Perspectivas Económicas para el Chile del Bicentenario: Desafíos y Oportunidades

Editor
Mauricio Jelvez

Centro de estudios para el desarrollo

PNUD

INDICE

Introducción 5

Desarrollo Económico en Chile: Desafíos hacia el Bicentenario 9
Ricardo Ffrench-Davis

Introducción: Los problemas pendientes en 2006 11
I. Recuento de 16 años de dictadura y 16 años de democracia 14
II. La política económica tras la recesión de 1999 16
III. Márgenes de holgura disponibles en 2006 para una Estrategia de Crecimiento hacia el Bicentenario 24
IV. Políticas para crecer con más equidad 25

Evolución de la Economía Chilena y sus Desafíos para el Futuro 33
Patricio Rojas R.

Introducción 35
I. Evolución Reciente de la Economía Chilena 35
II. Proyecciones Económicas 2007-2010 37
III. Desafíos pendientes 39
IV. Estrategias para el Desarrollo en el Mediano Plazo 43
Conclusiones 53

Lineamientos de una Estrategia Exportadora para el Aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales y las Cadenas Productivas 55
Alexis Guardia B.

Introducción 57
I. Ciclo, crecimiento endógeno y estrategia de desarrollo 58
II. Breve recuento de la economía chilena 60
III. Antecedentes para una estrategia exportadora 63
IV. De las oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales 68
V. La plataforma productiva del sector exportador 71
VI. Condiciones mínimas para asentar una estrategia exportadora 76
Conclusión 78
Anexos 78

Una Política de Distribución de Ingresos desde la Perspectiva de la Heterogeneidad Estructural
Ricardo Infante

Introducción
I. La distribución del ingreso: evolución y políticas

INDICE

II. Heterogeneidad estructural, distribución del ingreso y necesidades sociales
III. Lineamientos para una política de distribución del ingreso en el mediano plazo
IV. Estrategias para el Desarrollo en el Mediano Plazo
Conclusiones

Lineamientos de Política Económica 2007-2010
La Conveniencia de Considerar un Plan Alternativo
Manuel Riesco

Resumen
La conveniencia de considerar un Plan Alternativo
Hacia un Nuevo Modelo Desarrollista de Bienestar Social en América Latina
Elementos de un Programa Alternativo de Desarrollo Nacional 2007-2010

Introducción

En el año 2000 se instaló con fuerza en la sociedad chilena el debate en torno al desafío del desarrollo. Probablemente, el simbolismo que subyace a todo cambio de siglo y la distancia exacta de una década con la conmemoración del Bicentenario de la República, nos hicieron sentir inminente y atractivo este diálogo.

Lanzado el desafío, fueron los economistas quienes coparon el debate medial y formularon sus "propuestas" en pro de este objetivo. Todo se redujo a números. El consenso giró en torno a la necesidad de un aumento en el ingreso medio de las personas a tasas superiores al 5% en los próximos 10 años. Un requisito era el crecimiento de la economía a tasas del 7% como mínimo y esto, a su vez, exigía tasas de inversión respecto del PIB en el rango del 30%.

Todo parecía muy fácil, aun cuando sufríamos los efectos del contagio de la crisis asiática y sólo un año antes, en 1999, nuestro PIB efectivo había caído 0,8%. Tal vez -especulando un poco- el optimismo se fundaba en el dato objetivo de que durante la década de los noventa el crecimiento promedio ascendía a 6,3% y, por tanto, bastaban sólo unas correcciones menores para entrar en la senda del alto crecimiento y ponernos al nivel de las economías emergentes del mundo.

Desgraciadamente, estas predicciones se convirtieron en meros cálculos matemáticos, pues como suele ocurrir, la realidad fue más compleja y menos favorable de lo esperado. Así, en el período 2000-2006 nuestro crecimiento se ralentizó, alcanzando un promedio de 4,2% en lo que va corrido de esta década.

Es en este marco donde toma sentido la reflexión contenida en este texto. Buscábamos una aproximación distinta, que, siguiendo a Joan Prats, dejara atrás "la prevalencia de concepciones tecnocráticas e instrumentales del desarrollo que presumen dos cosas cada cual más falsas: i) que poseemos un conocimiento experto suficiente que sólo tendríamos que aplicar para entrar en la senda del desarrollo, y ii) que podemos prosperar individual y socialmente sin cambiar realmente ni las reglas articuladoras de nuestras interacciones, ni los modelos mentales, actitudinales y valorativos que los subyacen".

Por eso, valoramos significativamente el aporte de todos y cada uno de los autores de este trabajo. Especialmente, porque nos invitan a reflexionar sobre Chile y su desarrollo, sin caer en el absurdo de tomar el futuro como dado sino, por el contrario, como un proyecto siempre en construcción y movimiento.

En esa perspectiva, una de las externalidades más interesantes de estas visiones es el reconocimiento implícito acerca de la necesidad de seguir explorando caminos para expandir el ritmo de crecimiento de nuestra economía, sin que ello suponga descuidar la tarea de la equidad.

Para bien, han cambiado los tiempos. Por una parte, ya no estamos en la lógica de la sobreideologización que fomentaba la formulación de proyectos-país mutuamente excluyentes y, por otra parte, nos liberamos del excesivo dogmatismo neoliberal que suponía la existencia de un recetario único y universal que garantizaría el desarrollo de Chile.

La evidencia empírica nos acercó hacia posiciones más pragmáticas. Así como en tiempos de dictadura el neoliberalismo se mostró incapaz de producir alto crecimiento con equidad, con su exiguo 2,9% de aumento promedio del PIB entre 1974 y 1989 y un 39% de la población en situación de pobreza al término de su gestión; en Concertación pudimos demostrar que el crecimiento económico, casi el doble en promedio entre 1990 y 2006, sí era

compatible con el combate efectivo a la pobreza, la que se redujo a un tercio, en igual período.

Los chilenos y chilenas ya sabemos que crecimiento económico y equidad no son una dicotomía, como tampoco lo son Estado y Mercado. Lo cierto es que la realidad económica es bastante más plural a la hora de asignar funciones a la empresa privada y a la pública, al mercado y al Estado.

Como lo señala Joseph Stiglitz: "La lección fundamental que hay que extraer de esta historia de prosperidad y crisis -a saber, la necesidad de un equilibrio entre el papel del Estado y de los mercados- es una que evidentemente el mundo ha tenido que aprender una y otra vez. Cuando un país dio con el equilibrio correcto, creció vigorosamente. ¿Ejemplos? Estados Unidos durante gran parte de su historia, los países del Lejano Oriente en los sesenta, setenta y ochenta. Cuando un país no alcanza a conseguir ese equilibrio, virando hacia demasiado gobierno o demasiado poco, el desastre aguarda. Aunque los fracasos por exceso de gobierno -evidenciado por el derrumbamiento del sistema comunista- sean los más dramáticos, también se puede fracasar por defecto".

En definitiva, la superación de estas falsas dicotomías nos han alertado sobre la inconveniencia e imposibilidad de separar la política y la economía. La razón es muy simple y obvia: ambas actúan y se ven afectadas por las características de la sociedad en que intervienen.

De ese modo, los resultados de la intervención económica van a estar siempre determinados por una serie de factores políticos e históricos que configuran una sociedad en particular. Las características de la mano de obra, la naturaleza y el alcance de su sistema educativo, los modelos de relaciones entre los empresarios y los trabajadores, el alcance del sistema de protección social, la función del comercio exterior, entre otros, son factores esenciales para determinar la dirección del cambio en la economía. A la vez, ellos se han formado en largos procesos de evolución histórica, en cada uno de los cuales han influido considerablemente las instituciones políticas.

Entonces, atendiendo a razones propias de la trayectoria que ha seguido la sociedad chilena desde el inicio de la recuperación democrática, es que podemos comprender y valorar el aporte que hacen nuestros autores. Especialmente, cuando nos sitúan en una noción amplia del desarrollo como el único espacio posible de una verdadera relación entre economía y política.

Todos los economistas que aceptaron ser parte de esta reflexión muestran su convicción de que *Chile puede más*.

Ninguno de ellos, más allá de sus énfasis y matices, consustanciales al pluralismo que representan, se conforma con el actual ritmo de crecimiento de nuestra economía y su PIB potencial. Tampoco se ubican en el espacio de la autocomplacencia, que es el recurso de los conservadores, y, menos aún, participan de la idea que con "piloto automático" Chile podrá alcanzar su desarrollo. Por el contrario, sugieren un rico marco conceptual y un amplio stock de políticas públicas y económicas orientadas a delinear una nueva estrategia que nos permita pasar hacia una fase más avanzada de desarrollo.

Asimismo, cada uno de ellos aporta con una visión constructiva, que reconociendo los avances en democracia, nos abre una perspectiva para seguir mejorando nuestro desempeño económico.

