

Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales



Libros FLACSO-Chile

Chile 2001-2002 Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

327	FLACSO-Chile
F572	Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002. 324 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-172-2

TERRORISMO / INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES INTERNACIONALES / DERECHOS HUMANOS / GOBIERNO / PARTIDOS POLITICOS / ELECCIONES / DISTRIBUCION DEL INGRESO / CIUDADANIA / TECNOLOGIA DE INFORMACION / REFORMA DE LA SALUD / INMIGRACION / MAPUCHES / FAMILIA / MUJERES / CHILE

Inscripción N°128.168. Prohibida su reproducción.

© 2002, FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: Imprenta MAVAL Ltda. Fono: 944 3550

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

I. CHILE Y LAS AMERICAS

El terrorismo global y América Latina. Una mirada desde Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	11
---	----

Las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina <i>Marta Lagos</i>	33
---	----

Los acuerdos de integración económica en América Latina y el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas <i>Arturo O'Connell</i>	47
--	----

Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú: una lectura desde Chile <i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i>	73
--	----

Argentina 2001: el año que vivimos en peligro <i>Cristian Fuentes</i>	89
--	----

II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

Los desafíos de un proyecto de país <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	103
--	-----

Mayoría electoral versus triunfo electoral <i>Patricio Navia</i>	127
---	-----

Derechos humanos y "paz social": <i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i>	149
---	-----

III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

La economía chilena puesta a prueba <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	175
Distribución del ingreso y pobreza en Chile <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	197
Gobierno electrónico y ciudadanía <i>Rodrigo Araya y Claudio Orrego</i>	213

IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

Equidad, género y reforma de salud en Chile. Voces y propuestas de la sociedad civil <i>José Olavarría</i>	233
Inmigración en Chile. Nuevos desafíos <i>Carolina Stefoni E.</i>	241
Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM <i>Patricia Richards</i>	267
Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes <i>Catalina Céspedes Rahal</i>	299

II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

LOS DESAFÍOS DE UN PROYECTO DE PAÍS*

Manuel Antonio Garretón M.**

I. EL SIGNIFICADO DE UN PROYECTO NACIONAL

La gran cuestión de hoy es si los países podrán enfrentarse a la globalización con un proyecto propio y una inserción en bloques más amplios.

En el caso chileno eso significa plantearse la posibilidad de un proyecto o tarea nacional, tal como fueron el proyecto nacional popular, el desarrollo desde el segundo cuarto del siglo pasado, las reformas estructurales en los sesenta y setenta o la recuperación de la democracia en los ochenta y principios de los noventa.

El primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, definió la tarea nacional en términos de "transición a la democracia", y apuntó hacia la idea de un "crecimiento con equidad", manteniendo los equilibrios macroeconómicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó "democracia de consensos". Lo cierto es que ya no se estaba en ninguna transición, ni tampoco hubo, verdaderos consensos. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que sí hubo metas y orientaciones y que, en esos términos, el gobierno avanzó. Al contrario, cabe recordar que durante el segundo gobierno de la Concertación pese a una muy buena performance económica hasta 1997 y a los importantes avances en términos de obras públicas y de reforma a la justicia y a la educación, en cuanto a proyectos y orientaciones, metas que movilicen energías sociales y culturales, el país fue a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política. En el gobierno de Ricardo Lagos se ha recuperado el liderazgo presidencial. La meta ha sido planteada en términos de ser un país desarrollado en el segundo centenario de la existencia como nación independiente. Sin embargo, tal meta no ha logrado aún plasmarse

* Este artículo es una versión revisada y modificada de una parte del trabajo "El difícil reintentado de un proyecto de país. La sociedad chilena a comienzos de siglo", publicado en R. Bouzas, coord. Realidades nacionales comparadas. Fundación OSDE, Buenos Aires, 2002. que contó con la colaboración de Andrea Castro en la recopilación de información.

** Sociólogo, profesor Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

plenamente en un conjunto sistemático y coherente de políticas públicas, ni tampoco pareciera que la totalidad de los actores sociales y políticos se encaminen con claridad en la misma dirección.

Es evidente que ya no puede plantearse la "transición a la democracia y a la economía de mercado" como la problemática chilena ni latinoamericana, como se hizo hace ya más de una década, a comienzos de los noventa. Si la democracia alcanzada es incompleta y de débil calidad, ya no estamos más en situación de transición, sino de la necesidad de una profunda reforma política. Por otro lado, el modelo de economía de mercado neoliberal o "modelo privatizador" está agotado como base de un desarrollo nacional integrado y autosustentable, aquí y en todas partes. El mundo hoy se mueve dificultosamente entre las tendencias globalizadoras y la necesidad de reponer el papel orientador de los estados nacionales y sus alianzas.

Sin volver a la antigua subordinación de la economía a la política, lo que sería prácticamente imposible, cabe pensar en fórmulas alternativas a las actuales, que pasan por devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supranacionales, un rol dirigente en el desarrollo, estableciendo marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurando el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, sin dejar de reconocer que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados. De modo que lo que está en juego en los próximos años es la existencia del país como comunidad, con un sentido colectivo en el que se exprese su pluralidad y diversidad. El proyecto de país, sus formas de convivencia, las identidades que lo constituyen y su inserción autónoma en el mundo globalizado son hoy día la sustancia de la política.

Cinco parecen ser los principales desafíos en el desarrollo de tal proyecto.

I . El modelo político: reforma y conducción

a) La cuestión constitucional

Chile se ha dado constituciones desde muy temprano en su historia independiente. Estas han sido de larga duración desde 1833, y fueron consideradas legítimas por la comunidad nacional, independientemente del modo en que fueron aprobadas. Sus contenidos, cuando perdían legitimidad o debían adecuarse a problemas nuevos de la sociedad, eran reformados

consensualmente. Esta trayectoria fue interrumpida por la Constitución impuesta por la dictadura de Pinochet en 1980. Dicha Constitución no era legítima en su origen, por haberse implantado en un plebiscito fraudulento. Tampoco en su contenido, porque no revelaba ningún consenso nacional básico. Por el contrario, imponía una forma autoritaria de gobierno, se articulaba en torno al principio único de propiedad, definiendo un orden público económico que no podía cambiarse y buscando perpetuar un determinado modelo económico social, le daba poderes de veto a las Fuerzas Armadas, no aseguraba la representación adecuada de mayorías y minorías, restringía la soberanía popular y hacía imposible su modificación. Si la oposición a la dictadura entonces aceptó participar en el plebiscito de 1988 fue, precisamente, porque en la Constitución se consagraba ese mecanismo como la única posibilidad que, eventualmente, permitiría separar a Pinochet del poder e iniciar un proceso de transición a la democracia, con gobiernos elegidos por el pueblo que podrían luego reformar la Constitución íntegramente. Por ello, las negociaciones que la oposición democrática hizo con la dictadura después del plebiscito fueron dirigidas a asegurar, como primer paso, la posibilidad de un gobierno democrático, aunque limitado por el marco institucional.

La Constitución de 1980, en su esencia antidemocrática pese a las reformas introducidas antes y después del primer gobierno democrático, quedó instalada sin otra legitimidad que la de facto. Y la idea de nueva Constitución, de origen y contenido enteramente democráticos, fue siempre denegada por la oposición pinochetista. En tal situación, apenas se pudo intentar introducir algunas reformas a los llamados enclaves autoritarios, en general fracasadas, pero no se puso la cuestión constitucional como centro del debate y movilización de la opinión pública, como sí sucedió en el caso brasileño.

