización y el potencial edificante de mantener la memoria de la injusticia pasada viva en el presente (Nedimovic, 2015). Sin embargo, el lado oscuro emerge cuando la re memorización se convierte en una forma de capital moral discursiva, que no vincula a cualquier acción política, y cuando, a su vez, las críticas al gobierno se convierten en ilegítimas debido a la condición de las élites gobernantes actuales como ex oprimidos e incluso grupos perseguidos en la sociedad, como en el caso de algunos miembros de la ANC y la Concertación en la actualidad, la referencia al capital moral adquirido debido a la resistencia a la opresión en el pasado se convierte en limitante más que propicio en el presente. Habermas (1997) nos recuerda la estrecha relación entre la política de la auto-comprensión en la conciencia actual e histórica, y de la importancia de adoptar una actitud crítica hacia el pasado. Para lograr la revitalización del pasado en el presente, se requiere la aparición de un espacio discursivo que de espacio a la crítica posterior, de ese modo comprender las condiciones de la liberalización y ponerlas en cuestión, y no solo enmarcar la reconstrucción, en la medida de lo posible, como una condición legítima.

Imagen Estratégica Internacional

Este mecanismo se puede describir como las concesiones hechas por los grupos dominantes en el país a los grupos de poder extranjeros, con el objetivo de preservar las instituciones en un contexto en el que los grupos subordinados en el país buscan aumentar su poder de negociación. Este mecanismo es relevante para ambos países. El caso de la adhesión al consenso de Washington propuesto por el gobierno de Klerk en Sudáfrica produjo la determinación de la política económica, al someterse a la lógica de que sólo hay una manera de manejar la economía. En el caso chileno, las subvenciones al sector

empresarial fueron juntas con los aumentos en el gasto social, con el fin de mantener la estabilización institucional. En Chile, la trayectoria general del marco normativo parece ser una historia interesante sobre cómo la incompatibilidad aumenta debido a la incorporación de nuevos intereses y objetivos potencialmente controvertidos en el diseño institucional existente, conduciendo el régimen de desarrollo en su conjunto hacia la inestabilidad. La relación con los grupos de poder extranjero, fue crucial para apoyar las medidas neoliberales con el fin de satisfacer las expectativas de los agentes externos y establecer un buen "clima de negocios" para la inversión. Aunque estas políticas no necesariamente producen una mayor liberalización económica, como se muestra en el caso de Sudáfrica, pueden actuar para fortalecer la credibilidad económica externa del país, relevante para el establecimiento de las condiciones económicas y de llegar a acuerdos de integración, como en el caso de ambos países en su relación con el Fondo Monetario Internacional.

Conclusiones

Los mecanismos expuestos explican interpretativamente el abandono por parte de la ANC y la Concertación de una visión de un desarrollo inclusivo y que busque la igualdad. Esta idea estuvo presente en su discurso inicial, y sugieren que la combinación de los elementos internos de las alianzas de gobierno, con el poder equilibrio en el ámbito nacional e internacional - a causa de la persistencia de la propiedad en manos de las elites tradicionales - no eran elementos contextuales favorables al discurso y las intenciones normativas y políticas iniciales. En consecuencia, las élites nacionales se acondicionaron y restringieron para tomar las decisiones que tomaron. En los casos de Sudáfrica y Chile, Mbeki, Aylwin y Frei, y otras elites nacionales, se enfrentaron dos grupos de intereses diametralmente opuestos que defendían las decisiones políticas contrarias. Por un lado, los inversores extranjeros y la comunidad empresarial nacional que estaba presionando para la adopción de políticas económicas neoliberales, incluyendo privatizaciones, la desregulación, la liberalización financiera y comercial, y la consecución de un déficit de presupuesto bajo. La principal fuente de poder de este grupo de interés fue la inversión. Por otro lado, los y las ciudadanos y los movimientos sociales más amplios, debilitados por la violencia del autoritarismo anterior, buscaron reivindicar elementos basales como la superación de la pobreza y la prestación de servicios como parte de una transformación más amplia a lo largo de las líneas de un discurso Estado de bienestar, esperando que se avanzara paulatinamente en las promesas de la transición. La influencia ejercida por este grupo se basa en el voto simplemente en el voto, al menos hasta el 2010 en Chile y 2015 en Sudáfrica.