Ricardo Ffrench-Davis señala que nuestro principal desafío es crecer distribuyendo equidad en la economía, es decir, distribuyendo capacidad para hacer las cosas bien en el mercado, apoyando a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores con menor capacitación. Nos propone una política económica efectivamente contracíclica, que defienda al sector productivo nacional mediante adecuadas tasas de interés y un tipo de cambio razonablemente estable y alto. Adicionalmente, nos invita a resolver los lomos de toro estructurales que frenan nuestra economía, poniendo especial atención en las

dificultades que muestra el Estado para diseñar y coordinar programas de modernización progresivos; fomentando las exportaciones con mayor valor agregado y competitividad sistémica; flexibilizando la oferta laboral mediante un programa intenso de capacitación de nuestros trabajadores y de distribución de productividad, y perfeccionando el mercado de capitales en su segmento de largo plazo para el desarrollo productivo, en particular para las MYPYMES.

Patricio Rojas reconoce la gran oportunidad que el país tiene como consecuencia de las excepcionales condiciones provenientes del alto precio del cobre y sugiere una política económica orientada, principalmente, a aumentar la productividad y la eficiencia de los factores productivos. Su visión de una estrategia de desarrollo en el mediano plazo contiene un amplio abanico de opciones, entre las que destacan: i) responsabilidad fiscal y monetaria; ii) fortalecimiento de la participación de privados en áreas sociales; iii) mejoramiento de la gestión pública y perfeccionamiento de sus sistemas de evaluación; iv) mejoramiento de la calidad de la educación e incentivos a la capacitación laboral; v) flexibilización del mercado del trabajo para facilitar la creación de empleos; vi) fortalecimiento de la innovación tecnológica para aumentar la productividad de los factores; vii) mejoramiento del clima de los negocios facilitando los aspectos regulatorios; y viii) intensificación del rol público en la orientación de los esfuerzos del sector privado en aquellos rubros donde tenemos mayores ventajas comparativas y competitivas con el fin de potenciar las oportunidades generadas por los TLC.

Alexis Guardia nos plantea como principal desafío el mejoramiento de la calidad de nuestra inserción económica internacional mediante una estrategia asentada en un concepto de "competitividad-país" con rasgos sistémicos. Para ello, visualiza como condiciones básicas de esta estrategia los siguientes elementos: i) aseguramiento de la estabilidad de la política cambiaria; ii) integración hacia cadenas productivas con mayores grados de elaboración o de mayor cercanía a los nudos dinámicos del comercio internacional, como base estructural para mejorar la distribución funcional del ingreso; y iii) perfeccionamiento del marco institucional básico tendiente a potenciar una mayor descentralización del Estado y una mayor cooperación público-privada.

Ricardo Infante contextualiza el problema de la mala distribución del ingreso como un factor limitante tanto para el crecimiento económico como para el desarrollo. En ese sentido, su perspectiva para alcanzar un desarrollo más inclusivo supone una estrategia basada en dos pilares. Primero, la acentuación de la actual dinámica exportadora ampliando su diversificación y, segundo, la atenuación de la heterogeneidad productiva con el fin de estrechar las brechas de productividad entre empresas de diferentes tamaños, sectores y regiones. Adicionalmente, un aspecto central de su propuesta consiste en asignarle al Estado un rol principal en la orientación y generación de los estímulos coherentes con esta visión.

Manuel Riesco propone la formulación de un programa alternativo de desarrollo nacional que considere, en lo principal, los siguientes ejes: i) rol predominante de Chile en la construcción de una América Latina crecientemente integrada; ii) recuperación para el Estado de la renta de los recursos naturales; y iii) construcción de un Estado de bienestar moderno, para lo cual sugiere una reforma tributaria tendiente a una mayor recaudación fiscal basada en impuestos directos.

Las perspectivas económicas formuladas por estos expertos, nos permiten develar -a partir de una lectura transversal de sus trabajos- a lo menos, dos ejes estratégicos sobre los cuales deberíamos construir, como país, un nuevo marco de acuerdo que permita emprender las reformas de mayor densidad y complejidad que necesitamos a fin de situarnos en otro estadio de desarrollo.

Primero, perfeccionar nuestro Estado para convertirlo en un instrumento eficaz que expanda las libertades y las oportunidades para su gente. Eficiencia, eficacia, participación, austeridad, probidad, servicios de

calidad al usuario, independencia y excelencia son valores que deben caracterizar la búsqueda de un acuerdo nacional que facilite emprender una gran reforma del Estado para el siglo XXI.

Necesitamos un Estado moderno, con el objeto de garantizar la estabilidad política y mejores equilibrios macroeconómicos; asegurar la sustentabilidad de un sistema de promoción y protección social que dé a todos los chilenos y chilenas garantía de acceso a los derechos sociales básicos; velar por el buen y correcto funcionamiento de los mercados, evitando la excesiva concentración de la economía y promoviendo más competencia y una mejor regulación; proveer eficientemente los bienes y servicios que la sociedad le demande, e incentivar la acumulación de capital humano y social.

Un Estado que asuma, además, un rol más activo en la articulación y fomento del desarrollo competitivo y exportador de Chile. Que, en suma, sea más agresivo para: convocar a cada uno de los sectores y clusters de nuestra economía; identificar las principales obstrucciones normativas, tecnológicas, de redes comerciales internacionales, de capital humano, de marca país; y potenciar conjuntamente con éstos, nuestro progreso productivo. Esta política deberíamos aplicarla con especial intensidad para el caso de la PYMES, única manera de sacarlas de su precariedad e integrarlas a las oportunidades que generan los TLC suscritos en la última década.

Segundo, consolidar una economía para el desarrollo, al servicio de las personas, con preocupación preferente hacia la economía real y productiva y no sólo hacia lo financiero, la búsqueda de la inflación baja y del equilibrio presupuestario. Una economía que sepa aprovechar el potencial de crecimiento del país, evitando la subutilización de nuestra disponibilidad de recursos humanos, materiales y tecnológicos. Una economía que contribuya a mejorar el funcionamiento de los mercados, fortaleciendo la importancia de los horizontes de más largo plazo y de los factores productivistas.

Un espacio fundamental le cabe a la regulación de los movimientos de capital, los tipos de cambio y la política comercial, y a la aplicación de una política de desarrollo productivo. Ésta debe incluir el perfeccionamiento sistemático de los mercados de factores y orientar la asignación de recursos hacia la inversión en capital físico y humano, para así mejorar deliberadamente la distribución de la productividad y las oportunidades en la sociedad, junto con promover la adquisición de ventajas comparativas y competitivas.

En definitiva, necesitamos un manejo de la economía que fomente el cambio tecnológico, la diversificación productiva y la inversión en capital, especialmente humano. De ese modo impulsaremos una economía que nos permita enfrentar la excesiva heterogeneidad productiva del país para garantizar un crecimiento económico sostenido, corregir nuestra mala distribución del ingreso y achicar la brecha con el mundo desarrollado.

Evidentemente, la identificación de una convergencia en los dos ejes estratégicos señalados es fruto de la contribución de los trabajos de estos economistas del más alto nivel profesional y académico. Asimismo, resulta de un proceso exitoso iniciado en democracia, que nos permite como país reconocer los progresos alcanzados y proyectarnos al futuro con renovada esperanza para enfrentar los desafíos pendientes.

Para la realización de las reflexiones que sirven de base a este libro, agradezco el apoyo que nos han brindado la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Finalmente, hago explícita la salvedad que, como corresponde a todo trabajo ejecutado por académicos, sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores incluida, por cierto, esta introducción que en algunas de sus partes recoge y reelabora ideas expuestas por distintos economistas en el Centro de Estudios para el Desarrollo .

Mauricio Jelvez M.
Director Ejecutivo
Centro de Estudios para el Desarrollo - CED

Desarrollo económico en Chile: Desafíos hacia el Bicentenario

Ricardo Ffrench-Davis*

** Agradezco la valiosa colaboración de Rodrigo Heresi.*

INDICE

Introducción: Los problemas pendientes en 2006 11

i) Doble divergencia en la economía: brechas de desarrollo y de equidad
ii) Equilibrios y desequilibrios de la economía real
iii) Necesidad de completar mercados y heterogeneidad estructural
iv) Mercado laboral y distribución del ingreso
v) Las oportunidades

I. Recuento de 16 años de dictadura y 16 años de democracia

II. La política económica tras la recesión de 1999

II.1. La evolución económica
II.1.1 Origen del quiebre
II.1.2. Fase de entorno recesivo, 1999-2003
II.1.3 Dinamismo en 2004-05
II.1.4. Desaceleración en 2006
II.2. Distribución del ingreso y ciclo económico
II.2.1 ¿Cómo ha evolucionado la distribución del ingreso?
II.2.2 El mercado laboral
II.2.3 El manejo macroeconómico y la equidad