Pero no sólo se trata de una Constitución no democrática, sino que, además, es una Constitución de pésima calidad, que ha llevado a que sea la que mayores cambios ha tenido en la historia de Chile. Esto ha sido recogido por el Presidente Lagos en su primer mensaje presidencial del 21 de Mayo del 2000. En él, afirmaba que, desde ahora e ineludiblemente, debían superarse los enclaves autoritarios de la actual Constitución. Pero que, al mismo tiempo, había que pensar en una nueva Constitución para el siglo XXI, que reflejara un verdadero consenso en torno a lo que constituye al país como comunidad política en el mundo globalizado. Lo que significa repensar no sólo todas las instituciones del Estado y del gobierno, sino también las nuevas formas de ciudadanía.

De modo que la cuestión es no sólo la reforma de la actual Constitución y sus leyes orgánicas (lo que avanza lenta y dificultosamente, sobre todo en lo que se refiere a la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, es decir, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político y al sistema electoral), sino una transformación más profunda de todo el sistema político-institucional. Mientras la institucionalidad política chilena permanezca presa de las herencias de la dictadura, no sólo la mayoría no podrá gobernar como corresponde y la minoría y los poderes fácticos impondrán un veto permanente, sino que la gente sentirá como inútil su participación y como irrelevante la expresión de la voluntad popular, con lo que la política se irá deslegitimando irreversiblemente. A esta desvalorización y deslegitimación contribuyen también las visiones inmediatistas, en la derecha principalmente, pero también en personeros del gobierno y de la Concertación que se saltan el debate de ideas y que convierten a la política en una suma de ofertas concretas para ganar apoyos inmediatos, totalmente desvinculadas de proyectos que den sentido a la vida de un país, el que nunca podrá ser la pura suma de intereses particulares o aspiraciones y demandas individuales.

b) Los actores políticos

Como se sabe, el panorama político post-transición está constituido básicamente por dos grandes bloques partidarios, además de otras corrientes de menor gravitación que, debido al sistema electoral vigente, carecen de representación parlamentaria.

El bloque opositor de derecha está conformado por la UDI (Unión Demócrata Independiente), que juega el papel predominante, muy vinculada a la herencia del régimen militar, y por Renovación Nacional, que se inició en el período democrático como sector mayoritario pero ha ido perdiendo su fuerza en la medida que se desdibuja su carácter de derecha democrática como resultado del predominio ideológico de la UDI. Este bloque ha ido aumentando su caudal electoral, de la mano de su líder principal (Joaquín Lavín, proveniente de la UDI, ex candidato presidencial que obligó a la Concertación ir a una segunda vuelta en las elecciones de diciembre de 1999), que ha intentado cambiar la identidad pinochetista ligada a la dictadura militar, por la de una fuerza política no confrontativa ni ideológica, que sólo se preocupa "por los problemas de la gente". La "despinochetización" de la convocatoria, sin embargo, no logra superar esta crítica de la política tradicional y la banalización de la política misma, lo que deja a la derecha como una fuerza opositora que solamente capitaliza el descontento con la Concertación, pero que no perfila un verdadero proyecto de mediano y largo plazo.

De modo que, de no mediar errores significativos en la coalición gubernamental, no pareciera que pueda haber cambios importantes en la dirección de la política chilena en los próximos tiempos. Reafirmemos que la Concertación es el gran logro de la transición o democratización política chilena, y la única alternativa de gobierno estable visible, en la medida en que su futuro no dependa de la derecha, sino de su propia capacidad para resolver problemas pendientes.

Es un hecho que, más allá de las divisiones partidarias naturales en una coalición, hay tendencias transversales a los partidos que dificultan la redefinición de un proyecto político que se haga cargo del país, más allá de las tareas pendientes de la democratización política.

Así, hay una visión de derecha en la coalición de gobierno que se distingue de la derecha política opositora tanto en su apoyo a los gobiernos de la Concertación, como en su juicio respecto del régimen militar y del pinochetismo. Es decir, se trata de sectores claramente democráticos pero que comparten, con leves modificaciones, la visión de derecha en materia de modelo socioeconómico y que en parte han buscado constituir nuevos referentes políticos que vayan más allá de la actual división derecha-Concertación.

La segunda visión es la pragmática, caracterizada por la prioridad otorgada al manejo del poder político, la solución puntual de problemas y conflictos, los arreglos y negociaciones coyunturales sin una visión de largo plazo, lo que lleva necesariamente a políticas a veces contradictorias o incoherentes, y a la elaboración de propuestas y proyectos según la correlación de fuerzas y lo que reflejan las encuestas.

La tercera visión es la propiamente progresista o, si se quiere, de izquierda, también presente en todos los partidos. Ella se caracteriza por buscar devolver al Estado su rol dirigente y a la política su carácter central; por una opción preferencial por los sectores populares y más débiles y una orientación hacia una corrección profunda del modelo de desarrollo, que garantice el crecimiento con igualdad, por la búsqueda de verdad, justicia y reparación en todos los casos de violaciones a los Derechos Humanos, el incremento de la participación ciudadana y fortalecimiento de los actores sociales y una mayor identificación con América Latina en la estrategia de inserción en el mundo globalizado. El problema principal de esta visión ha sido la dificultad para ligar estas metas con propuestas de políticas públicas diferentes en muchos de estos campos,

por lo cual queda como una reserva crítica, planteando temas de debate más que proyectos alternativos.

El futuro de la Concertación depende menos de cuestiones ligadas a las luchas interpartidarias que de la elaboración de un proyecto que perfile mucho más la diferencia con las propuestas de oposición, y tenga un sello que corresponda más a la visión progresista que a la de derecha o a la pragmática, que han primado hasta ahora. Ello es lo único que asegurará no sólo el éxito de la actual administración, sino el futuro de la Concertación como coalición de gobierno.

2. La cuestión histórico-moral

La reconstitución del país como comunidad histórico moral pasa por enfrentar los dos grandes estigmas heredados: el primero, que se remonta al inicio de su existencia como país independiente, es la cuestión indígena, principalmente del pueblo mapuche. El segundo se refiere a las violaciones de derechos humanos ocurridas bajo la dictadura militar. Son las dos dimensiones de lo que se denomina la reconciliación -más allá de toda connotación de tipo religioso que quiera dársele al término- que muestran que la solución de los problemas del país tiene que ver mucho más con el modo como se tratan las cuestiones del pasado, que con el intento de clausurarlas. Los conflictos del pasado son básicamente problemas del futuro, sobre los que no cabe dar vuelta la hoja, porque condicionarán nuestro modo de vivir y nuestra calidad como país.

