

APERTURA

Agradezco la oportunidad y el honor de prologar esta importante publicación que cumple con creces, las expectativas en torno a una revista de calidad nacional e internacional, abriendo perspectivas y problemas de estudio bajo nuevos enfoques. Desde mi perspectiva de estudio, es un logro académico que siempre cabe alabar y festejar.

Sobre el tema que propone, me interesaría plantear algunas reflexiones desde el ámbito de donde investigo y desarrollo algunos planteamientos, cómo es el propio cruce entre la sociología y la historia económica principalmente.

Mucho se ha escrito sobre el estrechamiento del margen de acción de los Estados nacionales en un mundo globalizado¹. Trabajos ya desde hace una década acerca del futuro modelo de desarrollo evalúan mayormente de manera pesimista respecto a las posibilidades de control democrático sobre los mercados.² No cabe duda de que los esfuerzos que le corresponden a las elites dirigentes son más complejos y suponen una conjunción de esfuerzos colectivos que va más allá de la ingeniería social apropiada, en un mundo con mercados cada vez más segmentados y con menos movilidad del capital que aquellas que observamos en el recién pasado fin del siglo y a comienzos del XXI. No por ello se puede pensar que los gobiernos nacionales pierden todo el rol en materia económica. Al menos así lo sugiere el caso de la inserción externa de Chile.

Esto nos lleva a formular algunas reflexiones sobre las condiciones políticas y las bases sociales del establecimiento de una economía de mercado cuyo desarrollo estuvo marcado por el voluntarismo estatal y la dependencia de los actores sociales con respecto al sistema político durante casi 40 años.

En primer lugar, la instauración de una economía de mercado requiere de *liderazgo estatal*. Si es cierto, como sostiene Alain Touraine, que la clave del desarrollo endógeno y su principal dificultad está en el paso del voluntarismo estatal a la formación de actores sociales autónomos, el caso chileno demuestra que el cambio de modelo de desarrollo fue, igual que en el pasado, liderado por la élite estatal, aunque esta vez se logró la participación activa del sujeto empresarial. A pesar de la retórica neoliberal, lo que ocurrió en Chile fue un proceso de reingeniería social. Una nueva élite dirigente -compuesta por militares, economistas y empresarios- abrió el espacio para el desarrollo de una alternativa capitalista a la economía mixta, la llamada economía de mercado.

¹ Los nuevos paradigmas, liberalización y globalización, parecen resumirse en la ecuación «menos Estado, más mercado». Ambos procesos plantean nuevos desafíos a las elites dirigentes, pero no constituyen el fundamento empírico de dicha ecuación. Por el contrario, lo que se observa y sirva como hipótesis de trabajo es un proceso paradójico: a medida que avanza la globalización también se intensifica la construcción política e institucional de los mercados.

² Cfr. CASTELLS, Manuel. *La sociedad red*. Madrid, España: Alianza Editorial, 1998; THUROW, Lester. *The Future of Capitalism: how today's economic forces shape tomorrow's world*. Nueva York, Estados Unidos: W. Morrow, 1996.

Cabe distinguir sin embargo, entre el Estado protector (o prebendalista) que genera cuasi rentas, propio de la fase sustitutiva, del Estado liberalizador que desregula y privatiza, y el Estado regulador que establece las reglas de funcionamiento de los mercados y formula políticas públicas no discriminatorias, en función de metas de largo plazo. En los últimos 60 años, la economía chilena experimentó en forma extrema todas estas fases y así lo refleja su historia. Uno de los puntos a considerar, es que la reducción del peso económico del Estado-empresario no significó el debilitamiento de la capacidad de intervención del Gobierno. Este ejerció el liderazgo cuando hubo que levantar el proteccionismo, enfrentar la crisis de la deuda, crear nuevos mercados y sobretodo, disciplinar a los productores locales, forzándolos a aumentar su eficiencia mediante la apertura a la competencia. El rol activo del Estado ha continuado en los 90 y en las presentes décadas particularmente en el plano comercial (negociaciones con NAFTA y MERCOSUR, ingreso a la APEC, etc.), la firma de numerosos Tratados de Libre Comercio (destacando en años recientes los firmados con Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Corea) y diversos acuerdos de complementación económica, como a su vez, en la regulación sectorial (pesca, telecomunicaciones, mercado financiero).

La *eficacia de la acción pública* es otro factor relevante, el análisis más pormenorizado de los altos y bajos que experimentaron los intentos de reforma económica ha servido para demostrar que no basta con la excelencia en el diseño de las políticas públicas. Históricamente, el aparato estatal chileno se ha caracterizado por una elevada capacidad de gestión. Sin perjuicio de los cambios radicales que se produjeron en el sistema de acción de los actores sociales, los partidos políticos y el Estado, éste último mantuvo la capacidad para intervenir. Si en la fase sustitutiva esto se hizo ampliando las instituciones de una economía mixta, en el nuevo modelo fue a través de un aparato público manejado por un grupo reducido de personas -una tecnocracia compuesta principalmente de economistas-, que ejerció una función de mediación de intereses entre los agentes económicos, los actores sociales y el Estado. De esta manera, los criterios de racionalidad económica pasaron a predominar por sobre los criterios clientelistas y electoralistas.