III. Márgenes de holgura disponibles en 2006 para una Estrategia de Crecimiento hacia el Bicentenario

IV. Políticas para crecer con más equidad al 2010

IV.1. Una Macroeconomía para el Crecimiento con Equidad
IV.1.1 La macroeconomía de dos pilares: una macro coja
IV.1.2 Hacia la definición de equilibrios macroeconómicos reales: los tres pilares
IV.1.3 Política cambiaria y cuenta de capitales
IV.1.4 Para mejorar el balance estructural
IV.2. Políticas Micro/Meso-económicas
IV.2.1 Exportaciones con mayor valor agregado y competitividad sistémica
IV.2.2 Capacitación y capital humano: distribuyendo productividad
IV.2.3. Mercado de capitales para el crecimiento con equidad

Introducción: Los problemas pendientes en 2006

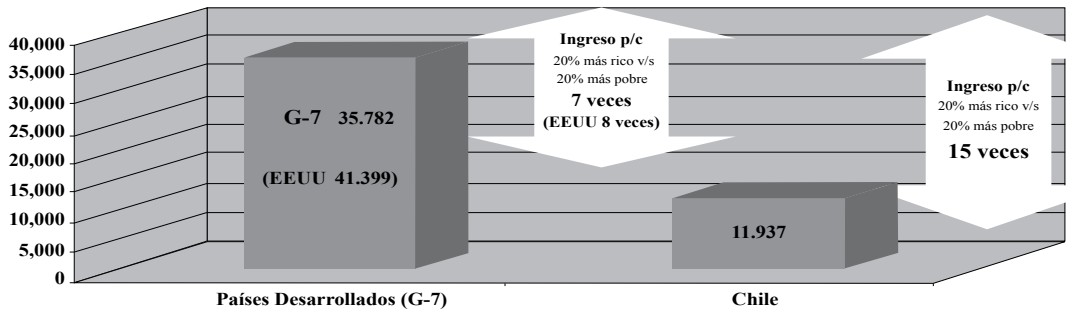
i) Doble divergencia en la economía: brechas de desarrollo y de equidad

Chile es presentado, con inusitada frecuencia, como un caso paradigmático de reformas y crecimiento exitoso. Se habla incluso de "el modelo chileno", como si el país hubiese tenido una política económica "única" desde los setenta. Al mismo tiempo, en los últimos años, se ha tomado conciencia de la gravedad que reviste la regresividad que presenta la distribución del ingreso. ¿Cómo se reconcilian ambas visiones?

En primer lugar, Chile no ha tenido un solo set de reformas, o "modelo único", desde el golpe militar de 1973, sino a lo menos tres, con distintos énfasis y dosificaciones, y con resultados divergentes. En segundo lugar, el país ha experimentado fuertes crisis e inestabilidad económica en parte de estos tres decenios. Los resultados que se exhiban, entonces, dependen en mucho de los períodos que se consideren. De hecho, el tercio de siglo transcurrido desde 1973 incluye decenios con tasas de crecimiento promedio tan disímiles como 3% y 7%. No hay ni modelo único ni resultado único.

Con un elevado crecimiento, que promedió 5,5% anual entre 1990 y 2005, la economía chilena acortó distancias con el PIB por habitante de las economías desarrolladas. No obstante, la brecha es aún notable. Como lo muestra el gráfico 1, en 2005 el PIB por habitante de Chile equivale apenas a un tercio del mismo indicador para las siete mayores economías desarrolladas (cifras reescaladas en dólares de similar poder adquisitivo) y a un 29% del de los Estados Unidos. A esa brecha de desarrollo se agrega otra de equidad muy regresiva; en efecto, la de Chile más que duplica aquella del mundo desarrollado. El quintil más rico tiene un ingreso que se empina a 15 veces el del quintil más pobre de los chilenos, en tanto que esa relación es de 7 veces en el G-7.[1]

Gráfico 1
Chile versus Países Desarrollados, PIB p/c y Distribución del Ingreso, 2005
(dólares PPP)



Fuentes: Para PIB per cápita, Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database* (2006). Para distribución de ingresos, Banco Mundial, *World Development Indicators Database* (2006) y Encuesta de ocupación de la Universidad de Chile.

1 El PIB promedio de América Latina es 23% inferior al de Chile y la brecha de equidad es similar en ambos. Esta brecha es sensible a los tramos de ingreso que se comparan. Al comparar deciles la brecha en Chile es el triple que en G-7, en vez del doble que muestra la comparación de quintiles. La diferencia se debe, principalmente, a que en Chile, así como en América Latina, la concentración en los ingresos más altos (en el percentil 100 o en el 5% superior) es notablemente más regresiva.

ii) Equilibrios y desequilibrios de la economía real

En general, el magro desempeño de las economías emergentes está asociado con bajos coeficientes de inversión productiva.[2] Por ejemplo, en el período 1990-2005, Chile invirtió 24% del PIB, en tanto que en 1974-89 la tasa de inversión promedió 15%: los resultados saltan a la vista, el país creció 5,5% (4,1% per cápita) en el período reciente mientras que el PIB sólo se expandió 2,9% (1,3% per cápita) durante la dictadura.

La fuerte inestabilidad del sector real de la economía es una fuerza poderosa detrás de las bajas tasas de inversión de Chile en los setenta y ochenta. Ha sido bien documentado que tanto la brecha entre el PIB efectivo y el PIB potencial, así como la desalineación de precios macroeconómicos claves -tales como tipos de cambio y tasas de interés- son variables determinantes de la declinación en las tasas de inversión en situaciones como las que predominan en esos dos decenios. Este comportamiento del sector real ha sido consecuencia de una pronunciada vulnerabilidad externa resultante de altibajos cíclicos de financiamiento externo o de los términos del intercambio, sumado a políticas internas pro-cíclicas, que han provocado una fuerte inestabilidad en la demanda agregada y en precios macroeconómicos.

Una mejora sustancial en la calidad de la política macroeconómica, con el retorno a la democracia en 1990, es una variable explicativa clave en ese salto de la tasa de inversión desde 15% a 24%. No obstante, también en 1999-2003, Chile sufrió una situación recesiva (con una brecha significativa entre el PIB efectivo y el potencial). Esa brecha recesiva tuvo un impacto negativo (i) sobre la formación de capital, que sufrió una declinación de 14% en ese quinquenio (como proporción del PIB) respecto de la tasa de 1996-98 (lo que mermó el PIB potencial futuro) y (ii) sobre la situación social; en particular, con un efecto regresivo en el mercado laboral.

iii) Necesidad de completar mercados y heterogeneidad estructural

Por otro lado, las deprimidas tasas de inversión también están asociadas a la carencia de factores básicos requeridos por los inversionistas productivos, en especial los pequeños y medianos. Se necesita financiamiento de largo plazo, acceso a tecnología y capacidad para absorberla, disponibilidad de trabajadores bien capacitados e infraestructura complementaria con la inversión productiva. El neoliberalismo todavía asume que la liberalización y privatización traen consigo, espontáneamente, una oferta creciente de estos ingredientes del producto potencial. Pero, como frecuentemente esta oferta no emerge espontáneamente ni oportunamente, preocuparse de este problema es, precisamente, uno de los desafíos de las reformas y políticas públicas. Esto es lo que se denomina completar mercados de factores, pues mercados incompletos (subdesarrollados o inexistentes) no pueden funcionar bien y, además, generan una insuficiente oferta de factores para la función de producción agregada. Esta incompletitud es un rasgo intrínseco del subdesarrollo y revela una falta de competitividad sistémica.

Un rasgo asociado al precedente, es la heterogeneidad de los factores o la segmentación de los mercados. Ésta es una de las características más típicas de los países menos desarrollados. Ello naturalmente dificulta la fluidez y

2 En Ffrench-Davis (2005, cap. II) demostramos que la inversión en capital físico sigue siendo la principal determinante del crecimiento del PIB p/c. A su vez, la productividad (PTF) está, en parte significativa, asociada a la formación de capital o inversión productiva. Naturalmente, la variable determinante en vez de la tasa de inversión bruta es la tasa neta de desgaste del stock de capital físico. Actualmente, el desgaste o depreciación equivale a 13% del PIB.

transparencia de la información, y afecta diferenciadamente la capacidad de distintos agentes para responder eficientemente ante una política determinada.

Existen diversas dimensiones de heterogeneidad estructural que cumplen un papel fundamental en explicar el subdesarrollo. Entre otras, la heterogeneidad dentro de cada mercado factorial; la heterogeneidad en el grado de apertura y estabilidad de los variados mercados externos; la heterogeneidad entre las etapas expansiva y contractiva del ciclo económico; la heterogeneidad de las respuestas a los incentivos que muestran diversas regiones y segmentos del mercado (empresas grandes y pequeñas, empresas rurales y urbanas, empresas incipientes y maduras, consumidores y productores, inversionistas productivos y especulativos); la heterogeneidad en los horizontes temporales y variables que maximizan los diversos agentes productivos vis-a-vis los financieros; la heterogeneidad en el grado de movilidad de los factores (por ejemplo, los fondos financieros son altamente móviles, mientras la mayoría de los productores del PIB tienen sus activos inmovilizados). Todas estas formas de heterogeneidad poseen implicaciones fuertes sobre los efectos de la trayectoria del ajuste, principalmente ante diversas reformas estructurales durante los ciclos económicos, y sobre la viabilidad de lograr diferentes combinaciones de objetivos; ello implica que no existe un equilibrio único, sino más bien equilibrios múltiples. La economía nacional aún sufre efectos del ajuste recesivo de 1999-2003.