a) La cuestión indígena

El problema de fondo en esta materia no es ni la violencia con que aparece revestido el conflicto últimamente, ni tampoco un asunto de tierras, como lo fue la cuestión campesina de los años sesenta. En efecto, Chile, a lo largo de su historia, se caracterizó por una resolución más institucional de sus problemas, aunque también la salpican irrupciones de violencia política y social, normalmente esgrimida contra los más débiles. Un claro ejemplo de esta última es la violencia sistemática ejercida durante siglos contra los pueblos originarios, donde la nación cívico-institucional avasalló a la étnico-cultural. Lo que hace que, en el caso mapuche, podamos estar ante una violencia ilegal e ilegítima para la nación cívica-institucional, pero que, a los ojos de la nación étnica, aparece como una lucha legítima para reconquistar aquello de lo que fuera despojada. Este primer aspecto le da a las luchas mapuches de hoy un cariz distinto de aquél de las tomas de fundos de los sesenta y comienzos de

los setenta, en las que también participaron las comunidades indígenas. Es que en aquella época, las tomas de tierra iban asociadas a la idea de la "tierra para el que la trabaja", a proyectos políticos de cambio global y a una confianza en tales proyectos, en los que el estado estaba comprometido. Hoy no se trata de una demanda campesina, sino ancestral, étnica, basada no en un principio económico social, sino fundada en una rebeldía ante una injusticia histórica que se busca reparar. No es una lucha por un pedazo de tierra para trabajar, sino de un territorio que les fue arrebatado por la fuerza o el engaño económico. Y esto se acompaña de una profunda desconfianza hacia la clase política y económica, los militares y el Estado, considerados los principales culpables de la depredación que las comunidades indígenas han sufrido. Por supuesto que la historia ha continuado, y que sobre injusticias y despojos se construyeron nuevas realidades, algunas posteriormente legitimadas. Lo que hace más compleja la situación.

No parece haber otra solución posible que sea a la vez justa y estable, sino aquella que abarque simultáneamente cuatro puntos. El primero es la devolución programada de amplios territorios que busque compensar lo quitado al pueblo mapuche, lo que supone dar garantías a derechos individuales de quienes sean afectados por tales devoluciones. El segundo es la cuestión política, que implica en una reforma constitucional que asegure a los pueblos originarios un margen de autonomía en su gobierno, con la elección de sus autoridades, respeto del pluralismo interno, órganos de representación y parlamento propio para determinado tipo de problemas, y cuotas de participación en el Congreso nacional. El tercer punto es el desarrollo de las identidades y patrimonio cultural de los pueblos originarios, incluidos lengua, religión, costumbres y educación. El cuarto se refiere al problema que afecta a la enorme proporción de la población indígena que no vive en sus comunidades históricas, sino en ciudades y pueblos a lo largo del país. Políticas económicas, sociales y culturales focalizadas, participación en los órganos propios de debate y decisión políticas que se generen para estos pueblos, fórmulas de organización social propias, opciones de integración y preservación de identidades dirigidas a estos sectores, forman parte de una política integral respecto del problema indígena. Se trata de buscar solución al más antiguo problema histórico pendiente, aceptando un proyecto de sociedad multinacional reconocida institucionalmente.

b) Los Derechos Humanos y la reconciliación

Respecto de los crímenes y violaciones de derechos humanos bajo el régimen militar, los partidarios y herederos de éste sostienen que, para que haya

reconciliación, todos deben reconocer sus responsabilidades y culpas en el derrumbe democrático de 1973, decretando un empate moral entre víctimas y victimarios. Con razón, desde el lado de las víctimas se señala que hay una diferencia fundamental entre errores políticos y crímenes. Y tales errores han sido reconocidos por la mayoría de la clase política, con excepción de la derecha. Los crímenes, en cambio, no han sido reconocidos, esclarecidos ni castigados en su totalidad debidamente. Mientras no haya verdad y justicia, no podrá haber reconciliación.

Ha habido diversos hitos en cuanto a la reconciliación en esta materia. El primero fue el plebiscito de 1988, que desencadenó el término de la dictadura y la inauguración del primer gobierno democrático en marzo de 1990, luego de las elecciones de diciembre de 1989. Un segundo hito está constituido por las demandas e iniciativas de verdad y justicia que incluyen la Comisión Rettig sobre Verdad y Reconciliación, el juicio y condena a los cabecillas de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), o la reinterpretación de la ley de amnistía por el Poder Judicial, que ha llevado no sólo a buscar la verdad, sino a abrir procesos en los caso más emblemáticos de crímenes y violaciones cometidas desde el estado y sus aparatos armados. Finalmente, el desencadenamiento de los procesos a Pinochet a raíz de su detención en Londres en 1998, que lleva al desafuero del ex dictador por parte de la Corte Suprema a su regreso a Chile, y la Mesa de Diálogo. Esta última llega a un reconocimiento implícito de la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en los crímenes cometidos, las cuales, al cabo de un determinado período, entregaron un informe sobre desaparecidos absolutamente insuficiente y lleno de inexactitudes. Por su parte, el arresto de Pinochet en Londres culminó con su inculpación en Chile y su procesamiento, siendo sobreesido temporalmente el ex dictador por razones médico legales de demencia.

Quedan pendientes, así, tres grandes cuestiones en materia de reconciliación. La primera es la verdad completa, con la información y paradero de los detenidos-desaparecidos. La segunda es la justicia, reparación y castigo de todos los crímenes y violaciones cometidos. Este castigo sólo podría eventualmente atenuarse mediando el reconocimiento y solicitud de perdón público institucional y personal de los involucrados en los crímenes. La tercera cuestión, estrictamente vinculada al punto anterior, se refiere a una dimensión simbólica que tiene que ver tanto con la calidad de la democracia y la convivencia futuras, como con lo que se denomina la reconciliación: el reconocimiento, de parte de un sector de la población civil y de los militares, de los crímenes cometidos. La pretensión de estos grupos de que no hay diferencia entre los errores que cometió la clase política, que originaron la

crisis de la democracia en los setenta, y los crímenes cometidos por la dictadura, será un obstáculo permanente a toda reconciliación, un símbolo de impunidad y un instrumento de deliberación e intervención en política por parte de las Fuerzas Armadas. No habrá, mientras esta visión se mantenga, posibilidad de superación de los enclaves autoritarios. A lo más, habrá soluciones parciales que expresan, sobre todo, la presión de los militares y de sus representantes políticos.

Pero cabe aquí reconocer cierta transformación ocurrida en los últimos dos años, especialmente como secuela de hechos como la detención de Pinochet en Londres, su desafuero como senador vitalicio y su interrumpido procesamiento, los juicios en curso contra él y otros responsables de crímenes y violaciones a los Derechos Humanos, e iniciativas como la Mesa de Diálogo. En efecto, se está más cerca, una vez que se haya completado una renovación generacional, de que las Fuerzas Armadas retomen su identidad histórica, estableciendo su distancia con el régimen militar y sus crímenes. Ello es menos pensable en el caso de la derecha política, cuya identidad básica se constituyó bajo la dictadura, y que siente que cualquier reconocimiento podría significar su autodestrucción.

