

# 1

## Introducción

Diego Calderón y Felipe Gajardo

Durante las últimas cuatro décadas Chile ha experimentado una serie de cambios profundos en distintos aspectos sociales y económicos. Los vaivenes propios de la historia, la política y la economía han dado forma y apariencia a un modelo particular de sociedad que goza de una inusitada admiración por parte de organismos internacionales, pero que a la luz de distintos conflictos suscitados en los últimos años, opiniones generales y debates públicos, pareciera no convencer del todo a muchos de sus actuales protagonistas.

Identificar los intrincados mecanismos del funcionamiento del Chile actual es una tarea compleja que involucra el análisis de fuerzas e intereses —de distinto carácter y dirección—, cuya interacción se funde en lo que usualmente se denomina un ‘modelo’ de desarrollo económico y social. Un modelo es, en este sentido, el modo de operar de una multiplicidad de variables, el cual sigue pautas específicas y repetitivas. ¿Cuál es, entonces, este famoso modelo del que se escucha tan a menudo? ¿Por qué es importante estudiarlo como tal y reflexionar acerca de él? ¿Qué elementos requieren revisión, reemplazo o renovación? Estas son algunas de las preguntas que este libro intenta profundizar, tratando de contribuir, en cierto modo, al esclarecimiento de algunos de sus aspectos esenciales, particularmente en lo que a la economía se refiere.

Antes de continuar son necesarias algunas definiciones previas. Consensuar definiciones en las ciencias sociales no es tarea fácil. Para evitar caer en la dinámica de la interpretación sobre qué es o cómo se entiende un modelo de desarrollo, en esta introducción se hará uso (o abuso) de la siguiente proposición general: un modelo de desarrollo económico y social corresponde —en términos generales y abstractos— al conjunto de relaciones sociales entre distintas estructuras que subyacen al funcionamiento cotidiano de una sociedad. Las relaciones sociales incluyen, entre otras, las relaciones culturales, políticas y económicas que se manifiestan en la tríada Estado, mercado y sociedad, y cada una de estas estructuras contiene distintos elementos que las caracterizan, como instituciones (en un sentido amplio), reglas del juego, sujetos (burócratas, empresarios, trabajadores, ciudadanos, etcétera) y condiciones materiales. De este modo, la interacción y las dinámicas propias de los elementos en cada estructura, y las relaciones sociales en las que éstas se contextualizan, determinarán el carácter cualitativo general del modelo de desarrollo en cuestión.

Este marco analítico no es novedoso y está basado en lo que Hall y Soskice (2003) denominan “variedades de capitalismo”, a saber, el estudio de modelos de desarrollo cualitativamente distintos que conviven en el marco del capitalismo contemporáneo. La diferencia relevante para la explicación que se hace en esta introducción es la incorporación explícita de la esfera política a dicho marco, entendiendo que el carácter y las relaciones que cruzan la tríada Estado, mercado y sociedad tienen su expresión material a través del ejercicio del poder en los distintos campos en que éste se desenvuelve, lo que incluye, desde luego, la arena de la política formal y la arena de los conflictos sociales.

## **El modelo económico y social chileno**

A lo largo de su historia, Chile se ha caracterizado por al menos tres rasgos de larga data y alta persistencia: i) una matriz exportadora dependiente de minerales como fuente principal de ingresos (Díaz, Lüders y Wagner, 2016); ii) una alta y persistente desigualdad económica (Rodríguez Weber, 2017); y iii) una estructura política contenida con una democracia poco participativa (Grez Toso, 2009).

Si bien estas tendencias generales han estado presentes durante los últimos doscientos años, las dinámicas propias y los contextos particulares de cada periodo histórico han dado origen a modelos de desarrollo de distinto carácter y alcance. El último de estos —y el más importante para los temas que en este libro serán tratados— es el que tomó forma durante la dictadura cívico-militar y el periodo de la transición democrática.

En efecto, desde comienzos de los años ochenta Chile ha experimentado cambios profundos en su modelo de desarrollo. Las transformaciones radicales realizadas durante la dictadura, y luego durante el retorno a la democracia, han tenido efecto en una larga lista de elementos que incluye las esferas política, económica, social y cultural.

La victoria ideológica y material del paradigma neoliberal sobre el conservadurismo autoritario del mundo militar en la segunda mitad del periodo dictatorial, sumada a los amarres legales e institucionales, sentaron las bases del ordenamiento político-económico de la transición democrática.

Dicho ordenamiento, todavía vigente, fue caracterizado por tres pilares básicos de la tríada Estado, mercado y sociedad: 1) el rol subsidiario del Estado en las esferas económica y social, 2) la preponderancia de los mecanismos de mercado para la asignación de recursos en la economía, y 3) el desarrollo de una lógica social mercantilizada en el marco de un sistema político de baja intensidad democrática.

En el caso del primer pilar —el rol subsidiario del Estado—, el cambio en el carácter del Estado desde uno proveedor de derechos sociales (aunque de baja escala) y orientador de la economía, hacia uno subsidiario y de injerencia mínima en la actividad económica, obedece, entre otros factores, a dos transformaciones

esenciales del avance capitalista neoliberal: una en el plano ideológico y la otra en el plano material.

El asidero ideológico del llamado neoliberalismo puede entenderse en términos generales bajo la óptica los intelectuales liberales como Friedrich Hayek, Milton Friedman, Robert Nozick y Ayn Rand, y en las experiencias políticas de la década de los ochenta con los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido.