En síntesis, los rasgos particulares de la transición hacia un nuevo equilibrio marcan una diferencia decisiva, y las reformas "ingenuas" suelen involucrar un período de ajuste extremadamente prolongado y costoso, dada la presencia de mercados segmentados, heterogéneos e incompletos. Las características del proceso de transición (efectos de histéresis sobre los flujos de capital humano y físico) y el tiempo transcurrido durante el tránsito hacia el equilibrio, tienen repercusiones significativas para el bienestar de la población, el que constituye el fin último de la economía. Los ajustes asociados a shocks externos han sido una causa dominante de tensiones para el trabajo y el capital nacional, y de la concentración del ingreso y su contraparte de desigualdad.

iv) Mercado laboral y distribución del ingreso

El mercado del trabajo y la política laboral tienen un impacto decisivo sobre el desempeño económico, la evolución de la pobreza y la distribución de los ingresos. En primer lugar, las políticas públicas deben generar las condiciones para una absorción sostenida de la fuerza de trabajo existente, así como de los nuevos entrantes al mercado. Esto se relaciona con el logro de equilibrios macroeconómicos reales, en lo cual Chile ha avanzado con contradicciones. Segundo, deben hacer posible la generación de empleos de mayor productividad, de modo que sustente remuneraciones crecientes y más estables. Esto requiere un esfuerzo considerable en materia de educación (para el futuro lejano) y capacitación laboral (para hoy y el futuro próximo). Aumentar la productividad y, sobre esa base, el salario de crecientes grupos de la población es una condición necesaria para el desarrollo del país y la solución de los problemas de desigualdad. Finalmente, se debe velar por la estabilidad en los flujos de ingresos familiares, a través de esquemas integrales de protección social. Pero, esto último no es sostenible sin lo anterior.

A pesar de los progresos logrados, con un salario mínimo real cuyo poder adquisitivo más que se duplicó entre 1989 y 2006 y una tasa de participación laboral algo más elevada, la desigualdad de ingresos es menor que en los ochenta, pero aún mayor que en los sesenta. En particular, los progresos logrados en la

situación laboral durante los noventa, sufrieron un retroceso en 1999-2003. Con ello, la tasa de desocupación abierta se deterioró unos dos puntos de la fuerza de trabajo, la tasa de participación se situó cerca de otros dos puntos por debajo de la tendencia que llevaba y hay alrededor de un punto en programas especiales de empleo. Se requiere una mejora notable en la demanda por trabajo, lo que implica un salto en el desarrollo de las PYMEs y en la formación de capital. El desafío involucra una tasa superior de crecimiento sostenido, con una notoria mejor distribución de las oportunidades y capacidades productivas.

v) Las oportunidades

En los tiempos recientes surgió, aparentemente, un consenso político respecto de la gravedad de las diversas desigualdades vigentes en Chile. El Programa de la Presidenta Bachelet puso como la prioridad principal el combate a ellas. Las holguras provistas por el cobre ofrecen una notable oportunidad para acentuar este propósito.

En lo que sigue destacamos puntos estratégicos de corrección del modelo económico para lograr, en paralelo, una reducción de las brechas de desarrollo económico y de equidad.

I. Recuento de 16 años de dictadura y 16 años de democracia

La constatación de las brechas de PIB y equidad suele hacer olvidar los grandes progresos logrados en 16 años de desarrollo democrático y los enormes contrastes con los también 16 años de dictadura. El cuadro 1 resume un conjunto de indicadores macroeconómicos y macrosociales para ambos períodos.

El crecimiento económico del régimen neoliberal de Pinochet, entre 1973 y 1989, promedió sólo 2,9% anual, y la distribución del ingreso se deterioró notablemente. Ello estuvo asociado a que las reformas revistieron un notable fundamentalismo, por lo cual adolecieron de numerosas fallas que repercutieron severamente

Cuadro 1
Indicadores Macroeconómicos y Macrosociales, 1975-2006 [a]
(porcentajes, %)

		1974-89	1990-2005	1990-98	1999-2003	2004-06
1.a	Crecimiento del PIB efectivo	**2,9**	**5,5**	7,1	2,6	5,2
1.b	Crecimiento del PIB potencial[b]	**2,5**	**5,8**	7,2	4,1	4,5
1.c	Brecha del producto (como % del PIB potencial)	**10,3**	**2,3**	-0,4	6,4	4,9
2.a	Crecimiento de las exportaciones	**10,7**	**8,2**	9,9	5,5	6,4
2.b	Crecimiento del PIB no exportado	**1,6**	**4,8**	6,5	1,7	4,7
3.	Tasa de inflación[c]	**79,9**	**7,8**	11,7	2,7	3,3
4.	Formación bruta de capital fijo (% del PIB)[d]	**15,4**	**24,0**	23,8	23,1	27,6
5.a	Tasa de desempleo (% de la fuerza de trabajo)[e]	**18,0**	**8,5**	7,0	10,5	9,5
5.b	Salario real (índice 1970=100)	**82**	**124**	112	137	146
5.c	Coeficiente Quintil V/Quintil I	**17,5**	**15,5**	15,2	16,2	15,0
5.d	Coeficiente del GINI	**54,1**	**52,9**	52,4	53,5	52,3
6.a	Balance fiscal efectivo (% del PIB)	**0,3**	**1,2**	1,9	-1,0	4,4
6.b	Balance fiscal estructural (% del PIB)	**n.d**	**0,7**	0,8	0,3	0,9

Fuente: Elaboración del autor en base a datos del Banco Central y Dirección de Presupuesto. [a]Tasas acumulativas anuales de crecimiento del PIB y exportaciones; promedio de tasas anuales en inflación y desempleo. [b] Crecimiento del PIB potencial "generado" en cada período; metodología expuesta en Ffrench-Davis (2007). [c] Diciembre a diciembre. [d] En pesos de 1996. [e] Incluye como desocupados a los trabajadores de los programas especiales de empleo.

sobre el crecimiento económico y el bienestar social (ver detalles en Ffrench-Davis, 2007, cap. II).

Durante la dictadura de Pinochet se produjeron diversas modernizaciones en Chile. Sin duda, como lo destacamos más delante de nuevo, varias de ellas han constituido bases permanentes para las estrategias democráticas de desarrollo, pero otras son un lastre. Los gobiernos de la Concertación impulsaron reformas a las reformas, para corregir el modelo heredado, con el objetivo de introducirles pragmatismo y progresividad. En particular, se procuró disminuir la vulnerabilidad frente a un entorno externo de creciente volatilidad y avanzar en la corrección de la inequidad del modelo entonces vigente. El resultado del conjunto de cambios fue que durante la década de los noventa hubo una expansión vigorosa de la capacidad productiva sin precedentes en Chile (que promedió 7,1% anual en 1990-98), junto con la reducción significativa de la pobreza (de 45% a 21% de la población) y cierta mejora en la distribución del ingreso. Una brecha recesiva en 1999-2003, sin embargo, sacó a relucir falencias y contradicciones, y la falta de mayores reformas a las reformas.

Con el contagio de la crisis asiática, la parte final del gobierno del Presidente Frei (1999) y el primer cuatrienio del Presidente Lagos (2000-03) se desarrollaron en un ambiente económico deprimido. La caída abrupta de 1999, y luego el estancamiento de la actividad económica, se concentraron en los sectores no exportadores, que representaban alrededor de 70% del PIB. Ese estancamiento involucró, adicionalmente, un impacto negativo en las PYMEs y el empleo. La lentificación de las exportaciones desde 1999 -sin duda, muy significativa- sólo explica 1 punto de los 4,5 puntos (7,1-2,6) de menor crecimiento del PIB en 1999-2003 en comparación con 1990-98. Esto es, ese punto constituyó un shock negativo ineludible sobre la economía real. Sin embargo, cerca del 80% (3,5 puntos) del menor dinamismo se localizó en el mercado interno. Es cierto que la menor expansión del volumen exportado fue acompañada de un deterioro de los términos del intercambio. Sin embargo, su impacto se multiplicó hacia el resto de la economía a través de la cuenta de capitales, y de las políticas monetaria y cambiaria. Ese impacto recesivo predominó hasta 2003, constituyendo una falla sustantiva de la política macroeconómica de Chile.

Si hubiésemos estado en una economía sobre endeudada en el exterior, sin reservas internacionales y sin acceso al crédito externo, con un fisco con elevados pasivos, se comprende esa multiplicación interna del shock externo. Pero, ninguna de esas condiciones limitantes se daba en el Chile de este decenio. El resultado de un quinquenio recesionado fue una opción de enfoque. La opción de no enfrentar el shock externo negativo con un shock interno positivo.