3. El modelo de crecimiento y desarrollo

Es cierto que, en el último decenio, Chile se ha destacado entre sus pares latinoamericanos por ser una notable economía emergente de la región. El desempeño económico ha estado principalmente impulsado por el aparato exportador y, en menor medida, por el consumo interno, habiéndose duplicado el PBI real, en los últimos diez años, mediante vigorosas expansiones en el ingreso promedio y en el consumo. Actualmente, Chile tiene un PBI per cápita de casi cinco mil dólares anuales y un PBI real per cápita (ajustado por el poder adquisitivo) de 9930 dólares. Tiene una esperanza de vida de 75,1 años, un nivel de alfabetización del 95,2%, y uno de los índices de Desarrollo Humano (IDH) más altos de la región, alcanzando en 1998 el mayor de América Latina. Al mismo tiempo, el país ha avanzado con fuerza en la agenda social, habiendo reducido la incidencia de la pobreza y la indigencia. La escolarización en Chile ha tenido avances importantes en la última década, con una media de escolaridad de un 9,3% a nivel nacional, lo que posibilita la generación de condiciones para alcanzar la meta de 15 años promedio para la totalidad de la población en etapa de escolarización, especialmente de los sectores rurales, cuyo promedio es de 6,3 años. Respecto de la sustentabilidad ambiental, pese a su debilidad, existen ciertos avances relativos, particularmente en la

institucionalidad y en los instrumentos de gestión ambiental disponibles. Pero en un marco de presiones económicas sobre el medio ambiente, no se han alcanzado niveles de calidad ambiental ni de recuperación del pasivo ambiental satisfactorios para los ciudadanos.

Hay al menos tres grandes problemas en la dimensión socioeconómica que, de no remediarse, podrían no sólo erosionar el dinamismo del crecimiento, sino que pondrían en peligro los avances realizados y la existencia misma del país como comunidad en el plano social.

a) La naturaleza del modelo

El primero de estos problemas se refiere al ritmo, tipo y metas del desarrollo económico. Se ha planteado la meta de ser un país desarrollado en el 2010. Pero no está claro si con el ritmo de crecimiento previsto (que tampoco es seguro, debido a cuestiones no siempre manejables de la economía mundial que han llevado a bajar las expectativas drásticamente para los años 2001 y 2002) se podrá llegar a esa meta. Más aún, se entiende por "ser un país desarrollado" alcanzar un nivel de vida como el que hoy tiene España. Pero nada asegura que en diez años ese nivel de vida sea suficiente para considerarse desarrollado. Y es aquí, entonces, donde se plantea el problema de fondo. El modelo de crecimiento del mundo sobre la base del papel principal de las fuerzas transnacionales de mercado y de lo que se ha llamado la nueva economía, ha dejado de ser un modelo de desarrollo. Crecimiento y desarrollo ya no van de la mano, y el problema estructural del empleo es la mejor ilustración al respecto. Esto exige intervenciones directas del Estado y la sociedad en la economía.

Es cierto que en el 2001 se han dado desde el Estado algunas señales interesantes a la preservación de los recursos o a la naturaleza de los fenómenos de desarrollo en el siglo XXI. Ejemplo de las primeras es la ley de evasión tributaria, y de las segundas, los proyectos de convertir al país en un centro para las nuevas tecnologías, así como la constante preocupación por los procesos de integración. Pero, incluso en estos campos, ha habido permanentes contradicciones y ambigüedades, como lo es la ausencia de una reforma tributaria integral y su reemplazo por una fórmula que benefició principalmente a las grandes riquezas y que impuso sólo una alza mínima a los muy bajos impuestos a las utilidades de las empresas. También lo ha sido la ausencia de una intervención innovadora y de largo plazo del Estado, habiéndose ella retardado especialmente en el campo del empleo, y equivocado en materia de compras de armamentos en la medida que responden a presiones de las Fuerzas Armadas y contradicen cualquier política de desarrollo.

El debate abierto por el Presidente en su Mensaje del 21 de mayo del 2000, sobre el tipo de economía y de sociedad del futuro, no tuvo continuidad. En términos operativos, los grandes temas de la agenda económica se redujeron sólo a los de la coyuntura inmediata. Asimismo, la discusión en torno a la naturaleza misma del modelo de crecimiento, basado en exportaciones sin alto valor agregado y con una tasa de desempleo que parece estructural, apenas ha tenido esbozos que muy luego son apagados. Pareciera ser que en todos los ámbitos, las únicas voces que influyen y que fijan incluso la agenda de los organismos públicos, son las de los grandes grupos empresariales, sus organizaciones gremiales y sus medios de comunicación.

b) Los actores del desarrollo

Y éste es precisamente el segundo gran problema no resuelto por el modelo socio-económico chileno: el de los actores del desarrollo. Por un lado, el país vive un permanente clima de guerrilla verbal y también de (in)actividad económica, desatado por los sectores empresariales mencionados, con la amenaza que si no se aceptan exigencias en el plano político (como el término del juicio a Pinochet), económico (como la baja de impuestos), o social (como la ausencia de normativas de protección al mundo sindical), dejarán de invertir. Sin duda que hay excepciones, pero el nivel de ideologización y los intereses desatados de ganancia a toda costa, tan generalizados, hacen que Chile no pueda contar con uno de los motores necesarios del desarrollo económico en el actual modelo de economía, como es una clase empresarial con responsabilidades frente al país, que piense en términos de éste y de su propio papel como agente de desarrollo, en permanente cooperación y relación con el Estado.

Subsiste una cierta timidez respecto del papel más activo del Estado en su capacidad dirigente y movilizadora. Es cierto que, en una economía altamente globalizada como la chilena, en comparación por ejemplo con los socios principales del Mercosur, se hace muy difícil la formulación de políticas económicas activas. Pero también es cierto que, en lo referente al rol regulador e incentivador en la economía, protector en lo social y promotor de áreas indispensables como la investigación o el medio ambiente, salvo en obras públicas, el Estado está aún atrasado y presa de las autolimitaciones que la ideología neoliberal ha impuesto como sentido común. La misma modernización del Estado, aunque ha producido avances interesantes en la informatización y en los niveles de atención al usuario, no ha escapado a la perspectiva de medirse con los indicadores propios del mundo privado o del mercado.

Reinstalar el papel dirigente, regulador y protector del Estado sigue siendo una tarea prioritaria, sin la cual no podrá resolverse el problema de las desigualdades a que haremos mención enseguida.

c) Las igualdades socio-económicas

El tercer problema, se refiere a las consecuencias de la situación económica en el mundo social, que se manifiestan en un relativo estancamiento, especialmente en lo referido al empleo, las igualdades socioeconómicas y la capacidad de acción de los grupos y sectores sociales más afectados. Respecto del empleo, aun cuando se han producido avances indudables, como el seguro de desempleo y la creación de nuevos puestos por parte del estado (una vez más, sin la participación de los empresarios), ya hemos señalado que la cuestión de fondo no ha sido abordada en sus términos reales y de futuro, sin pasar de mutuas recriminaciones sobre las responsabilidades de cada cual en la coyuntura inmediata. Y esa cuestión de fondo, como apuntábamos más arriba, es que hoy el crecimiento ha dejado de ser equivalente a desarrollo, integración social y, por lo tanto, en términos de la OIT, "empleo decente para todos", y que, por lo tanto, deben introducirse ya sea modificaciones al modelo de crecimiento, ya sea acciones complementarias que pueden ser contradictorias con algunas de sus premisas o supuestos, de modo de volver a vincular crecimiento y desarrollo. Mientras esto no se haga, todas las soluciones serán parches efímeros. Y no se ve que este debate, que se plantea en todas partes del mundo (así puede hablarse, por ejemplo, del modelo alemán, del modelo nórdico o del norteamericano), se haya instalado con seriedad en Chile, ni en el gobierno y la Concertación, con algunas salvedades, ni mucho menos en la oposición empresarial y de derecha política. En este sentido, las reformas laborales aprobadas a mediados del 2001, pese a que fortalecen la posición laboral, incluyen concesiones que implicaron, sobre todo, la falta de una visión coherente de lo que el trabajo representa en una sociedad que nunca fue plenamente industrial, pero que ingresa con ese lastre al mundo post-industrial globalizado.