En su famoso *Camino de servidumbre* de 1944, Hayek argumentaba cómo la planificación centralizada produciría, de forma inevitable, la creación de una sociedad represiva y tiránica. Hayek planteaba que la intervención estatal solo estaba justificada en casos muy particulares y que debía ser mínima. De hecho, en su artículo “El uso del conocimiento en la sociedad” de 1945, argumenta en contra de la planificación centralizada debido a la incapacidad que ésta tiene de alcanzar la eficiencia del sistema de precios de una economía descentralizada para informar sobre la abundancia o escasez de un determinado bien.<sup>1</sup>

Por otro lado, desde la filosofía política, y en oposición a las visiones más contractualistas, en *Anarquía, Estado y utopía*, de 1974, Nozick plantea el concepto de “Estado mínimo”. Según este autor, las funciones del “Estado mínimo” se limitan solamente a proveer protección contra la violencia, el robo y el fraude, y a garantizar el cumplimiento de los contratos. Así, Nozick afirma que, bajo ciertas condiciones, el denominado “Estado mínimo” sería el único tipo de Estado moralmente admisible para garantizar y proteger los derechos individuales fundamentales, por lo que cualquier tipo de Estado con mayores atribuciones estaría necesariamente violando los derechos de las personas.

Parte de estas ideas, estuvieron presentes en los lineamientos de la política económica durante los años ochenta. No obstante, la influencia más relevante en términos del modelo económico y social vino del documento conocido como *El Ladrillo*, elaborado por los “Chicago boys”.<sup>2</sup> Dicho documento entregaba un análisis completo de la situación económica del país, y basado en los preceptos de la economía neoclásica, el libre mercado y la intervención mínima del Estado, sentó las bases del programa económico que se adoptó durante la dictadura.

Si bien hubo matices, motivaciones y, por supuesto, condiciones materiales distintas al periodo previo, lo concreto es que durante la transición democrática, el bloque dominante en su conjunto (Concertación y Alianza) mantuvo gran parte de los lineamientos ideológicos generales de la política económica de la dictadura, y en el caso de algunas esferas como la educación, la salud y la provisión de algunos bienes públicos, dicho enfoque incluso se expandió. La

1 Caldwell y Montes (2015) cuestionan la influencia de Hayek en el modelo chileno, particularmente en lo que se refiere a la elaboración de la Constitución Política de 1980.

2 Si bien sus comienzos se dieron para la candidatura presidencial de Jorge Alessandri, no fue hasta comienzos del año 1973 cuando se hizo una reedición de dicho análisis con el fin de elaborar un programa económico (Centro de Estudios Públicos, 1992).

ausencia del Estado en estas áreas se manifestó en el abandono de la provisión pública y en la expansión radical de la provisión de estos servicios por parte del sector privado (que contó con un importante impulso de subsidios estatales). A su vez, la focalización del gasto social —bajo la lógica del asistencialismo y la asignación eficiente de recursos— se manifestó como elemento central de la política social de los distintos gobiernos con el fin de atacar directamente la pobreza más extrema, aunque no del todo sus causas.

La privatización de servicios públicos, la regulación mínima en algunos mercados nuevos y la entrada indiscriminada del sector privado en sectores productivos claves (como la minería del cobre), minaron aún más la capacidad del Estado de tener una incidencia real en la dirección que el modelo económico tomaba. Claramente, esto no se debió solamente al apogeo de la ideología neoliberal —que en ese entonces se posicionó sin mucha oposición—, sino también por el consenso político establecido entre el bloque político dominante (principalmente la Concertación de Partidos por la Democracia), los resabios cívico-militares de la dictadura representados en Congreso Nacional, y los grandes empresarios chilenos y transnacionales (principalmente aquellos beneficiados por las opacas privatizaciones de los años anteriores). La “política de los consensos”, que garantizó estabilidad política a cambio de la mantención de privilegios y parcelas de poder en la sociedad chilena, lejos de transformar el legado de la dictadura, se encargó de legitimar e institucionalizar mucho de lo hecho por la misma.

El segundo aspecto relacionado con la transformación del rol del Estado tiene su expresión en los cambios materiales que tuvo la economía chilena. Ya en 1985, la economía chilena comenzaba a superar los catastróficos resultados producidos por las políticas comerciales de mediados de los años setenta y la consecuente y aguda crisis económica de 1982. Las estrictas políticas de reestructuración fiscal, la privatización de empresas públicas y la liberalización financiera adoptadas después de la crisis, junto a mejoras en el precio del cobre entre 1985 y 1989, permitieron una recuperación económica que luego se mantuvo durante buena parte de la década de los noventa (pero con costos importantes en la industria manufacturera y en la distribución de ingresos y riqueza)”.

Una vez terminada la dictadura, y producto de la nueva situación de estabilidad económica y social, la economía chilena se vio beneficiada por el ingreso de grandes flujos de capital, lo que junto a reformas en el plano tributario, económico, laboral y productivo, permitieron un gran salto en productividad y modernización en lo que fue denominado como el “periodo de oro” de la economía chilena (1985-1997). De este modo, el buen desempeño económico de dicho modelo y la convicción plena en las reformas adoptadas para garantizar un crecimiento sostenido por parte del bloque dominante sepultaron la nostalgia del Estado industrializador y tradicional de los años previos a la dictadura.

No obstante, como también se verá más adelante, la consolidación del rol subsidiario del Estado durante el periodo de ‘crecimiento con equidad’ no fue materializada meramente por la capacidad de acuerdo de los bloques dominantes o por los positivos resultados del crecimiento económico. Dicha transformación fue materializada de la forma en que lo fue, también, por la falta de oposición real que dicha noción enfrentó como producto de la desarticulación de los movimientos sociales con que terminó el periodo militar, y la desintegración y cooptación de las orgánicas políticas opositoras a la dictadura y sus reformas, como por ejemplo la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), las juventudes políticas de los partidos democráticos y las organizaciones comunitarias.