La realidad inevitable del shock externo en sí fue multiplicada, por todo un quinquenio, por una opción de macroeconomía "financierista". Perjudicial para el crecimiento sostenido y para la equidad.

Luego de la brecha recesiva de 1999-2003, en 2004-05 se registró una recuperación vigorosa, con un crecimiento del orden de 6%. Con todo, en los dieciséis años comprendidos entre 1990 y 2005, el crecimiento del PIB promedió 5,5%, en contraste con el 2,9% de 1974-89, y el PIB por habitante se expandió 4,1% anual en comparación con 1,3% en 1974-89. Esa notable diferencia responde, en grado importante, a la mejora en la calidad de las políticas macroeconómicas desde 1990 (en particular en los primeros años de retorno a la democracia), al aumento del gasto social y a esfuerzos por corregir fallas micro y meso-económicas. Estos últimos esfuerzos, en realidad muy insuficientes, consistieron en

intentar liberarse del voluntarismo neoliberal y avanzar hacia "completar" mercados de capitales de largo plazo, capacitación laboral e innovación tecnológica.

II. La política económica tras la recesión de 1999

II.1. La evolución económica

II.1.1 Origen del quiebre

El quiebre de la tendencia en 1998-99 está asociado, en parte, a retrocesos en la calidad del manejo macroeconómico interno. Luego de la crisis del Tequila, de la cual la economía chilena había salido incólume, hubo una nueva oleada de capitales hacia países emergentes exitosos, especialmente hacia Chile. Esa afluencia masiva debió ser objeto de mayores restricciones por parte del Banco Central, acentuando la intensidad del encaje sobre los flujos de capitales financieros; sin embargo, aconteció lo contrario, pues la activa política macroeconómica contra-cíclica de la primera mitad de la década fue perdiendo fuerza en 1996-97. En efecto, la autoridad monetaria privilegió crecientemente el objetivo antiinflacionario, subestimando la intensificada vulnerabilidad externa. Como resultado, se permitió una aguda apreciación real y un aumento peligroso del déficit en cuenta corriente, empujando a la economía dentro de la zona de vulnerabilidad en que la sorprendió el contagio de la crisis asiática.

Los síntomas de contagio comenzaron a finales de 1997 y se sintieron con fuerza en 1998-99. Las fuertes entradas de capital de 1996-97 se transformaron luego en salidas de fondos nacionales y externos, al mismo tiempo que los términos de intercambio se deterioraban intensamente. El Banco Central decidió resistir las presiones devaluatorias a través de incrementos en las tasas reales de interés.

Los costos económicos y sociales fueron significativos. La producción se contrajo desde la tendencia de crecimiento sostenido de 7% a una caída de 0,8% en 1999, abriendo una brecha entre PIB efectivo y potencial que se extiende hasta la actualidad. Las tasas de inversión cayeron fuertemente y el desempleo abierto se encumbró sobre 10% de la fuerza de trabajo.

II.1.2. Fase de entorno recesivo, 1999-2003

El contagio de la crisis asiática a Chile se dio por dos canales. Por una parte, hubo un deterioro intenso de los términos de intercambio, del orden de 3% del PIB. Por otra, se produjo una reducción generalizada de los flujos de capitales hacia los países emergentes. De este modo, desde fines de 1997 surgieron fuertes expectativas de depreciación que el Banco Central combatió decididamente durante 1998, debido a su temor a un rebrote inflacionario en una economía entonces sobrecalentada, y al propósito explícito de facilitar la amortización de la deuda en dólares de los grupos económicos nacionales.

Primero, realizó masivas ventas de divisas, con el precio de mercado artificialmente bajo. Luego, a mediados de 1998, el Banco redujo drásticamente la amplitud de la banda cambiaria para dar una señal de estabilidad de la cotización nominal del dólar, en combinación con un alza de la tasa de interés de política monetaria, que llegó a 14,5% real. En este contexto crítico, no sólo hubo una reducción de los créditos externos, sino que se produjo además una fuga de capitales de residentes. En efecto, desde enero de 1998 hubo una voluminosa salida de

recursos, principalmente desde los fondos de pensiones -que especularon contra el peso- totalizando egresos por casi 5% del PIB en 18 meses. Ello, naturalmente, tuvo un impacto contractivo sobre la liquidez monetaria y la demanda agregada. Finalmente, en septiembre de 1999, el Banco Central dejó flotar libremente el tipo de cambio, permitiendo con ello un ajuste automático del sector externo.

Así, una vez más, luego del desequilibrio macroeconómico de 1996-97, liderado por flujos de capitales excesivos en ese bienio, se produjo un costoso ajuste recesivo en términos de crecimiento y equidad. Los agentes económicos, habituados durante un decenio a observar un aumento de la demanda interna real que promedió entre 7 y 9% anual, bruscamente se vieron enfrentados a una reducción de 6% en 1999, mientras el PIB se contraía el 0,8%. Dado que la capacidad productiva siguió expandiéndose, debido a la todavía elevada inversión de 1998, con la caída del PIB efectivo y el alza del potencial emergió una fuerte brecha recesiva entre ambas mediciones del producto.

Es útil examinar más detalladamente la existencia y evolución de la brecha recesiva. No se trata de capacidad física obsoleta, sino de capacidad productiva económica, que se encontraba en uso en 1997, a lo cual descontamos una estimación de la producción no sostenible en ese año. La nueva capacidad productiva venía siendo creada a una velocidad de 7% por año durante los noventa, lo cual se mantuvo en 1998 y 1999 determinado por las altas tasas de inversión registradas hasta 1998. Como resultado del ajuste recesivo que comenzó a mediados de 1998, se generó una brecha entre producto potencial y producción efectiva del orden de 8% en 1999. Ésta fue determinante de la brusca caída de la tasa de inversión en 1999-2003.

En 2003 todavía persistía una elevada brecha. Luego de una leve recuperación en el 2000, había aumentado paulatinamente en vez de decrecer en el trienio 2001-2003. El PIB potencial se expandió del orden de 4% anual en esos años, en tanto que el crecimiento efectivo promedió 3,2%. Evidentemente, cada día que la producción crecía menos que 4% se acumulaba una brecha más grande.

Como hemos observado repetidamente, el surgimiento de una brecha entre el PIB efectivo y la frontera productiva es seguido por una caída en la inversión productiva. Tal como en México y Argentina en 1995, y en Corea en 1998, en Chile la inversión experimentó un brusco retroceso en 1999, y aún en 2004 no había recuperado el nivel de 1998 (todo medido como % del PIB).

La brecha productiva más la disminución de la inversión tuvieron, asimismo, un impacto muy negativo sobre el empleo. En el quinquenio comprendido entre mediados de 1998 y 2003, el número de ocupados (incluyendo como tales a los empleados en programas especiales financiados por el gobierno) creció apenas 3,3%, mientras la población de 15 años y más aumentó 8,7%. La principal variable determinante de ese deterioro del mercado laboral es el desequilibrio macroeconómico, como lo definimos aquí: la brecha elevada entre PIB efectivo y potencial, que implicó subutilización de trabajo y capital en ese quinquenio. Estos factores alejaron a la economía chilena de la velocidad de 7% anual a la que se expandía la frontera productiva en la década de los noventa, haciéndola caer a la llanura del 4%.

Sin embargo, los buenos fundamentos macroeconómicos cosechados en los años previos, permitieron a la autoridad, con decisión política, intensificar avances en el gasto social después de la crisis. Se establecieron programas de apoyo integral a hogares más pobres (Chile Solidario), y se puso en marcha el Programa de Salud Auge. Esto se logró, en parte, gracias a un

nuevo esquema de política fiscal estructural, que evita reacciones pro-cíclicas de la política fiscal. De esta manera, el gobierno pudo implementar nuevos programas sociales focalizados. Ellos permitieron continuar con la reducción de la pobreza (que cayó a 19% de la población en 2003) a pesar del entorno recesivo.

Desde el momento en que nos pareció evidente que el impulso macroeconómico proveniente del exterior tardaría en llegar a Chile, propusimos un impulso desde el interior, aprovechando todas las fortalezas acumuladas por la economía chilena: (i) una regla fiscal de balance estructural que implica frenar el gasto en épocas de vacas gordas y acelerarlo en períodos de baja actividad; (ii) una deuda externa moderada y con baja proporción de pasivos de corto plazo; (iii) un Banco Central sin pasivos externos y con elevadas reservas de divisas (libres de hipotecas); (iv) un gobierno con una deuda mínima y cuentas fiscales ordenadas, con un superávit efectivo de 1,9% del PIB (1990-98); (v) una inflación efectiva y subyacente baja; y (vi) un sector privado capaz de producir entre 5 y 9% más de lo que estaba produciendo en esos años.