Las desigualdades socioeconómicas son el principal talón de Aquiles de la sociedad chilena. En efecto, la pobreza, al menos en la dimensión estadística, se ha reducido significativamente, pero eso se ha debido principalmente al crecimiento y a políticas sociales eficaces del estado, y no a un proceso redistributivo. Si los pobres son hoy menos pobres, lo cierto es que los ricos son más ricos. Pese a la conciencia de que éste es el principal problema que afecta al país como comunidad social, el debate dirigido por los sectores empresariales y por centros de investigación afines divulgaron la tesis de que

"la pobreza no puede esperar y la igualdad sí", enfatizando que todo debía concentrarse en el crecimiento, que éste proveería igualdad y que cualquier modificación en este sentido perjudicaría la confianza. Este argumento también ha penetrado en ciertos sectores de gobierno, que señalan que la igualdad es consecuencia del crecimiento y que ésta es una discusión cuyo lujo sólo puede darse cuando se tengan tasas de crecimiento sostenido cercanas al 7%. Es decir, nunca. Lo curioso es que desde ambos lados, quizás por razones distintas, se cae en argumentos totalmente reñidos con la realidad histórica, como lo es afirmar una relación positiva entre desigualdad económica inicial y crecimiento económico, suponiendo que, obtenido el segundo, vendría el derrame y se revertiría la tendencia negativa original. Algunos economistas, no propiamente estadistas ni izquierdistas, han llamado la atención sobre este punto, haciendo ver que la relación es inversa a la que se predica: para que haya crecimiento, debe haber mayores tasas de igualdad desde el comienzo. Negando o postergando la necesidad imperiosa de igualdad tanto para el desarrollo económico como para la subsistencia de un país como comunidad, se ha ido desplazando el eje central que distinguía la campaña y el proyecto del Presidente Lagos de todos los demás. Y esto ha sucedido no sólo en el debate propiamente tal, sino en las medidas urgentes y necesarias en esta materia, como lo es principalmente la reforma tributaria.

Uno de los rasgos intrínsecos del modelo socioeconómico de crecimiento es su capacidad de desestructurar toda forma de acción colectiva que no sea la de los poderes fácticos o corporativos empresariales. En este plano, cabe reconocer que, así como el modelo de desarrollo previo, basado en la industrialización y el estado, tenía ciertos defectos que había que corregir desde fuera de él, también este tiene perversiones que forman parte de su naturaleza. En efecto, el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas. Al desestructurar la acción colectiva, se privilegia sólo la corporativa ligada al poder económico, y se generan acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar la ausencia de una institucionalidad adecuada, tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del estado para procesar los conflictos y demandas. El caso de los temas medio ambientales es un ejemplo acuciante. Pero también lo son la descentralización y los conflictos laborales, donde las regulaciones y sistemas arbitrales son resultado de la imposición dictatorial, apenas corregidos durante el período democrático.

La falta de contrapeso entre las organizaciones sociales, especialmente de los sectores más vulnerables, y los actores más poderosos que actúan en la economía, los poderes fácticos, se ha agudizado. Esto hace que los actores sociales debilitados se vean obligados a poner como única tarea de su acción sus propios problemas particulares, dejando a un lado la preocupación por las grandes cuestiones nacionales. Este aumento de su dimensión puramente corporativa se refuerza al no contar con un sistema partidario en el que los sectores sociales se sientan escuchados e incorporados por la clase política, con la excepción de la derecha, que expresa directa y únicamente los intereses empresariales y militares, y del Partido Comunista, sin mayor proyección política, que suma cualquier descontento contra los gobiernos de la Concertación. Todo lo anterior obliga a darle prioridad en el futuro a las tareas de regulación y control político y social del modelo. Ello implica el fortalecimiento tanto de actores sociales y políticos como de la institucionalidad estatal frente al mercado y los poderes fácticos.

4. La transformación cultural

a) Impunidad y confusión valórica

Si puede hablarse de una orientación cultural prevaleciente en la sociedad chilena de los últimos veinte años, ella es la impunidad. La falta de responsabilidad para asumir los costos de lo que se hace y la seguridad de que se puede hacer lo que se quiere, sin que ello vaya a ser sancionado cuando se violan las normas morales y de convivencia. Sin duda que el origen de ello es la percepción de que los grandes crímenes cometidos por quienes tomaron el poder a sangre y fuego en 1973 no serán castigados. Por lo tanto, esta orientación irá declinando a medida que efectivamente se vaya avanzando en la sanción de aquellos crímenes.

El modelo socioeconómico vigente refuerza este principio de la impunidad a través del instrumentalismo, la motivación del éxito rápido, el individualismo como base de la acción y la desconfianza de las instituciones y acciones colectivas. Se tiende a promover una actitud de "ganar a toda costa". Mientras se gane, no se repara en los medios, y cuando se pierde, aunque se usen los mismos métodos que llevan a ganar o tener éxito, se castiga. Lo que se expresa también en el ventajismo ("a ver si pasa") por encima de la visión a largo plazo y de la capacidad de sacrificar un bien inmediato por otro más trascendente, pero de más lenta consecución. Ello lleva a la carencia de profesionalismo y a la generalización del "masomenismo" y del carácter "aproximativo" del desempeño. Por otro lado, la incorporación de valores de

eficiencia instrumental para obtener lo que se quiere, para ser "emprendedor", como señalan algunos ideólogos, implica la coexistencia de una capacidad de innovación frente a situaciones inmediatas y un alto nivel de conservadurismo axiológico más profundo, de tipo atávico, reforzado por instituciones como la Iglesia, respecto de principios éticos y modelos de convivencia y comportamiento.

Todas estas orientaciones son funcionales al modelo socio-económico y son por él promovidas. Pero casi todas ellas conspiran contra la conformación de una verdadera sociedad moderna y contra la idea misma de una comunidad nacional que no se reduce al mercado, el consumo y las comunicaciones masivas. Es más, son contradictorias con la memoria histórica de una sociedad no exenta de mediocridad pero que valoró la solidaridad y el esfuerzo colectivo. Y por ello, no logran penetrar enteramente en la conciencia de los chilenos, conviviendo contradictoriamente con otro tipo de preocupaciones como, la búsqueda de la igualdad, la valoración de la educación para ser y no sólo para ganar dinero, la crítica al inmediatismo, el rechazo a una vida chata y sólo orientada por el cálculo del interés, la demanda de un estado activo, la protección de identidades y del medio ambiente, la valoración y nostalgia de acciones colectivas, la búsqueda de un sentido más trascendente.

Así, el rasgo principal es una fusión contradictoria entre estas diversas orientaciones de valor, como forma a la vez de adaptarse y de protegerse contra el avasallamiento del mercado, las comunicaciones y los poderes fácticos.

b) La resignificación política

La política, que fue el cemento cultural de la sociedad chilena, hoy tiende a perder su centralidad en la construcción tanto de la identidad nacional como de las identidades particulares dentro de ella. Y el sustrato o base propiamente cultural es, en otros ámbitos, muy débil. En la economía, donde el crecimiento, el diletantismo y el consumismo reemplazan al desarrollo, el profesionalismo y la producción. En la pretensión de una modernidad "externa" y aparente que no asume su historia, no recorre una trayectoria y no acepta la creciente diversidad de modelos de modernidad existentes hoy día en el mundo. En una "reconciliación" que no quiere reconocer culpas, niega o "cierra" el pasado y busca "dar vuelta la hoja".