El segundo de los pilares —la preponderancia del mercado como asignador de recursos— es otra cara de la misma moneda. Desde el punto de vista de la teoría económica, este segundo pilar se sostiene en lo que en la jerga académica se conoce como el Primer Teorema del Bienestar. Este teorema dice, a grandes rasgos, que todo equilibrio en un mercado competitivo conduce a una asignación ‘eficiente’ de recursos (en el sentido de Pareto). Una asignación ‘eficiente’ (en términos de capacidad y disposición a pagar por bienes y servicios) quiere decir que en una economía no se puede hacer una mejora en la asignación de recursos de un individuo sin empeorar la situación de otro. Es precisamente de este teorema que se desprende la idea de que es “el mercado” el que asigna los recursos de forma eficiente. Bajo este paradigma es que publicaciones como *Soluciones privadas a problemas públicos* del centro Libertad y Desarrollo (Larroulet, 1991) fueron divulgadas con el fin de promover un tipo particular de gestión de políticas públicas basadas en la expansión de las lógicas de mercado. Lo cierto, para ser justos con el teorema, es que dicha proposición es más precisa de lo que aparenta, y hace mención solo a los *mercados competitivos* y no a cualquier mercado. De hecho, gran parte de los mercados de bienes y servicios no tienen un carácter perfectamente competitivo en el sentido del teorema (como, por ejemplo, bienes y servicios de carácter público y recursos naturales), por lo tanto, para algunos de estos mercados es precisamente la intervención, y no su ausencia, la que produce eficiencia. En efecto, el estudio de este tipo de mercados ha sido parte importante de la agenda de investigación de la economía en las últimas décadas y muchas de sus contribuciones tienen relación más con el diseño de mecanismos en mercados imperfectos que con la desregulación plena.

Como se verá a lo largo de este libro, el paradigma de soluciones privadas a problemas públicos ha estado presente en distintas áreas de primer orden para el desarrollo del país. No obstante, las supuestas bondades del mercado no se han visto reflejadas en muchas de estas áreas y en algunos casos han incluso conducido a situaciones que difícilmente pueden ser calificadas como satisfactorias, y mucho menos como eficientes.

La relevancia del mercado como asignador de recursos no solo tiene consecuencias en el plano de los resultados económicos a propósito de la

eficiencia y el crecimiento económico, sino que tiene consecuencias directas en el carácter político del modelo de desarrollo y en las nociones de ética y de justicia que lo envuelven. La distribución de recursos en la sociedad como resultado de los mecanismos de mercado enmascara una cierta noción de justicia que excluye de responsabilidad a los actores que direccionan la política económica del país y entrega una falsa concepción de neutralidad a las políticas públicas. De este modo, el rol del Estado queda supeditado a la satisfacción de necesidades básicas, la superación de la pobreza o la provisión igualitaria de oportunidades, mientras que las desigualdades reales entre individuos, etnias o clases se entienden y justifican como el producto de la motivación, el esfuerzo individual o la suerte canalizadas a través las dinámicas del mercado. Por tanto, los logros obtenidos a través del esfuerzo son caracterizados por la virtud y el merecimiento individual, lo que impide, bajo esta noción justicia, la intervención activa en pos de resultados distintos.

Lo cierto es que las políticas públicas representan, explícita e implícitamente, distintos intereses, y su implementación (u omisión deliberada) puede tener efectos de distinta magnitud sobre los actores detrás de dichos intereses. La falsa neutralidad de las políticas públicas en un contexto tan desigual como el chileno pasa por alto los efectos que éstas tienen en perpetuar las desigualdades e injusticias presentes en la sociedad, y condiciona el alcance real que pueden tener para realizar cambios estructurales. Un ejemplo de lo anterior es la focalización del gasto social. Bajo este enfoque, la asignación de beneficios se realiza según un criterio que permite diferenciar y priorizar a los postulantes. Los más necesitados reciben el beneficio según dicho criterio, lo que efectivamente puede cambiar la situación individual del beneficiado. Sin embargo, no afecta en lo más mínimo a las causas que producen dicha condición. Dicho enfoque puede ser efectivo en algunas situaciones extremas y puntuales como la pobreza, sin embargo, cuando es el grueso de las políticas públicas las que adoptan dicho carácter, es la motivación por cambios sustantivos la que se pone en cuestión. Otro ejemplo son las intervenciones que buscan garantizar igualdad de oportunidades. Bajo este enfoque, la intervención se limita a establecer un piso común entre los individuos con el fin de permitir el desarrollo individual en igualdad de condiciones. Así, las diferencias en resultados posteriores a la intervención estarían justificadas por el mérito y el esfuerzo canalizado a través de los mecanismos de mercados y no por las desigualdades originales de los individuos. Nuevamente, cuando dicha intervención, de forma sistemática, no se traduce en cambios sustantivos, es el enfoque en su conjunto el que se pone en cuestión.

El carácter de las políticas públicas y las nociones del mercado como asignador eficiente de los recursos llaman la atención en un país tan desigual como Chile. En efecto, según los estudios de Corak (2013), Chile se encuentra dentro del grupo de países con alta desigualdad de ingresos y baja movilidad social. Corak define la movilidad social en términos cuantitativos, lo que corresponde, grosso modo,



a cuánto dependen los ingresos relativos de los hijos de los ingresos relativos de los padres, es decir, qué tan difícil es para una persona moverse desde el grupo de ingreso en el que nació. Por tanto, en un país de baja movilidad social como Chile, los ingresos de los hijos están más determinados por los de sus padres que en países de alta movilidad social. Lo anterior es relevante para la discusión sobre el carácter del modelo de desarrollo en Chile, precisamente porque relativiza la importancia del esfuerzo individual frente a otros determinantes —como, por ejemplo, la cuna en la que se nace—, y pone en duda la efectividad que puede tener el mercado como un asignador eficiente de recursos en sociedades desiguales.