Así, las condiciones para inducir un shock interno reactivador del gasto privado estaban al alcance de la mano, ya que, adicionalmente, tanto la apreciación real como el déficit externo excesivos de 1998 habían sido corregidos en 1999. En efecto, este tipo de shock interno positivo, fomentado por el gobierno a través de las políticas monetaria y fiscal, resultó muy exitoso en Corea y Malasia, bajo la misma coyuntura recesiva y similares características macroeconómicas (ver Mahani, Shin y Wang, 2006).

II.1.3 Dinamismo en 2004-05

Desde el año 2003, los mercados internacionales experimentaron un aumento significativo en los precios de las materias primas, lo que implicó un fuerte shock externo positivo en economías intensivas en la producción de este tipo de recursos. En efecto, Chile observó un aumento notable en sus términos de intercambio equivalente a 10% del PIB entre el período recesivo 1999-2003 y 2004-05. Este shock exógeno positivo elevó la demanda agregada y, con ello, la tasa media de crecimiento del producto efectivo desde 2,6% hasta 5,8% en los respectivos subperíodos. Dado que el PIB potencial estaba creciendo sólo 4% en ese bienio (una declinación de 3 puntos respecto del promedio de 1990-98), con el 5,8% se registró una significativa reducción de la brecha recesiva, de cerca de 3-4 puntos del PIB. Ello prueba que la brecha prevaleciente desde 1999 era principalmente responsabilidad de una falla macroeconómica.

Naturalmente, la intensidad de la recuperación también estuvo basada en los méritos propios de la economía nacional acumulados en los años precedentes, pero la fuerza predominante fue el shock externo.[3] Esto revela cierta debilidad macroeconómica, dado que esos méritos de la economía ya estaban presentes durante la recesión de 1999-2003. Como era previsible, junto con la recuperación se elevó, con cierto rezago, la inversión productiva.

La regla fiscal continuó vigente. El superávit estructural de 1% del PIB significó que de un déficit efectivo de 0,7% en 2001-03 se pasara a un marcado superávit efectivo de 4,8% en 2005, aumentando aún más en 2006. El responsable

3 Cabe destacar que un shock externo positivo similar permitió elevar la tasa promedio de crecimiento del PIB en América Latina desde 1,1% (1999-2003) hasta 5% (2004-06).

principal fue un precio del cobre notablemente alto, con las correspondientes alzas en las utilidades de Codelco y en la recaudación tributaria proveniente de las mineras privadas. Naturalmente, la mejora en los términos del intercambio también aumentó directamente la capacidad de gasto del sector privado, y las expectativas económicas se tornaron más optimistas.

Dada la elevada brecha entre PIB efectivo y potencial, imperante cuando comenzó el shock externo positivo, la oferta fue capaz de responder con aumentos del producto y sin presiones inflacionarias (en el marco de una meta inflacionaria entre 2-4% definida por el Banco Central autónomo). Mientras tanto, el Banco permitió que el tipo de cambio real se apreciara (20% entre marzo de 2003 y diciembre de 2005), reforzando con ello aumentos en la demanda agregada, no obstante la paulatina elevación de la tasa de interés y del precio del petróleo.

II.1.4. Desaceleración en 2006

Diversas proyecciones entregaban estimaciones de crecimiento del PIB del orden de 5,7% para 2006. El aumento previsto de la capacidad productiva en 2006 y la significativa brecha recesiva aún vigente en 2005 hacían perfectamente viable esa expansión.[4] Las estimaciones indican que el aumento efectivo del PIB sería 1,7 puntos menor; esto es, cerca del equivalente a US$ 2.000 millones que se dejaron de producir en ese año en comparación con la meta proyectada. Eso implica empleo, salarios y utilidades que se perderán para siempre.

Los antecedentes disponibles muestran que las causas principales de este menor dinamismo (más allá de situaciones puntuales en la minería u otros)[5] no son una multitud de "lomos de toro" que, según críticos, habrían sido impuestos por el gobierno, sino que principalmente corresponden a variables económicas que inciden en el entorno macroeconómico.[6] Ellas son:

a) Un freno prematuro de la política monetaria, con las sucesivas alzas de tasas, principalmente durante 2005 y 2006. Ello puso atajo a la inflación del IPC y la subyacente a expensas de la reactivación de la economía, con un fuerte desequilibrio entre objetivos de política económica (ver sección sobre macroeconomía real).

b) La excesiva apreciación cambiaria y su impacto negativo sobre la producción de transables, como lo demuestra un elevado incremento de la demanda por importaciones y una mermada demanda por producción interna. En efecto, el atraso cambiario y la reducción del arancel efectivamente pagado implicaron que la demanda interna se tornara mucho más intensa en importaciones no petroleras, en particular en 2006.[7] Ese mismo año la demanda interna se expandió 6%, respecto de 2005, pero dado que el quantum de las importaciones creció 9,4%,[8] sólo una parte decreciente de esa demanda interna llegó a adquirir producción nacional: la demanda interna por bienes locales[9]

4 En julio de 2005, en el marco de la estimación del PIB tendencial para el cálculo del balance estructural, el Comité de Expertos estimó una brecha de producto de 1,7% para ese año (Ministerio de Hacienda, 2006). Si se calcula bajo el concepto de PIB potencial o techo productivo, la brecha recesiva asciende a alrededor de 5% (Ffrench-Davis, 2007).

5 Tales como una huelga en La Escondida, un derrumbe en Chuquicamata, y cortes de abastecimiento de gas desde Argentina.

6 Tampoco la brecha recesiva en 2001-03 se origina principalmente en "lomos de toro", sino que principalmente en una falla macroeconómica.

7 En 2002, las importaciones desde Corea, Europa y Estados Unidos estaban afectas al arancel uniforme de 7%. El arancel efectivamente pagado se redujo de un promedio de 3,8% en enero de 2003 a menos de 2% a mediados de 2006. La contraparte positiva para la producción nacional es que el menor arancel reduce los costos de producción de las exportaciones, y las preferencias arancelarias en los mercados asociados facilitan las ventas allí. La expansión de las exportaciones siguió liderando el crecimiento del PIB con un promedio de 6,4% en 2004-06.

8 Nótese que una parte de las importaciones se insume en exportaciones, por lo cual se reenvía al exterior. Las exportaciones (su quantum o volumen, tal como se mide en el PIB a precios constantes) se expandieron sólo 4,3% en 2006 (IPOM enero 2007).

9 El PIB es la suma de valor agregado en las exportaciones y en estos bienes locales que se venden en el mercado interno.

apenas exhibió un alza de 3,8%. Prevalece una grave inconsistencia entre la actual política cambiaria y el objetivo, consensual, de procurar exportaciones con mayor valor agregado.

c) Se esterilizó parte sustancial del efecto expansivo del elevado precio del cobre, pero se dejó operar la mayor parte del efecto recesivo del alza del precio del petróleo. Naturalmente, este mayor precio del combustible captó una proporción creciente del gasto de los chilenos. Parte de los excedentes del cobre debió utilizarse en un Fondo de Estabilización del Petróleo más eficaz que el actual o en un simple ajuste estabilizador (de ninguna manera una reducción permanente) del impuesto específico de las gasolinas: reducirlo mientras el precio del barril excediese, por ejemplo, US$ 60, y elevarlo cuando bajase de cierto nivel menor.

d) La insuficiente fuerza de la política fiscal de balance estructural, que avanzó de lo pro-cíclico a lo neutro, sin llegar a lo contra-cíclico. La estabilización del gasto es neutra, no es contra-cíclica. Constituye un gran avance, pero a mitad de camino. Para mejorar el desempeño macroeconómico es preciso efectuar correcciones adicionales a las realizadas con el actual enfoque. Una corrección evidente era revisar el presupuesto de 2006, reajustando el gasto en inversión social y productiva sostenible con un precio de la libra de cobre de 121 centavos. La economía ha estado operando como si el precio de tendencia del cobre fuese de 99 centavos. Allí está una explicación de por qué, con un escenario externo positivo, la economía nacional marcha a ritmo lento.

II.2. Distribución del ingreso y ciclo económico

Lograr equidad no es una tarea fácil. Como vimos en el gráfico 1, éste es más bien un rasgo de las naciones desarrolladas, las que son notablemente más equitativas que los países emergentes como el nuestro. Pero las economías emergentes más exitosas han mejorado la distribución, conscientes de que la pobreza es un lastre para el desarrollo (Bourguignon y Walton, 2007).

La línea gruesa del diagnóstico indudablemente muestra una mala distribución en Chile. Sin embargo, es un error sostener que ésta siempre ha sido igual de regresiva. Hay altibajos muy fuertes en el tiempo. Por cierto, en los sesenta no era buena, pero hoy en día es peor, no obstante la mejora registrada en el primer lustro de los noventa, producto de una mejor política económica y social en democracia que en la dictadura.