Es cierto que por la política y la economía pasa sólo una parte de las identidades personales y colectivas, y que esta se juega más, hoy en día, en los sentidos

de vida individual y social. Es en el modo de enfrentar estos problemas de sentido que se van a constituir principalmente las identidades, pero ello implica un amplio debate y no la mera adaptación a un determinado modelo económico. Pero en esto, el estado y la política son insustituibles, ya no como constructores únicos de identidades, sino generando los espacios en que ellas puedan ir formándose. Porque la identidad nacional no se define de una vez para siempre. Ella es siempre un proceso ininterrumpido en que se combinan tradición, respuesta coyuntural e imaginación prospectiva. Esta es la verdadera base material real de un proyecto nacional y la política es su articuladora indispensable.

5. La sociedad chilena y la globalización

Un quinto ámbito en el que deben definirse nuevos consensos para la formulación de un proyecto nacional es el de la inserción del país en el proceso de globalización. Es evidente que éste ha impactado en la sociedad chilena de una manera más fuerte que en otras partes del continente, entre otros motivos, por su dependencia histórica de los fenómenos externos en todos los planos, pero también por la naturaleza de su economía, más abierta que las otras, en tanto que la apertura y los ajustes se hicieron antes que la globalización se impusiera como el fenómeno central de fin de siglo. La discusión, entonces, no consiste en si hay que globalizarse o no, cosa que ya está ocurriendo independientemente de las voluntades, sino en cómo controlar y orientar este proceso de modo que se limiten sus costos y pueda ser aprovechado como una oportunidad para el desarrollo no sólo económico, sino también social y cultural del país.

a) Enfrentando la globalización

El reconocimiento de la realidad ineluctable de la globalización ha llevado a dos grandes visiones en esta materia. Por un lado, quienes piensan que Chile puede encarar este desafío solo, para lo cual, dada la realidad de su economía ya globalizada en gran parte, debe buscar negociaciones convenientes, con quienes sea y por su propia cuenta. Ello está en la base de las acciones encaminadas a un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, con otros países de América Latina y con la Unión Europea. Por otra parte, hay quienes piensan que esta tarea no puede realizarse aisladamente, y que hay que privilegiar la inserción en un bloque regional latinoamericano, para desde ahí, asumir en conjunto las tareas de globalización. Ello está en el origen de las posiciones que privilegian las negociaciones con el Mercosur. A favor de la primera posición y en contra de la segunda juega un papel importante la

cuestión arancelaria, en la que el sistema chileno aparece como incompatible con el de los países que tienen aranceles muy altos, entre otros motivos, porque dependen mucho más de su mercado interno que la economía chilena. A favor de la segunda postura, por su parte, juega también un argumento económico: los potenciales consumidores de productos chilenos de mayor valor agregado no son los Estados Unidos, sino precisamente los países del Mercosur.

La posición oficial de Chile busca combinar ambas visiones, afirmando que se trata de buscar acuerdos de libre comercio con el mayor número de países. De ahí el privilegio, por un lado, a negociaciones bilaterales con los Estados Unidos, Europa, Asia y determinados países de América Latina, y, por el otro, de construir la integración económica, política y cultural con el conjunto de América Latina, y de ahí su participación, aunque no como miembro pleno, en el Mercosur. Es evidente que se navega aquí en campos contradictorios, lo que puede afectar la viabilidad de la estrategia, pese a que pueda ser conveniente o necesaria en el corto plazo, en la medida que la pertenencia a uno genera obligaciones que limitan la acción respecto del otro.

En el fondo de estas opciones, pueden apreciarse dos dimensiones diferentes del problema, cada una de las cuales da origen a diversas posiciones. La primera es la que se refiere fundamentalmente a la cuestión económica, donde juegan un papel fundamental la situación estructural de la apertura y la política de comercio exterior. La segunda se vincula a una visión más compleja de la globalización, en la cual se hace entrar en juego los factores sociales, políticos y culturales y la idea de bloques en el mundo globalizado, geopolíticos y geoculturales y no solo geo-económicos.

b) La dimensión económica

La política de comercio internacional ha sido definida como una "pieza central" en el desarrollo económico de Chile. Dado el tamaño relativamente pequeño del mercado interno, el potencial del crecimiento del país está directamente asociado a una aplicación exitosa del modelo exportador. Este postulado se basa en el hecho de que un 50% del PGB está vinculado al sector externo, superando el 70% si incluimos al sector servicios. Teniendo en cuenta la escasa incidencia de Chile en el comercio mundial (0,3%), la consiguiente dificultad de imponer sus puntos de vista unilateralmente y la diversidad de mercados con los que mantiene intercambios económicos, el gobierno actual ha planteado que "es necesario negociar acuerdos que incluyan la mayor cantidad de temas y disciplinas comerciales con el conjunto de nuestros socios comerciales significativos. Sólo de esta manera, a través de una agregación

de acuerdos comerciales, se podrá obtener un efecto de bienestar neto y neutralizar los potenciales efectos de desviación del comercio". En este contexto, los objetivos de la política internacional son: profundizar la inserción internacional, apertura y liberalización comercial, considerando exigencias de crecimiento y de equidad; combinar la inserción comercial con promoción y protección de inversiones; aprovechar las oportunidades de la globalización y minimizar sus riesgos; favorecer la competitividad y estimular el cambio tecnológico; eumplir con los compromisos internacionales contraídos.

Para realizar estos objetivos, se han usado tres instrumentos de la política comercial. Primero, la apertura internacional unilateral, considerada para un país pequeño una buena política, ya que contribuye a una asignación de recursos más adecuados. El segundo instrumento son las negociaciones multilaterales, que parecen convenientes ya que participan en él los principales países con los cuales Chile comercia. En efecto, a juicio de las autoridades, una negociación en este ámbito representa una buena opción para el país, ya que se beneficia de las concesiones económicas que se intercambien entre sus miembros, independientemente del tamaño y peso relativo y del nivel de desarrollo que ostenta. El tercer instrumento son los Acuerdos de Libre Comercio Bilaterales y Regionales. En la década de los noventa, en un contexto político económico caracterizado por conflictos entre las potencias y por la formación de bloques económicos excluyentes (Nafta, UE, Asia Pacífico, Mercosur, etc.), Chile buscó una forma de proteger y profundizar el esquema de desarrollo adoptado en las últimas décadas como complemento de su política de apertura unilateral, optando por una política activa de acuerdos regionales. Se aspira a poder negociar acuerdos tipo TLC con la mayor parte de los socios comerciales más importantes, con el objeto de acceder a estos mercados en condiciones iguales o mejores que sus competidores y asegurar reglas de juego estables. Asimismo, se busca contar con mecanismos institucionales para la solución de las controversias comerciales, ya que es fundamental, para una economía pequeña, contar con un respaldo claro en materia de normativas internacionales.