En la misma línea de análisis, incluso en casos de aparente igualdad de condiciones, Chile presenta dinámicas peculiares. Zimmerman (2016) muestra los efectos que el tipo de colegio tiene en la conformación de altos mandos empresariales y en la pertenencia a grupos de altos ingresos. Dicho estudio realiza una comparación entre estudiantes de colegios públicos y estudiantes de colegios particulares de élite con características similares en lo relativo a los estudios (carrera, universidades, puntajes en pruebas de selección universitaria). El ejercicio es comparar a personas con capacidades similares pero que sólo difieren en el colegio en que estudiaron. Sus resultados son llamativos a la luz de la discusión sobre la meritocracia criolla. Zimmerman encuentra, a grandes rasgos, que los egresados de carreras selectivas (Ingeniería Civil, Ingeniería Comercial y Derecho) que estudiaron en universidades de élite (Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile) tienen mayores posibilidades de alcanzar un alto mando y de encontrarse en el 0,1% de más altos ingresos solo cuando estudiaron en colegios privado de élite. Una interpretación de este resultado sugiere un cierto escepticismo sobre la efectividad de las políticas públicas que apuntan a garantizar igualdad de oportunidades en un contexto como el chileno.

Finalmente, el tercer pilar, que termina por caracterizar el modelo de la transición democrática, tiene relación con el desarrollo de una lógica social mercantilizada y una democracia de baja intensidad. Dado que está fuera de los objetivos de esta introducción realizar un análisis acabado de esta dinámica, se presentarán solo algunos elementos que serán relevantes para el análisis económico presentado en los capítulos siguientes.

El sistema político chileno actual es consecuencia directa de la Constitución Política de 1980 y de las condiciones pactadas al término de la dictadura. Producto del alto quórum de las leyes orgánicas, la propensión del sistema electoral binominal al empate (y los senadores designados hasta antes de 2006), e instituciones como el Tribunal Constitucional, el transcurso de la transición democrática estuvo marcada por el equilibrio político y la inmovilidad legal.

Conocida es la cita de Jaime Guzmán sobre el rol que la Carta Magna debía jugar: “en vez de gobernar para hacer, en mayor medida, lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame de todo el

que gobierne una sujeción a las exigencias propias de ésta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario” (Guzmán, 1979: 19).

Si bien los amarres institucionales fueron determinantes para la consolidación del modelo, no es menos cierto el beneplácito con que contaron las principales reformas de la dictadura de parte de los líderes de la transición. En efecto, Edgardo Boeninger planteaba que una de las tareas político-estratégicas del modelo de crecimiento con equidad era “dar legitimidad política y social a un modelo de crecimiento que acarrea con el pecado original de haber sido implantado por la repudiada dictadura” (Boeninger, 1997) y que fue precisamente el componente de equidad “el elemento diferenciador crucial que permitió realizar con éxito la ‘operación legitimadora’ de la economía de mercado con preponderancia del sector privado” (1997: 463).

La política de los consensos, el equilibrio electoral y los resultados económicos permitieron una hegemonía completa del modelo en el debate público, mientras que las visiones alternativas fueron atomizadas por fuera de la discusión central. Como se mencionó anteriormente, el avance de la legitimidad del modelo fue de la mano con la desarticulación de las organizaciones políticas que históricamente habían defendido los derechos sociales, como los sindicatos, los colegios profesionales y otras organizaciones sociales.

El análisis de la desarticulación política durante la transición es complejo, y sería simplista atribuir su tránsito solamente a la cooptación de las orgánicas políticas. Al menos otros dos elementos fueron relevantes en esto. Primero, la mercantilización de distintas esferas sociales fue modificando de forma cada vez más radical las condiciones del desarrollo de la vida misma, dando a paso a nuevas dinámicas sociales que situaban en el centro de las contradicciones al individuo en su calidad de consumidor o usuario de servicios y no como sujeto político. Segundo, la pérdida y abandono de identidad por parte los partidos políticos históricamente de izquierda se tradujo no solo en una menor oposición a visiones neoliberales más radicales, sino que también produjo un vacío político incapaz de canalizar las contradicciones que estas nuevas dinámicas sociales iban generando en la sociedad.

La masificación del consumo y el conformismo descritos por Moulian (1997) y la privatización extrema de los derechos sociales han fomentado dinámicas sociales que reducen el problema de lo colectivo a la suma de los problemas individuales, situando a la libertad de elección y la decisión individual racional como sus elementos centrales. De este modo, se excluye al sistema político y económico de responsabilidades sobre los resultados del modelo económico y se diluye relevancia de lo colectivo.



Finalmente, diversos fenómenos como la elitización de la política, su profesionalización, la creciente incidencia tanto de la tecnocracia como del empresariado en la política formal y los casos de corrupción se han traducido en un proceso de exclusión y desinterés político por parte de la sociedad que limita el campo de acción de la democracia. La creciente disociación entre la política y la sociedad no solo se ha manifestado a través del absentismo electoral, que desde el plebiscito del año 1988 ha seguido una tendencia más bien creciente, sino también en el carácter de los mecanismos de participación política que han buscado dar respuesta a los múltiples conflictos sociales. Por un lado, se ha hecho común la creación de instancias formales contenidas y sin incidencia real, como las comisiones asesoras, los consejos consultivos y las mesas de negociación, para hacer frente a las discusiones estructurales, mientras que en el caso de los conflictos locales y de menor escala se ha dado cabida a relaciones clientelares de participación en los estratos más descentralizados del poder político, como las municipalidades y los gobiernos regionales.

La irrupción de los conflictos sociales y ambientales de la última década y el agotamiento del éxito que el modelo económico tuvo durante los años noventa han levantado cuestionamientos sobre los fundamentos del mismo y de su capacidad de seguir generando más progreso. La privatización de los derechos sociales y las recomendaciones tipo Consenso de Washington no generaron los resultados que muchos de sus propulsores esperaban y, como se verá a lo largo de este libro, han sido incapaces de dar respuesta a las principales problemáticas sociales.