En el caso de Sudáfrica, los ciudadanos fueron, sin embargo, debilitados por la estructura de los partidos políticos existentes y el hecho de que ninguno de ellos representaba una verdadera amenaza para el ANC (Habib & Taylor, 2001). En el caso chileno, la exclusión explícita del Partido Comunista, como (prácticamente) el único modelo organizado de la

política de izquierda, impidió el cumplimiento exitoso de tales demandas. Recordemos que el PC recién fue incorporado en el último periodo presidencial de Michelle Bachelet.

En este contexto, la presión ejercida por los inversionistas extranjeros se ha percibido como inmediata y, como resultado, Mbeki eligió a aceptar sus demandas, y Aylwin decidió continuar en el camino de la "posible", el camino de la continuidad, ¿Cuáles fueron las condiciones de posibilidad de alternativas en los años inmediatamente posteriores a 1994 en Sudáfrica y en 1990 en Chile? Las opiniones de las élites gobernantes de la época en que ambos países son bastante claras: mientras que la adopción de un programa económico radical no fue posible, con la búsqueda de una lógica de la responsabilidad y reformista vista como esencial, consideramos que, al menos hipotéticamente, la versión débil de una agenda social-demócrata, habría sido posible. De hecho, incluso fue esperado por la comunidad empresarial y otros grupos de interés, tal como se había anunciado en el discurso electoral.

Si se hace el ejercicio de visualizar posibilidades, parece que una política socialdemócrata podría haberse generado, si es que los mecanismos analizados no hubiesen existido de la manera que lo han hecho. Como justificación discursiva de la ausencia de este tipo de política más consistente y radical, las elites mencionan que el discurso antidemocrático que había surgido como una amenaza en la sociedad sudafricana inmediatamente después de 1994 y en la sociedad chilena después de 1990 y el nuevo contexto internacional de la década de 1990, era una amenaza. En este sentido el miedo era una amenaza a las instituciones democráticas, sin embargo, dicha amenaza solo aparece como poco convincente. Creemos que las condiciones estaban abiertas, cualquier desafío a las coaliciones de gobierno de izquierda podría haber surgido desde, por ejemplo, movimiento sindical en el caso de Sudáfrica (no en Chile debido a su desmontaje y debilidad). Esto bajo el antecedente que en el contexto europeo y en la mayor parte de Europa Occidental eran posible.

Esta posibilidad de realización empírica de la social democracia, sin embargo, fue embargada por los mecanismos seductores, de la institucionalización de las políticas pasadas y de las limitaciones morales a una agenda de cambio real. Una insurrección popular, a su vez, fue prácticamente imposible en ambas sociedades, teniendo en cuenta la experiencia del fracaso durante los años antes de la transición en Sudáfrica, y la del derrocamiento de un gobierno de izquierda en el caso chileno. El enfoque de este paper ha sido en la continuidad de la política de desarrollo económico implementado por los regímenes de neo-liberales "historias de éxito" del sur. En un contexto internacional basado en la presión para la liberalización, las instituciones neoliberales no quedan exentas de cambio, sino que están sujetos a modificaciones constantes. Estas modificaciones, como se evidencia en el análisis de los discursos políticos, no sólo dependen del contexto político y las barreras internas al cambio institucional, sino también en las relaciones entre las diferentes instituciones y cómo estas relaciones se conciben por las partes interesadas. En

una constelación tan compleja, la supremacía de un discurso de cambio hubiese sido posible, incluso en la cúspide de la jerarquía institucional: las élites. En concreto, la asincronía entre el discurso y las instituciones nos permite entender cómo las élites políticas han tratado de modificar y mantener los regímenes de desarrollo a su medida. Históricamente diferentes situaciones, como en los casos de Chile y Sudáfrica, están influenciadas por los mecanismos de continuidad, discursos y prácticas en Chile y Sudáfrica, y estos mecanismos han logrado generar trayectorias específicas, donde las instituciones han cambiado semánticamente, pero sólo con el fin de mantener el régimen socioeconómico general muy similar al periodo autoritario.

Referencias

African National Congress (ANC) (November, 1996). *The State and Social Transformation*. Documento de trabajo.

African National Congress (ANC) (1997). *Developing a Strategic Perspective on South African Foreign Policy*. Documento de trabajo. Recuperado de: www.anc.org.za/ancdocs/discussion/foreign.html

Bond, P. (2000). *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*. Pietermaritzburg: University of Natal Press.

Chipkin, I. (2007). *Do South Africans Exist? Nationalism, Democracy, and the Identity of 'The People'*. Johannesburg: Wits University Press.