Actualmente, el intercambio comercial de Chile se divide en partes prácticamente equivalentes entre América Latina, América del Norte, Europa y Asia, y se han suscrito acuerdos comerciales en todas esas regiones. De esta forma, es el único país de América Latina que ya ha negociado acuerdos comerciales con todos los países de la región, faltando sólo en el hemisferio americano, hacerlo con los países del Caribe y EE.UU. Esto último, incluso, se ha acelerado significativamente después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Hay también una activa

participación en la APEC, foro que se ha revigorizado a partir de la superación de la crisis asiática, y que es crucial en la actual etapa de incertidumbre respecto de los avances que se podrán concretar en el marco multilateral de la OMC. También en este marco, se han legitimado los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, y existe una multiplicidad de negociaciones entre varios de sus principales miembros (Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Chile, Corea, Japón, México). Con la Unión Europea se ha iniciado, finalmente, la fase técnica de las negociaciones comerciales, y, a pesar de las reticencias europeas respecto de los ritmos y la amplitud y profundidad de las mismas, Chile aspira a lograr un tratado de libre comercio que incluya el conjunto de temas comerciales (esto es, inversión extranjera, aranceles, servicios), que constituyen los llamados "acuerdos de tercera generación".

En esta perspectiva, la política comercial chilena busca distinguir dos ámbitos: los acuerdos comerciales en los que priman las condiciones de mercado y aquellos donde se privilegian otros aspectos (políticos, estratégicos, culturales). En el primer ámbito, se apunta a negociar y maximizar las oportunidades con los principales socios comerciales, muchos de los cuales son las economías más prósperas y dinámicas a nivel global (Unión Europea, EE.UU., Corea, Japón, los países del ALCA). En el segundo contexto, las negociaciones comerciales son parte de un esfuerzo nacional mayor para alcanzar una integración plena con los países vecinos. Pero se señala que sólo a través de una acción simultánea en ambos ámbitos se pueden desplegar las potencialidades del desarrollo exportador de Chile.

Es evidente que aquí hay una doble prioridad que aparece como una tensión. Por una parte, el tratado con Estados Unidos, y por otra, la presencia en el Mercosur. Cabe recordar que EE.UU. es el primer socio comercial y el principal inversionista extranjero en Chile. En este sentido, algunas de las principales razones para negociar con este país son mejorar las condiciones de ingreso de los productos chilenos en ese mercado, tener reglas claras, establecer mecanismos que permitan defender adecuadamente la posición de los chilenos que comercian en los conflictos comerciales con ese país, lograr mecanismos definidos para la solución de conflictos comerciales, mejorar aún más la calificación de riesgo país para Chile (que es la mejor de la región) y, por ende, atraer más inversiones y generar más empleo, incrementar la productividad de las empresas chilenas, facilitando la adquisición de tecnologías más modernas y a menores precios, incentivar y apoyar una mayor participación de Chile en la llamada "nueva economía", considerando que EE.UU. está a la vanguardia de esta nueva forma de hacer negocios. En el ámbito internacional, se prevé que las negociaciones bilaterales con EE.UU.

Servirán también como un catalizador que dará vigor al proceso de liberalización hemisférica, tanto a escala bilateral como en el marco del ALCA.

Ahora bien, las autoridades chilenas reconocen que el anuncio del inicio de las negociaciones comerciales con EE.UU. y también con la Unión Europea no ha dejado indiferentes a los socios del Mercosur. Pero Chile ha argumentado que, contrariamente a lo que ocurría a mediados de los años '90, el objetivo de esta negociación no es la incorporación al NAFTA, sino un TLC bilateral, tal como se ha negociado ya con Centroamérica, México y Canadá. Pero, más allá de las ventajas económicas inmediatas y sin ignorar los problemas que las negociaciones directas con EE.UU. ocasionan a sus socios del Mercosur, un importante argumento político es que la presencia de Chile en la subregión de América del Norte puede ayudar a evitar que el polo mexicano caiga totalmente bajo la dependencia económica de EE.UU. y, por lo tanto, mantener vigentes los lazos autónomos de México con América Latina y el Mercosur y, más aún, la opción de la integración latinoamericana.

c) El Mercosur

Respecto del Mercosur, la opción es ir a una integración plena en una gran variedad de campos (político, macroeconómico, comercial, cultural, social y laboral, energético, entre otros), lo cual sólo es posible entre países vecinos que comparten, en medida importante, un enfoque político frente a la democracia, el desarrollo y la globalización. Es en este sentido que se señala que aquí la cuestión principal no es el libre comercio ni la unión aduanera, sino una integración de fondo y de horizonte amplio, y que, por lo tanto, no cabe desgastarse en un debate acerca de si se debe priorizar un área geográfica o un socio comercial por sobre otro. Así, Chile se plantea un plan de trabajo que incluye un amplio abanico de negociaciones bilaterales, subregionales y hemisféricas con el conjunto de los socios significativos para el país.

Lo cierto es que, desde que fue firmado el Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, los gobiernos chilenos han buscado que el país participe en este acuerdo. Pero las disparidades existentes entre los países miembro y Chile han impedido la plena integración. Los temas principales de controversia tienen que ver, por un lado, con la cuestión arancelaria, dado que la estructura diferenciada del arancel del Mercosur y su promedio cercano al 15% contrastan con el arancel parejo y cercano al 6% de Chile (a este último no le conviene elevar los aranceles, debido a la estructura de su economía exportadora, y el Mercosur no está en condiciones de bajarlos rápidamente). Por otro lado, para Chile es más fácil y eficaz negociar directamente con terceros que hacerlo

integrado al Mercosur, y esto es incompatible con las normas del bloque, que obliga a sus miembros a negociaciones conjuntas. Además de estos dos aspectos, especialmente sensibles en el último tiempo, se argumenta como dificultades adicionales la inconveniencia para Chile de modificar su política de protección a la agricultura tradicional, con lo que los otros países no desgravarían los productos industriales, las diferencias de institucionalidad económica, la dificultad de coordinación de políticas macroeconómicas, la ausencia de un mecanismo institucional de solución de controversias más allá de la diplomacia presidencial, los diversos enfoques de negociación entre Chile y los otros países, con tradiciones más de libre comercio en el caso chileno y más proteccionistas en el caso de los miembros de Mercosur, y otras diferencias importantes en temas tales como servicios, inversiones, propiedad intelectual, antidumping, etc.

Para las autoridades actuales del gobierno de Chile, la verdadera integración se da entre países vecinos que, además de los intereses económicos, comparten fronteras, valores y proyectos. Esta sería la razón del desecho de Chile de profundizar su inserción en el Mercosur, para lo cual, en el corto plazo, ha buscado asegurar la plena participación del Presidente de Chile en la reunión de Presidentes y la plena participación del país en el mecanismo de coordinación de políticas macroeconómicas y en otras instancias del bloque. También se procura adoptar un mecanismo de seguimiento de la situación, proyectos y perspectivas del Mercosur; analizar la posibilidad de asumir los compromisos que los cuatro miembros han adoptado o vayan adoptando en el futuro, de modo de llevar adelante las vinculaciones "como si Chile fuera miembro" con la excepción de los aspectos referidos al arancel externo común y a las negociaciones económicas con terceros; mantener en estudio la posibilidad de adherir al Mercosur sobre la base de que tal adhesión no quede condicionada a la aceptación de los compromisos sobre arancel y negociaciones con terceros ya mencionados y que aquél supere su estado actual de "unión aduanera imperfecta"; y considerar la posibilidad de proponer la profundización del acuerdo actual con el objeto de convertirlo en un acuerdo de asociación política, económica y social con instituciones estrictamente intergubernamentales.