Los conflictos sociales de los últimos años han levantado dudas sobre la capacidad del sistema político y económico de procesar el descontento social, lo que ha generado una crisis de representación y descontento generalizado, que si bien no genera inestabilidad o crisis profunda, produce espacios para la deliberación colectiva del modelo de sociedad. Bajo estas condiciones se abre una oportunidad real para discutir un nuevo modelo de desarrollo, uno capaz de hacer frente a las dinámicas sociales actuales y de distribuir la riqueza de forma efectiva. En lo que sigue se propone comenzar una discusión crítica, rigurosa y honesta que permita prefigurar un nuevo modelo de sociedad.

## **Apuntes para una nueva economía**

Ciertamente, el modelo económico que se ha posicionado desde los años noventa, con sus cimientos en las políticas económicas generadas en dictadura, tiene un correlato con la teoría económica dominante y su entendimiento. La concepción del mercado como mejor asignador de recursos y del Estado como un mero subsidiario que interviene cuando el mercado falla, está presente en gran parte del diseño de las políticas públicas. Dicha visión resulta estrecha a la luz de los desafíos que la sociedad tiene por delante. Por ello, en lo que sigue se describe en qué consiste este libro, qué temas aborda y qué alternativas ofrece.

El posicionamiento del modelo neoliberal no es un fenómeno que atañe solamente a Chile. Por ello, su entendimiento requiere situarlo en el contexto global, analizando también las limitaciones que éste presenta en otras experiencias internacionales. Esto es lo que ofrece el capítulo de Hassan Akram. Realizando una descripción en perspectiva histórica, Hassan contextualiza el escenario político económico de las principales economías neoliberales, a saber, Estados Unidos y el Reino Unido, haciendo hincapié en la coyuntura del reordenamiento del poder político a nivel global: la victoria del Brexit y la llegada de Trump en los Estados Unidos.

Hassan sostiene que el rechazo electoral a proyectos progresistas en algunos países es más bien una expresión de crisis del relato neoliberal (y no de apoyo), producto de la poca profundidad de las alternativas políticas que las coaliciones progresistas ofrecen. Dentro de sus posibles causas identifica al descontento ciudadano, el racismo y la desigualdad. Del mismo modo, ofrece un análisis del caso chileno a través del estudio de distintos conflictos sociales. Una de las principales conclusiones tiene relación con el error de lectura que las fuerzas antineoliberales hacen del escenario político, y argumenta que la pérdida de apoyo ciudadano de las principales reformas elaboradas en el último periodo presidencial se debe precisamente a la falta, y no a al exceso, de radicalidad en su contenido.

El modelo chileno es un extremo dentro del concierto internacional debido al preponderante rol del mercado en su organización político económica. Con el fin de contextualizar las principales características de la estrategia de desarrollo chileno, Andrés Solimano ofrece un análisis crítico del desempeño del modelo en tres áreas esenciales: el crecimiento económico, la relación entre la reducción de la pobreza y la concentración de la riqueza, y los rasgos fundamentales del contrato social chileno. Bajo ese diagnóstico, y con una mirada de futuro, ofrece una agenda con seis ejes para la construcción de una democracia económica para Chile, a saber: i) un nuevo contrato social inclusivo, ii) la construcción de un Estado económico-social de derechos, iii) la diversificación de la estructura productiva, iv) un enfoque de sustentabilidad y protección de los recursos naturales, v) desprivatización de la previsión social, la educación y la salud, y vi) la promoción de un desarrollo económico descentralizado.

En efecto, como fue mencionado anteriormente, Chile se ha caracterizado a lo largo del tiempo por ser un país exportador de recursos naturales con una matriz productiva bastante concentrada. Desde comienzos del siglo XX, y luego del desplome de la industria salitrera, el cobre ha sido el producto principal de la canasta exportadora. Por ello, repensar una estrategia productiva para el siglo XXI requiere necesariamente resolver los dilemas presentes en la industria del cobre y su futuro.

Con el fin de abordar aquel dilema, este libro ofrece dos capítulos complementarios respecto al cobre. El primero, elaborado por Jan Cademartori,

plantea el problema sobre qué hacer con las rentas del cobre y, en particular, sobre los atajos de la estructura tributaria de la industria del cobre. Para esto, cuantifica las abismantes rentas de la industria del cobre y sus órdenes de magnitud. Finalmente, Jan propone dos alternativas para el desarrollo de una política minera para Chile. Una corresponde a un proceso de nacionalización similar al aprobado por el Congreso de forma unánime en 1971. La otra, a un proceso de reajuste moderno de la carga tributaria de dicha industria, poniendo énfasis de forma detallada en los principales mecanismos de evasión y elusión de impuestos y en cómo éstos pueden ser abordados de manera efectiva.

El segundo texto, escrito por Felipe Correa, aborda los dilemas de la industria del cobre desde otro enfoque: la manufactura y la política industrial. El fenómeno de las revoluciones industriales como proceso de modernización económica ha sido clave en el desarrollo de los países y en el aumento de sus ingresos, sin embargo, tanto en el caso chileno como en el de otros países en desarrollo, dicho proceso ha presenciado una desaceleración prematura. Felipe analiza el desarrollo industrial desde 1930 hasta la actualidad mostrando la debacle sufrida por el empleo manufacturero durante dicho periodo, para luego pasar al campo específico de la industria del cobre.

Este capítulo cierra con tres propuestas de corto plazo en pos de buscar una senda de crecimiento estable de producción y productividad. La primera apuesta por el crecimiento derivado de otros sectores aglomerados en servicios avanzados e intensivos en conocimiento. La segunda propone un proceso industrializador que fomente la fabricación doméstica de los insumos manufacturados utilizados en la minería, mientras que la tercera adopta las intenciones de la segunda, pero a través de la refinación del cobre y la elaboración de productos manufacturados.