Confederation of South African Trade Unions (COSATU) (Agosto, 1997). *The Report of the September Commission on the Future of Unions*. Recuperado de <<http://www.cosatu.org.za/docs/reports/1997/septcomm.htm>>

Confederation of South African Trade Unions (COSATU) (2004). *Why Workers Should Vote ANC*. Recuperado de <<http://www.cosatu.org.za/docs/2004>>

Confederation of South African Trade Unions (COSATU) (Septiembre, 2006). *Political Discussion Document: Possibilities for Fundamental Change, prepared for the Ninth National Congress*, (pp.18–21).

French-Davis, R. (1983). Una evaluación del modelo económico. *Estudios Públicos* 11, 7–39.

Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.

Fourcade-Gourincha, M. & S. L. Babb (2002). The rebirth of the liberal creed: paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology*, 108(3), 533–79.

Foxley, A. (1983). *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley, CA: University of California Press.

Gárate, M. (2012). *La Revolución Capitalista en Chile: Desde la Tradición del Liberalismo Decimonónico (1810–1970) a la Búsqueda de una Utopía Neoconservadora (1973– 2003)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado Ediciones.

Garretón, M. A. (1996). Economía y Mercado: aspectos socio-políticos. *Revista Medellín*, 22(85).

Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990–2011*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL.

Gelb, S. (ed) (1991). *South Africa's Economic Crisis*. Cape Town: David Philip.

Gelb, S. (2003). *Inequality in South Africa: Nature, Causes and Responses*. Johannesburg: The Edge Institute.

Gevisser, M. (2007). *Thabo Mbeki: The Dream Deferred*. Johannesburg: Jonathan Ball.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez*. Trotta: Madrid.

Habib, A. (2013). *South Africa's Suspended Revolution: Hopes and Prospects*. Johannesburg: Wits University Press.

Habib, A. & V. Padayachee (2000). Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy. *World Development*, 28(2), 245–63.

Habib, A. & R. Taylor (2001). Political Alliances and Parliamentary Opposition in South Africa. *Democratization*, 8(1), 207–26.

Hall, P. (ed.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hirsh, A. (2005). *Season of Hope: Economic Reform under Mandela and Mbeki*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press.

Leibbrandt, M., I. Woolard, A. Finn & J. Argent, J. (2010). *Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 101). Paris: OECD.

Madariaga, A. (2013). Mechanisms of Institutional Continuity in Neoliberal “Success Stories”: Developmental Regimes in Chile and Estonia. *MPIfG discussion paper*, (13/10).

Marais, H. (2011). *South Africa: Pushed to the Limit: The Political Economy of Change*. Cape Town: UCT Press.

Mascareño, A. (2011). Entre la diferenciación y los individuos. derechos fundamentales y las redes de la infamia. *Estudios Público*, 124, 45–82.

Meller, P. (1996). *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Andrés Bello.

Moulian, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Morales-Olivares, R. (2015). Inconsistencies between social-democratic discourses and neo-liberal institutional practices in Chile and South Africa: a comparative analysis of the post-authoritarian periods; in Wagner, Peter (Ed). *African, American and European trajectories of modernity: past oppression, future justice?* Annual of European and Global Studies Vol. 2. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Muñoz, O. (2007). *El Modelo Económico de la Concertación, 1990–2005: ¿Reformas o cambio?* Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

Ottone, E. Y. & C. Pizarro (2003). *Osadía de la Prudencia: Un Nuevo Sentido del Progreso*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Palma, G. (2011). *Why Has Productivity Growth Stagnated in Most Latin American Countries since the Neo-liberal Reforms?* Cambridge Working Papers in Economics (CWPE), 1030.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.

Seekings, J. (2005). *The Colour of Desert: Race, Class and Distributive Justice in Post-apartheid South Africa* (CSSR working paper, No. 126). Capetown: Center For Social Science Research.

Seekings, J. & N. Nattrass (2006). *Class, Race, and Inequality in South Africa*. Pietermaritzburg: UKZN Press.

Van der Berg, S. (2010). *Current Poverty and Income Distribution in the Context of South African History* (University of Stellenbosch Working Papers). Stellenbosch: Bureau of Economic Research.

Wagner, P. (1994). *A Sociology of Modernity*. London: Routledge.

Wagner, P. (2008). *Modernity as Experience and Interpretation: A New Sociology of Modernity*. Cambridge: Polity.

Wagner, P. (2011). *The Democratic Crisis of Capitalism: Reflections on Political and Economic Modernity in Europe*. London School of Economics Europe in Question Discussion Paper (Series, 44).

Weber, M. (1987). *Economía y Sociedad*. Mexico City: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, J. (ed.) (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington DC: Institute for International Economics.