Los sucesivos gobiernos de la Concertación como el actual de la Alianza siguieron reforzando esta práctica, al trasladar al campo político el cálculo económico, demostrando una voluntad de continuidad y poniendo el énfasis más en los grandes equilibrios que en las reformas, lo que marca un contraste con las experiencias reformistas de las décadas de 1960 y de 1970. Los altos funcionarios del Gobierno entendieron que la transición y la consolidación de la democracia no resistirían una gestión partidista de la economía y de los recursos públicos como asimismo, que ese tipo de comportamiento había ya una vez socavado la legitimidad y la transparencia del poder político. Con la lógica de los ajustes estructurales y los nuevos modos de regulación, emerge un nuevo sentido común económico, en el sentido que ahora se ve la relación que existe entre variables que antes eran concebidas y administradas como básicamente independientes. También se cuida el impacto de decisiones discrecionales en el equilibrio general. No cabe duda que los grupos de interés tienen menos influencia y menos fuerza, cuando

se utiliza el mercado como mecanismo de asignación de recursos. Este sistema puede pensarse también que corre el riesgo de producir un alejamiento creciente de la tecnocracia —e indirectamente de los políticos— respecto de las necesidades reales de la sociedad civil, como se ha visto en la escasa participación de los jóvenes en las últimas elecciones, el descrédito de sistema de partidos políticos, etc.

Todo lo anterior nos lleva a visualizar la *dimensión política de la gestión económica*. Un proyecto de desarrollo no es un asunto puramente económico. Que la transición de un modelo a otro haya tomado más de 20 años, demuestra que las reformas requieren del tiempo suficiente como para introducirse también a nivel simbólico. El lento proceso de reestablecimiento de la economía de mercado demuestra que la ruptura con el sistema de acción del Estado desarrollista no se consolida mientras no se construye un nuevo consenso.

El vacío político-ideológico que produjo el régimen autoritario fue funcional para la fase más difícil y destructiva del proceso de ajuste, en la cual se requería eliminar empresarios que fueran improductivos, empresas poco rentables, capacidades ociosas, diseño de producto y equipos de fabricación obsoletos, excesos de funcionarios. También fue útil para acallar las legítimas protestas de los trabajadores y sus organizaciones. La campaña de neutralización política de la toma de decisiones en el Estado supuso el alejamiento temporal de los actores populares y la agudización de la polarización social. Pero el monetarismo autoritario llevó a la crisis financiera y a las protestas sociales. El proyecto neoliberal fue, en un primer momento, un proyecto atractivo sólo para los grandes empresarios vinculados con el capital internacional. Por lo tanto, no lograba movilizar a los vastos sectores sociales que habían crecido gracias a las instituciones del Estado de Compromiso. No se produjo un real despegue económico mientras no se fabricó un nuevo consenso con el conjunto de los sectores empresariales y, en menor medida, con la clase media.

Con el retorno a la democracia, los sucesivos Gobiernos debían lograr que los grupos más corporativistas asumieran el costo de las políticas y reformas que imponía la equidad distributiva, sin retirar su adhesión a la nueva institucionalidad democrática. Por otra parte, les ha correspondido convencer a la población de que la clase política tan desprestigiada por la dictadura, podía asegurar una gestión económica eficiente. Que muchos de los buenos resultados de la economía chilena se hayan producidos en estas dos décadas de régimen democrático revela en parte una relación “virtuosa” que ha podido darse entre economía de mercado y democracia política.

Con todo, la experiencia chilena difícilmente puede erigirse en modelo, mientras permanezcan los enclaves autoritarios, el excesivo papel en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo y sobre todo, la desigualdad social. A pesar de la rearticulación del actor empresarial, de la despolitización de la gestión pública, y de la eficacia política de una gestión basada en la búsqueda de consensos, las nuevas relaciones entre el Estado y el sector privado no se insertan en una matriz plenamente democrática. Para un desarrollo sustentable, la economía chilena

requiere de las instituciones de un Estado regulador, del fortalecimiento del sistema político, de más participación de los actores sociales como del empoderamiento real y no funcional de una ciudadanía plena.

Desde el espacio nacional, y frente al caso de América Latina donde una política fuertemente neoliberal ha contribuido a que el Estado nacional perdiera una serie de recursos y funciones y dejara de ser un instrumento de integración social, función ésta que había sido prioritaria todavía durante los experimentos populistas. Es cierto que este proceso no ha alcanzado en América Latina dimensiones *africanas*, dado una fuerte tradición estatal y un alto grado de urbanización que han impedido tales procesos. Sin embargo, el Estado nacional ha dejado de estar presente en ciertos espacios de América Latina, como es el caso de territorios controlados por organizados carteles de narcotráfico en México o de ciertas zonas urbanas extraestatales. Otro rasgo claro de esta evolución es la ausencia casi total de movimientos nacionalistas, y el surgimiento, en cambio, de movimientos particularistas de carácter étnico, paraestatal o del tipo de los *nuevos movimientos sociales* (ecologistas, de defensa de los derechos humanos, de participación estudiantil, etc.), con sus respectivas identidades³. Podemos constatar una pluralidad de identidades en el espacio público y esto trae nuevas preguntas como dilemas que resolver para una dinámica y efectiva relación entre la nación y el Estado nacional y la ciudadanía que lleve a la para la construcción de una identidad nacional y para la negociación de identificaciones con perspectivas de futuro.

DR. RODRIGO NÚÑEZ ARANCIBIA
Profesor-Investigador
Facultad de Historia
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

³ ÁLVAREZ, Sonia, *et al.* (eds.) *Cultures of politics, Politics of cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder (CO), Estados Unidos: WESTVIEW Press, 1998; KAY, Cristobal, GWYNNE, Robert N. (eds.). *Latin America Transformed: Globalization and modernity*. Londres, Reino Unido: Arnold Publication, 1999.