Por cierto, el crecimiento económico soportado en una matriz productiva poco diversificada y basada en recursos naturales tiene limitaciones no solo por las fluctuaciones de los precios de la materias primas o las restricciones que la tecnología impone en los procesos de producción, sino también limitaciones ecológicas y sociales derivadas del proceso de producción.

Con esta idea en mente, Cristián Alarcón ofrece un capítulo que tiene como fin conceptualizar y contextualizar los conflictos ecológicos políticos desde una perspectiva social-ecológica. Cristián sostiene que dicha perspectiva es central para una comprensión cabal del modelo de desarrollo chileno (y el global) y para poder pensar en alternativas contrahegemónicas. En concreto, dicha perspectiva considera en su análisis la politización misma de las relaciones sociales-ecológicas manifestadas en diversos conflictos en los que la valoración de la naturaleza está implicada por nociones políticas, culturales y sociales que desbordan el campo del diseño de mecanismos de la economía neoclásica. De este modo, sostiene que la conflictividad ambiental central del Chile contemporáneo es una conflictividad socio-ecológica y, por tanto, que las situaciones acontecidas en Freirina, los incendios forestales, los virus de

la industria del salmón, los conflictos sociales ligados a los proyectos mineros, las zonas de sacrificio en Quintero y Tocopilla, y la contaminación del aire y crisis del desarrollo urbano en Santiago, entre otros, no serían casos aislados y puntuales, sino más bien una manifestación inherente de las relaciones social-ecológicas en el contexto del capitalismo neoliberal. Del mismo modo, ofrece lineamientos para la incorporación de este enfoque en la construcción de alternativas al neoliberalismo.

Continuando con la organización del libro, tal y como se ha señalado a lo largo de esta introducción, uno de los fenómenos que cruza casi todos los ámbitos de estudio es la desigualdad. El capítulo firmado por Jorge Rojas Vallejos presenta un enfoque distinto. Jorge ofrece en primera instancia una revisión de la literatura económica reciente enfocada en cuantificar la desigualdad y en su relación con el desarrollo de los países y los conceptos de eficiencia. Uno de los temas tratados en este capítulo, y que usualmente no es parte del debate público, tiene relación con el comercio internacional. Para un país pequeño y abierto comercialmente como Chile no es trivial el efecto que los tratados comerciales puedan tener en la desigualdad. Como bien señala Jorge, en todo acuerdo comercial hay ganadores y perdedores. Cuando los beneficios de dichos acuerdos superan los costos, se habla de un buen acuerdo, sin embargo, la distribución de dichos beneficios no es obvia, y por ello se hace necesaria una relectura de los efectos distributivos en el contexto de un mundo globalizado e interconectado comercialmente.

Este capítulo concluye con lineamientos para una política económica activa capaz de enfrentar la desigualdad económica. Entre ellos se incluye limitar la influencia de los grandes grupos económicos, revisar los mecanismos que permiten la divergencia entre productividad laboral y salarios, invertir en bienes públicos, garantizar la transparencia del Estado y fomentar el desarrollo cognitivo de los niños en edad temprana.

Los capítulos que siguen en este libro están enfocados en ámbitos particulares de las políticas sociales, a saber, educación, género y salud, para finalmente ofrecer una reflexión sobre un tópico que no siempre es tratado con la relevancia que merece: el rol del sistema financiero y sus regulaciones.

Sin lugar a dudas, educación ha sido el tema más recurrente en el debate público en los últimos diez años. Desde la llamada “revolución pingüina” en 2006 y las masivas protestas de 2011, diversas propuestas y reformas se han realizado al modelo educacional chileno. Reformas que, sin embargo, todavía no dan respuesta a las demandas sociales levantadas hace una década.

La hegemonía de la economía neoclásica también se vislumbra en las políticas educacionales: por más de tres décadas se han intentado resolver los problemas del sistema educacional a través del mercado. No obstante, la evidencia sobre su efectividad muestra más bien su incapacidad para garantizar calidad y buen funcionamiento. De hecho, una de sus consecuencias directas ha sido la segregación social.

Bajo esta mirada, Nicolás Grau y Felipe Gajardo analizan desde una perspectiva histórica las políticas educacionales —a nivel escolar— que se introdujeron en los años ochenta. Uno de los principales cambios durante aquel periodo fue el esquema de financiamiento de los establecimientos educacionales. El mecanismo adoptado se tradujo en lo que se denomina subsidio a la demanda, es decir, un esquema en que los colegios son financiados de acuerdo a la cantidad de estudiantes que asisten a clases. Dicho esquema pregonaba que a través de la competencia por estudiantes, los establecimientos tendrían incentivos a mejorar su calidad educativa, y que, además, la libre elección de los colegios por parte de los padres produciría una reasignación de recursos que implicaba la salida de los colegios de mala calidad.

Este capítulo entrega evidencia empírica de que dichas promesas no son tales: el efecto de la competencia sobre la calidad, entendida según los resultados en pruebas estandarizadas, es moderada, y desde una perspectiva multidimensional es negativa. Asimismo, los autores muestran que la dinámica de mercado ha provocado más bien repitencia y deserción escolar.

En línea con lo anterior, este capítulo también cuestiona que los mecanismos de mercado sean exclusivos para la expansión de la matrícula. A través de un análisis histórico, se argumenta en favor de otras estrategias para garantizar la expansión de la matrícula, como lo fueron las políticas educacionales de la segunda mitad de los años sesenta. Además, los autores realizan un análisis crítico de las políticas educacionales de los últimos treinta años, con especial atención a las políticas de financiamiento compartido, esquemas de propiedad y al crédito con aval del Estado (CAE).

El capítulo finaliza con distintas propuestas bajo el precepto de un horizonte normativo común, tomando en cuenta las diferencias materiales que enfrentan las escuelas en Chile y abogando por el desarrollo de un sistema nacional de educación.