Dos variables claves que están detrás de estos resultados contrastantes, corresponden (i) al entorno en que se mueven productores, trabajadores y empresarios, el sector real; el entorno es lo que se llama la macroeconomía y (ii) a la consideración que se le dé a la enorme heterogeneidad estructural existente y a la desventaja en que operan las PYMEs. El entorno y señales que reciben el conjunto de los productores han jugado un rol decisivo en las fases de reducción y las de aumento de la desigualdad en este tercio del siglo. El mensaje sobre política económica, intensísimo, es que la responsabilidad de la macroeconomía no se refiere sólo a la inflación y la disciplina fiscal, sino que también al entorno recesivo o expansivo de la economía nacional en su conjunto, la que afecta de manera diferenciada a pequeñas y medianas empresas versus la gran empresa y a trabajadores de baja calificación versus los trabajadores calificados. Ese entorno macroeconómico hace una diferencia notable. Una alternativa de enfoque es lo que hemos llamado macroeconomía real o para el desarrollo productivo versus la macroeconomía meramente financierista. Hay un contraste notable entre una macro centrada exclusivamente en el control inflacionario, frente a una macro para el desarrollo productivo y para la equidad.

La equidad y la capacidad de crecer también dependen de las políticas sectoriales: ¿Cómo se diseñan y ejecutan las reformas comerciales, las reformas financieras y las reformas tributarias? El diseño y ejecución de ellas dejaron huellas regresivas en Chile, lo que ayuda a entender por qué la distribución del ingreso es peor hoy día que la existente en los años sesenta (ver Ffrench-Davis, 2007, caps. II-VI). Las reformas estructurales se hicieron con un sesgo muy regresivo, cuestión que no ocurrió en Corea ni en Taiwán, donde se dio una armonía entre el crecimiento y la equidad, por ello exitosas en ambas dimensiones.

El desafío es crecer distribuyendo equidad en la economía, es decir, distribuyendo capacidad de hacer las cosas bien en el mercado, para las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores con menor capacitación.

La importancia de atacar simultáneamente los dos frentes se explica porque es en los sectores medios y bajos, así como en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), donde se ubican las grandes brechas de ingresos y de productividad y, por lo tanto, donde hay más espacios para ganancias de eficiencia y capacidad productiva. Entonces se torna alcanzable el crecimiento con equidad, puesto que son los sectores sociales de ingresos medios y bajos los que operan más en los ámbitos de la MIPYME. En todo caso, la gracia es poder ser "competitivo" pagando salarios crecientes, no reduciéndolos o eliminando los salarios mínimos como sugieren reiteradas propuestas regresivas.

II.2.1 ¿Cómo ha evolucionado la distribución del ingreso?

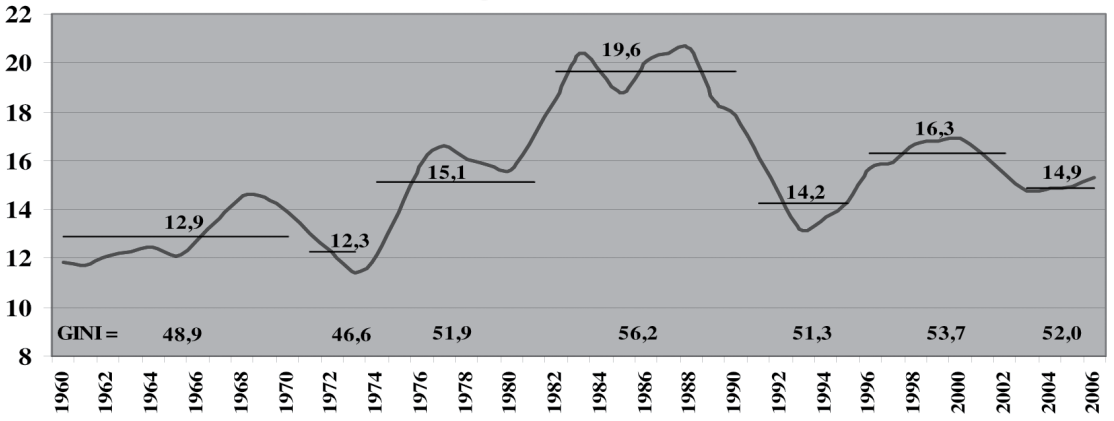
No es fácil medir su nivel y evolución. De allí se derivan las informaciones contradictorias sobre cómo ha evolucionado la distribución en los decenios recientes.

La medición de la distribución del ingreso es muy sensible a cómo se organiza la información. En Chile, frecuentemente, se utiliza la CASEN que está disponible sólo a partir de 1987, omitiendo con ello considerar el período de los setenta y

Gráfico 2

Distribución de ingresos en el Gran Santiago, 1960-2006

(razón Q5/Q1, promedios móviles de 3 años)



Fuente: Basado en datos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, procesados por Larrañaga (2001) y sus actualizaciones. Cifras ordenadas en base a ingreso per cápita del hogar. Los números insertos corresponden a los promedios de la razón Q5/Q1 y al coeficiente de GINI en los respectivos sub-períodos delimitados por las líneas horizontales.

ochenta que registró un deterioro profundo de la distribución del ingreso, dejando una huella estructural regresiva.

Lo efectivo es que en Chile se han registrado cambios distributivos y en la pobreza muy significativos a través de los últimos tres decenios. Un resumen de su evolución se expresa en los siguientes cinco puntos:[10]

a) En los setenta y ochenta, durante la dictadura de Pinochet, se deterioró notablemente la distribución del ingreso y se elevó la proporción de la población bajo la línea de pobreza hasta un 45%. Ello tuvo mucha relación con el empeoramiento de los salarios, del nivel de empleo y la caída del gasto social por habitante.

b) En los noventa se detuvo la fuerte tendencia al deterioro social observada durante el régimen de Pinochet.

c) La pobreza se redujo sustancialmente de 45% de la población en 1987 a 19% en 2003.

d) La distribución del ingreso, luego del gran deterioro registrado en la dictadura, exhibió una mejora en el primer quinquenio de los noventa, pero retrocedió parcialmente con la crisis asiática. Gracias a la reactivación económica posterior, se ha registrado también un leve progreso en la distribución, retornando al nivel alcanzado en la primera mitad de los noventa.[11]

e) El balance neto, en estos tres decenios, muestra que la distribución del ingreso es hoy mejor que en los ochenta, similar a los setenta, y más regresiva que en los sesenta.

II.2.2 El mercado laboral

La situación laboral es la principal determinante de la distribución del ingreso de una economía en desarrollo. Con respecto a este mercado, la tasa de desempleo en Chile ha tenido un comportamiento muy irregular durante las últimas décadas. Mientras en los sesenta la tasa de desempleo abierto fue del orden del 5 al 6%, durante la dictadura promedió 18% (fluctuando entre 9% y 31%); el promedio es lo que deja la huella en los hogares, en la gente y en las empresas. A mediados de los noventa se logró retomar la llanura del 6%, pero se deterioró hasta alrededor del 10% en 1999-2005.

La tasa de participación laboral es otra variable que hay que observar con atención. Ella ha evolucionado cíclicamente en el tiempo; cuando la situación laboral está deprimida la tasa de participación se reduce y cuando está vigorosa la gente se esperanza y busca empleo nuevamente. La tasa de participación, que se había elevado en los noventa, disminuyó 3% entre 1998 y 2003. Enseguida, se estuvo recuperando fuerte; en el

Cuadro 2
Cotizantes del sistema de AFPs, 1989-2005
(promedios anuales)

	Cobertura Efectiva (% de la fuerza de trabajo)	Cobertura Ocupacional (% de los ocupados)
1989	41	44
1997	47	50
2002	48	53
2005	52	57

Fuente: SAFP e INE. No incluye datos para el INP.

10 Ver gráfico 2, y Ffrench-Davis, 2007, capítulo VIII.
11 Ver cifras de diferentes sub-períodos en cuadro 1 y gráfico 2.

último bienio (2004-05) la ocupación creció 2,5% anual, mientras la población que cumple edad de trabajar aumentó 1,6% y la fuerza de trabajo 2,2%. Esto es, sólo se ha recuperado la mitad de los 3 puntos perdidos en 1999-2003. Pero, el desafío laboral es mayor que eso, pues aún la tasa de participación resulta comparativamente muy baja en Chile, en especial la de la mujer. Naturalmente, debe elevarse con fuerza, en particular con las medidas que ponga en práctica el gobierno a favor del trabajo femenino.

Otra variable clave que juega en la relación entre empleo y equidad es el alto nivel de informalidad con que funciona el mercado laboral. Sabemos que en situaciones de crisis se informaliza el mercado del trabajo y deteriora la calidad de los empleos, tal como ocurrió en dictadura en los setenta y ochenta. En efecto, la fuerte expansión del porcentaje de cotizantes en las AFP, registrado en 1991-97, se lentificó en 1998-2002, acelerándose sólo desde 2005 (ver cuadro 2). El porcentaje de miembros de la fuerza de trabajo que cotiza en las AFP se elevó de 41% en 1989 a 52% en 2005. No obstante este progreso, su baja cobertura después de un cuarto de siglo de vida, es una de las fallas más graves del sistema privado de pensiones.