Estos planteamientos fueron sintetizados por el Presidente Ricardo Lagos en su discurso ante el Parlamento argentino, señalando que si el Mercosur se limitaba a un horizonte de unión aduanera, pasarían muchos años hasta que Chile pudiera encontrarse con los otros socios, una vez que la cuestión de aranceles se hubiera resuelto naturalmente. Pero que, por el contrario, estaría

dispuesto desde ahora mismo a avanzar hacia una verdadera integración económica, política, social y cultural.

Es evidente que no todos, en la sociedad chilena, comparten este punto de vista, y que en el interior mismo de los gobiernos de la Concertación hay posiciones discrepantes, como hemos señalado, que privilegian la relación con los Estados Unidos y un Tratado de Libre Comercio con éste y el desarrollo del ALCA, considerándolos incompatibles con el ingreso al Mercosur. La política del gobierno de Chile de integrarse plenamente al Mercosur presupone que esta incorporación permitirá al país unir fuerzas con socios comerciales con los cuales se tienen afinidades significativas, lo cual potenciaría la capacidad negociadora con terceros mercados y en los foros internacionales. Hay sectores en el país que postulan que esta premisa podría ser cierta en materia política, de seguridad y otras áreas, pero que, de acuerdo a la experiencia de los negociadores económicos, no es aplicable a las negociaciones comerciales y que, en materia económica, la integración plena al Mercosur podría llegar a ser un desastre.

El punto crucial es que las divergencias entre Chile y los otros países del Mercosur no son tanto un problema ideológico, sino de estructuras productivas y orientaciones de desarrollo profundamente distintas, que no se modificarán en el corto plazo. Como hemos indicado, Chile ha basado su crecimiento en el aumento de las exportaciones, mientras que en Argentina y Brasil el mercado interno es fundamental y las exportaciones son relativamente marginales. Asimismo, las divergencias internas en Chile respecto de las estrategias de negociar con EE.UU. y participar en el ALCA en oposición a la que privilegia el Cono Sur, reflejan también intereses y proyectos de inserción en la economía mundial que, aunque también relacionadas con posiciones ideológicas clásicas, no son reductibles a ellas.

d) Más allá de la economía

Y ello nos lleva a la segunda dimensión de la inserción del país en el mundo globalizado, más allá de la problemática puramente económica. La cuestión de fondo está ligada a la naturaleza de la globalización. Lo más probable es que la inserción de los países no se haga en forma aislada, lo que sólo podría lograr una gran potencia, sino a través de la conformación de grandes bloques, no sólo económicos sino, sobre todo, político culturales. Si es así, nuestra primera hipótesis es que América Latina debiera ser uno de ellos, lo que significa ir mucho más allá de acuerdos de libre comercio, para pensar en una lógica de integración en todos los planos y aspirar a ser uno de los modelos o espacios de modernidad del mundo que se está formando.

A su vez, la integración, es decir, la conformación de un espacio económico, pero sobre todo político cultural, en el mundo globalizado, no puede hacerse de la noche a la mañana y en forma mecánica y automática. Se trata de un proceso gradual en el tiempo, que necesariamente operará por parcialidades. Si se quiere que América Latina constituya un gran bloque en el proceso de globalización, es decir, que signifique un espacio de desarrollo económico común, pero también de desarrollo científico-tecnológico y de industrias culturales, de ciudadanía y sociedad civil fuerte, participativa y diversificada, de interculturalidad, de una institucionalidad laboral y medio-ambiental compartida, etc., entonces hay que ir pensando en subespacios en los que cada uno de estos aspectos vaya realizándose parcialmente y estableciendo lazos con otros subespacios.

Nuestra segunda hipótesis, entonces, postula que la conformación de un gran bloque económico-político-cultural latinoamericano se irá construyendo en torno a tres grandes ejes, más allá de las crisis que hoy puedan apreciarse. Uno es el eje México-Centroamérica. El otro está configurado por los países andinos, que enfrenta la situación más problemática hoy en día. El tercero está constituido por los países del Mercosur, donde Brasil juega una posición preponderante. No tiene sentido de futuro pensar al Mercosur fuera de esta perspectiva. Por eso, la cuestión de la participación chilena en el Mercosur tampoco puede reducirse a las ventajas económicas de corto o mediano plazo, ni a la comparación en este plano con otras alternativas.

Nuestra tercera hipótesis afirma que Chile no tiene más alternativa que formar parte, junto con la Argentina, del conjunto de países cuyo polo es Brasil, y esto, hoy por hoy, es el Mercosur. El rol de Chile no será jamás el de liderazgo, como pretenden ingenuamente algunos, pero sí puede ser crucial como bisagra entre estos tres ejes: acercar México a América del Sur, hacer de interlocutor con la recomposición política de los países andinos a los cuales ha estado históricamente ligado, y jugar junto con Argentina y los otros países el papel necesario de contraparte que impida el aislacionismo brasileño.

En síntesis, pensar la sociedad chilena frente a la globalización es pensarla no sólo como economía o mercado, sino en su inserción en América Latina. Desde este punto de vista, su presencia en el Mercosur parece indispensable. Las estrategias destinadas a ligar la economía chilena a otras áreas pueden ser hoy importantes, pero no debieran nunca desarrollarse al precio de dañar o hacer imposible a largo plazo el objetivo principal de constituir un bloque latinoamericano en el mundo globalizado.

Más allá de los cálculos económicos inmediatos, de las conveniencias de otras alianzas y negociaciones con otros bloques, no hay destino para Chile si no construye su proyecto de país en este contexto. Y su aporte propio será lo que ha sido siempre su única ventaja comparativa histórica: una institucionalidad político democrática que aún le queda por construir.

CONCLUSION

En los últimos años asistimos a procesos contradictorios, tanto de erosión de lo que quedaba de los componentes del proyecto nacional, popular y democrático (como, por ejemplo, la desaparición sociológica de la clase media y su reemplazo por un agregado de estratos o segmentos, o el reemplazo de los movimientos sociales por opinión pública, poderes fácticos o grupos de presión corporativa), como de recomposición de los jirones que mantienen viva aún la idea de comunidad nacional, como es por ejemplo la recuperación democrática, si bien con una institucionalidad que le quita relevancia y calidad y puede transformarla, a la larga, en una mera formalidad. Algunos celebran este cambio como modernización y mayor libertad de los individuos, sin reparar en que hay también una desmodernización de lo que ha sido la modernidad chilena y a veces su liso y llano reemplazo por la ley del más fuerte o del más oportunista.

El gran problema es, entonces, cómo se reconstituye la idea de una sociedad o comunidad política, frente tanto a las transformaciones estructurales y culturales que provienen de los fenómenos de globalización, como a las herencias del proyecto militar y neoliberal, lo que el regreso a una democracia incompleta no ha resuelto aún. En un plano político, la reconciliación histórico-moral, la igualdad socioeconómica, el papel del Estado y la política y la inserción en el espacio latinoamericano para responder a la globalización, son las cuestiones que deben ser enfrentadas para resolver el problema central de Chile al entrar en el siglo XXI.