El segundo tema dentro de los capítulos específicos de este libro es uno de particular importancia para este proyecto: la economía de género. La perspectiva de género ha estado ausente en gran parte de las políticas sociales en Chile y también de la discusión económica más académica. Si bien en el último tiempo este tema ha cobrado más relevancia, todavía no logra ser considerado y abordado con plenitud en las distintas aristas de las políticas sociales.

El caso de la ciencia económica no es ajeno a esta tendencia general, y el número y profundidad de estudios con este enfoque es considerablemente menor que el de otros campos. Por ello, impulsar aquel debate situándolo en primera línea fue una prioridad de este proyecto.

A diferencia del resto, este capítulo fue desarrollado por un equipo de economistas constituido por Claudia Sanhueza, Tatiana Reyes y Camila Arroyo. Y en él se abordan los temas de género desde una perspectiva histórica y también en distintos fenómenos donde se evidencian las desigualdades de género, como

la división sexual del trabajo, el mercado laboral, la salud y la representación política.

Una de las características principales de la perspectiva de género, y de la economía feminista en contraposición de la neoclásica, es que reconoce al trabajo doméstico como un eje central para la producción capitalista, ya que es el que permite y sustenta actividades remuneradas y generación de riqueza a costa del rol que la mujer cumple en hogar.

A lo largo del capítulo, los autores introducen el debate teórico respecto al pensamiento económico feminista, y muestran con cifras las principales brechas existentes entre hombres y mujeres. Del mismo modo, sostienen que la ausencia de las mujeres en el poder político y económico es producto del rol que se le ha atribuido al sexo femenino, relacionado principalmente con los trabajos no remunerados de la economía. El análisis finaliza con recomendaciones enfocadas al reforzamiento de la valoración del trabajo en el hogar, la distribución de roles y distintas intervenciones en materia de políticas públicas en educación, trabajo, salud, previsión y representación política para garantizar equidad plena entre géneros.

Continuando con los temas abordados en este libro, en lo que sigue se discute el sistema de salud. La salud es un área crucial en la determinación de la calidad de vida de las personas y es un elemento central en todas las sociedades modernas. También, es una de las materias sociales en las que sistemáticamente se observan situaciones poco satisfactorias: listas de espera, falta de especialistas, mala utilización de los recursos, centralización geográfica de la atención, entre otros problemas que suman y siguen.

Como en los casos anteriores, el sistema de salud es un área que tuvo una fuerte irrupción de los mecanismos de mercado, generando un sistema segmentado de atención para ricos y pobres, y una importante influencia del sector privado en el debate público debido a las altas ganancias que este negocio ofrece.

Las definiciones sobre los lineamientos de un sistema alternativo de salud son cruciales para un proyecto transformador. Por ello, es que dado el carácter reflexivo de este libro y su búsqueda por iniciar un debate público en pos de nuevo modelo de desarrollo es que se decidió precisamente incorporar dos capítulos relacionados al área de la salud. Ambos capítulos sin duda tienen cosas en común, sin embargo, ofrecen alternativas distintas —aunque convergentes en el largo plazo— sobre cómo afrontar las disyuntivas de un nuevo modelo de salud para Chile.

El primer capítulo de esta área fue elaborado por Camilo Cid, quien presenta, en primera instancia, una reflexión sobre la concepción ideológica del sistema de seguridad chileno y los pilares que sostienen el sistema de salud. Del mismo modo, caracteriza el sistema de salud chileno a través de la segmentación por riesgos e ingresos producido por la provisión pública y privada de servicios, lo



que provoca, a su vez, un alto grado de ineficiencia e inequidad, junto a bajos niveles de solidaridad y transparencia.

Luego, presenta un resumen de las principales reflexiones que se dieron en la Comisión Asesora Presidencial del año 2014 (que Camilo presidió) acerca de las posibles reformas al sistema de salud, explicitando los tres pilares básicos consensuados por la comisión: solidaridad, universalidad y sostenibilidad.

Finalmente, a la luz de las discusiones de la Comisión, se presentan dos propuestas de reforma: una de cambio inmediato y otra de largo plazo. En el caso de la primera, que considera en sus antecedentes la poca viabilidad política de una reforma radical, se mantiene la idea de un seguro obligatorio con la posibilidad de un seguro privado voluntario, pero bajo una estricta regulación del segundo. La segunda propuesta, de largo plazo, analiza alternativas como un servicio nacional de salud, un sistema de seguro nacional de salud, y un sistema de seguro social de salud. Cada una de estas tres alternativas es presentada en un marco comparativo sobre su financiamiento, provisión de servicios, ventajas y desventajas, y también en el contexto de experiencias internacionales de tránsito efectivo en los sistemas de salud. El capítulo concluye con una reflexión política sobre el camino a seguir, los principales desafíos y la importancia de cambios estructurales en el sector de la salud.

Por su parte, en el segundo de los capítulos de esta área, David Debrott —que también participó en la mencionada Comisión presidencial— hace un análisis exhaustivo del sistema de salud chileno, explicando sus principales componentes y dinámicas de funcionamiento, recabando y presentando antecedentes de su actual desempeño. Del mismo modo, presenta un análisis crítico de las principales debilidades del sistema actual, y ofrece una propuesta de reforma estructural para la reorganización del actual sistema de salud —dual y fragmentado— en un sistema nacional de salud unificado. Dentro de sus principales componentes destacan: una política de financiamiento independiente de las licencias médicas y dependiente de impuestos generales, la fusión de los distintos fondos en un gran fondo público y universal que cumpla con los principios de la seguridad social, una estrategia de desarrollo de recursos humanos en el área de la salud a través de la regulación de las carreras universitarias del área, el diseño de estrategias de largo plazo para la formación de capital e inversión, la regulación del mercado de insumos, así como reformas en las funciones estratégicas de gestión de redes, y el fortalecimiento de las capacidades de la autoridad sanitaria. Para finalizar, David ofrece una ruta de transición para las reformas planteadas que permita entregar viabilidad política a dichos cambios.

Para terminar con esta sección, y debido a la importancia que tiene el sistema financiero en el ordenamiento económico actual y los considerables efectos que sus fluctuaciones generan en la estabilidad macroeconómica de los países, es que se decidió incluir un capítulo que aborda estos temas desde una perspectiva agregada. Por ello, y para terminar este libro, Esteban Pérez Caldentey ofrece

una excelente reflexión en torno al sistema financiero en América Latina y las regulaciones que éste necesita.<sup>3</sup>

En efecto, Esteban plantea las limitaciones de las teorías dominantes respecto a la estabilidad financiera a la luz de los efectos causados por la crisis financiera global de 2007-2009. Sostiene que la fragilidad del sistema financiero no obedece a distorsiones en la intermediación financiera, sino más bien a la generación de liquidez del propio sistema. Con este punto de partida, el autor muestra las principales características de los sistemas financieros tanto en el mundo desarrollado como en América Latina, haciendo énfasis en la composición de los pasivos y la interconectividad financiera.

Debido a las características propias del sistema financiero en América Latina —a saber: bajo apalancamiento, un carácter contracíclico y una gran dependencia de fondos extranjeros para financiamiento interno (en particular para Chile)—, Esteban propone cinco ejes para el desarrollo de una política macroprudencial: i) fortalecimiento de la capitalización de los bancos; ii) una política de aprovisionamiento contracíclica de carácter sistémico; iii) la regulación del financiamiento externo; iv) la ampliación del alcance regulatorio sobre el sistema financiero; y v) la regulación selectiva de determinados sectores de actividad económica.

## **Temas pendientes y una agenda para el siglo XXI**

La construcción de un proyecto que se denomine como transformador es un proceso arduo y lento. En él confluyen no solo lineamientos abstractos sobre qué tipo de sociedad se aspira a construir, sino que también las distintas luchas sociales, políticas y culturales presentes en la sociedad. El dilema de la transformación o cambio de paradigma no puede abstraerse de la realidad en la que se sitúa, entendiendo tanto sus potenciales como sus limitaciones materiales.

Con esta idea en mente, este libro tiene como objetivo comenzar una discusión que se sitúa en el plano de las ideas. Entrega, a su vez, una reflexión sobre los fundamentos y efectos de la política económica en Chile durante los últimos treinta años, y ofrece, a través de un análisis crítico en distintos ámbitos de estudio, lineamientos, ideas y propuestas que permitan prefigurar una nueva sociedad.

Sin duda, una variedad de temas no son abarcados en este texto: abordarlos de manera cabal será parte de un próximo esfuerzo. Ámbitos como el empleo moderno y el rol de la organización de los trabajadores en otras dinámicas laborales, la estructura tributaria y redistribución de las grandes riquezas,

---

3 Este capítulo utiliza un poco de álgebra para su planteamiento, pero, para tranquilidad del lector, las relaciones matemáticas primordiales están explicadas de forma detallada y no requieren un conocimiento acabado.

las limitaciones del Estado de bienestar, las nuevas formas de organización económica como las cooperativas, la macroeconomía y rol del sistema financiero global, la innovación y la tecnología, la migración y la dinámica urbana y de vivienda, entre otras, son tópicos claves para la construcción de una agenda de investigación transformadora que esté al servicio de la sociedad.

Del mismo modo, esto no quiere decir que los temas tratados en este libro estén cerrados. Todo lo contrario. Lo que se busca es precisamente abrir una discusión y comenzar un debate: someter al juicio crítico de los lectores lo aquí presentado con el fin de actualizar, complementar y cuestionar las ideas y lecturas expuestas.

La construcción de una nueva sociedad no puede basarse solamente en buenas intenciones. La disputa por la orientación y el carácter de un modelo de desarrollo consiste necesariamente en la colisión de visiones distintas y eventualmente opuestas. Por ello, los mecanismos y políticas que se deriven de aquella alternativa deben tener no solo la intención sino la capacidad de atender de forma efectiva las necesidades y problemas de la sociedad haciendo frente a los mecanismos y políticas que actualmente el modelo neoliberal ofrece. La pobreza, la explotación del ser humano y el medio ambiente, no pueden ser reemplazados por mixturas más progresistas de precariedad.

El uso de la ciencia económica al servicio de la Humanidad es uno de los principios fundacionales de Estudios Nueva Economía. A través de una investigación útil para las luchas sociales que permita develar las injusticias producidas por el ordenamiento económico actual se apuesta por construir una alternativa de superación al mismo. El desarrollo de masa crítica, capaz de enfrentar de igual a igual a la ortodoxia y a los defensores del modelo económico neoliberal, es tarea de todos. Es imperiosa la apertura de una nueva agenda de investigación, que ponga en su seno las implicancias en las condiciones de vida del ordenamiento político-económico y que tenga como motivación intrínseca un futuro distinto. Este libro es un esfuerzo colectivo que se dispone al servicio de las mayorías para emprender un nuevo rumbo. Uno todavía incierto y cuyo impacto y desenlace están por verse.

## Referencias

- Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.
- Caldwell, B. y L. Montes (2015). Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile. *Estudios Públicos*, 137: 87-132.
- Centro de Estudios Públicos (1992). *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: CEP.
- Corak, M. (2013). Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3): 79-102.

- Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras. Historical statistics*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Grez Toso, S. (2009). La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile. Disponible en <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/123041>.
- Guzmán, J. (1979). El camino político. *Revista Realidad*, 1 (7): 13-23.
- Hall, P. A. y D. Soskice (2003). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Larroulet, C. (editor) (1991). *Soluciones privadas a problemas públicos*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: Lom.
- Rodríguez Weber, Javier (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Zimmerman, S. (2016). Making the One Percent: The Role of Elite Universities and Elite Peers. Documento de Trabajo 22900, National Bureau of Economic Research.