Con todo, el cuadro 3 muestra que, luego de que entre 1970 y 1989 los salarios reales no creciesen (en 1989 eran alrededor de 8% menores que en 1970), en 2005 la remuneración promedio real era 59% superior que en 1989, y el salario mínimo real más que se había duplicado (subió 111%). En moneda de poder adquisitivo constante de 2005, el salario mínimo bruto de 1989 era de $ 60.000 mensuales, esto es, menos de la mitad de los $ 127.500 que rigieron desde julio de 2005.[12] No obstante esa mejora notable, aún constituye una remuneración muy baja, lo que refleja la vigencia de las dos brechas: de desarrollo y de equidad.

Cuadro 3

Evolución de los salarios reales, 1970-2005

(índices, 1989=100)

	Salario Real Promedio	Salario Mínimo Real Líquido
1970	109,2	108,9
1989	100,0	100,0
1997	137,8	150,1
2005	159,4	211,2

Fuente: Banco Central e INE.

II.2.3 El manejo macroeconómico y la equidad

El manejo macroeconómico es un área de fuerte influencia sobre la formalidad del mercado del trabajo, el número de ocupados, el deseo de buscar trabajo (tasa de participación) y los niveles de formalidad del mercado. La macroeconomía influye en los niveles de productividad efectiva con que operan los productores y, por tanto, la manera de hacer política monetaria, cambiaria y fiscal hace una gran diferencia en los resultados que se obtengan.

En 2004 y 2005, en contraste con el entorno recesivo de 1999-2003, Chile creció 5,8%. Buen logro. Sin embargo, el aprendizaje aquí es entender que el alto crecimiento no debe depender sólo de la situación económica mundial y del arrastre que ésta ejerce sobre las economías más pequeñas como la nuestra, sino también del buen manejo interno del entorno. Esto implica una política macroeconómica activa enfocada a la economía real, que involucre una

12 Actualmente, el salario mínimo bruto es de $ 135.000.

economía funcionando, en general, cerca del techo productivo (o PIB potencial). Los ciclos recesivos generan graves dificultades para la recuperación económica, daños estructurales para la generación de empleo, mermas en los ingresos fiscales, y pérdidas y quiebras de empresas.

En resumen, la relación entre cómo se hace macroeconomía y los resultados en equidad es tan directa, que se precisa evitar la inercia de la aplicación de una política económica todavía demasiado influenciada por la ortodoxia neo-liberal, tan poco pragmática a la hora de pensar los desafíos del desarrollo y la equidad en un país como Chile. En el ámbito macroeconómico también es preciso avanzar en "acentuar las correcciones del modelo económico" (Concertación de Partidos por la Democracia, 2005).

III. Márgenes de holgura disponibles en 2006 para una Estrategia de Crecimiento hacia el Bicentenario

Cambios eficaces requieren voluntad política y sustento técnico, con ciertas condiciones coyunturales favorables. En el Chile actual está la voluntad política de combatir la desigualdad, expresada reiteradamente por la Presidenta Bachelet en su Programa Presidencial y en sus mensajes durante el ejercicio de su cargo.

La desigualdad se da, en un país como Chile, aún lejos del desarrollo, en la actividad económica. En consecuencia, el programa social no se puede cumplir sin correcciones en el funcionamiento de la economía (ver Concertación de Partidos por la Democracia, 2005; Comisión Económico Social, 2006). Con esas correcciones, que involucran la inclusión efectiva de sectores medios y de bajos ingresos en el progreso socio-económico, el país tendría las condiciones para dar una escalada de desarrollo, articulando los ingredientes de inversión física, capital humano e innovación de que puede disponer.

La coyuntura económica, sustentada en los méritos acumulados en los lustros recientes, es particularmente favorable para avanzar en esas correcciones. Aquí nos remitiremos a tres variables: (i) la situación acreedora del fisco, (ii) los excedentes del cobre y (iii) la brecha del PIB potencial.

Para un combate efectivo a la desigualdad se requiere un Estado sólido en lo financiero y con capacidad de diseño, ejecución, control y corrección de programas. Lo segundo sin lo primero (los recursos financieros) no es posible: Lo primero posibilita fortalecer o construir lo segundo; esto, siendo difícil, es posible e imprescindible.

La situación financiera del Estado es excepcional.[13] El fisco (al 6/06) es acreedor neto por el equivalente a 3,8% del PIB. Lo normal es que los gobiernos sean deudores, y con mayor razón aún en economías en desarrollo. Esa holgura financiera se construyó sobre muchos años de superávit fiscal, incluso mucho antes del "balance estructural". En 16 años de democracia se registra un superávit fiscal efectivo que promedió 1,2% del PIB, con un record de 1,9% en 1990-98 (ver cuadro 1). Pero, los méritos en economía no son para atesorarlos para siempre,

13 El Banco Central tiene una deuda neta de 1,6% del PIB; las empresas públicas tienen un pasivo neto de 4,9%, pero un respaldo de capital productivo varias veces superior. Estos antecedentes hacen recomendable una eliminación gradual del superávit estructural. Sin embargo, sería lamentable despilfarrarlo en la eliminación del impuesto de timbres y estampillas al crédito. El 82% de la recaudación corresponde al 1,7% de los deudores. Sería un golpe regresivo.

sino para insumirlos en el desarrollo económico y social.

Con todo, un salto brusco positivo responde al alza extraordinaria del precio del cobre desde 2004. El sobreprecio respecto de la cotización de tendencia de 2005 y 2006 ha provisto excedentes que permitirían compensar hasta el impacto en el ingreso fiscal de un hipotético colapso del precio, por ejemplo, a 80 centavos la libra por siete años a partir de 2007. Ese salto brusco ha eliminado el riesgo de una restricción externa dominante por muchos años (salvo que se cometa algún error mayúsculo).

Estas dos variables viabilizadoras están acompañadas de la vigencia de una brecha del producto aún significativa y agrandándose en estos meses. Como se expuso, el desempleo (abierto, más programas especiales, más baja tasa de participación) es varios puntos mayor que una tasa normal o tolerable, y el espacio productivo en las PYMEs es aún alto; ambos están reflejados en la mencionada brecha recesiva. Esto implica no sólo que es posible, sino que es muy necesario aplicar una política expansiva ahora.

Diversos expertos repiten reiteradamente que 2007 sería más dinámico gracias a la expansión fiscal y a una eventual baja del precio promedio del petróleo. En síntesis, ello implica que no hay restricción externa ni interna para elevar el PIB efectivo (por supuesto, dentro de los márgenes que da la brecha recesiva).

Más allá de la corrección requerida de la política macroeconómica, existen cuellos de botella meso y microeconómicos para un crecimiento mayor del PIB potencial. A ello pasamos en la sección siguiente.

IV. Políticas para crecer con más equidad al 2010

¿Cómo recuperar el crecimiento vigoroso y avanzar en la equidad? El desarrollo se logra cuando es sostenible por plazos prolongados. Si medimos por decenios, contando buenos y malos años, sólo en los noventa se alcanzó un récord de generación de capacidad productiva de un 7%. En los sesenta, el PIB creció 4,4 % y en los setenta y ochenta promedió 2,9%. Recuperar lo excepcional no es fácil.

La gran inestabilidad de la tasa de crecimiento del PIB refleja una falencia de las políticas macroeconómicas. En lo más reciente, destacan la brecha recesiva en 1999-2003 y el lento crecimiento de 2006. Para evitar o moderar la intensidad de estas situaciones, se requiere un perfeccionamiento hacia un enfoque más integralmente contra-cíclico, (i) de modo que las autoridades puedan dedicarse más libres de urgencias al diseño de la estrategia de desarrollo, la que involucra complejas reformas y políticas meso y macroeconómicas, y (ii) para que los productores puedan concentrarse en su inversión y en mejoras de productividad, con macroprecios correctos y con una demanda agregada consistente con el PIB potencial.

Corregida la manera de hacer macroeconomía, se despeja el camino para las profundas reformas micro y mesoeconómicas asociadas a capacitación laboral y empresarial, apoyo a la innovación, reforma al mercado de capitales con prioridad del segmento de largo plazo por sobre el "overnight", y un programa integral de impulso a las PYMEs.

IV.1. Una Macroeconomía para el Crecimiento con Equidad

Hay un amplio consenso en que los fundamentos

o equilibrios macroeconómicos son esenciales para el crecimiento económico. Sin embargo, existe una grave falta de comprensión acerca de lo que constituyen "fundamentos sanos", y de cómo se pueden alcanzar y hacerlos sostenibles. Los reiterados desequilibrios, con brechas recesivas en la economía real, así lo atestiguan, incluso en 2006.

La definición funcional de equilibrios macroeconómicos ha llegado a ser tan desbalanceada o incompleta que en muchas economías emergentes se constata la coexistencia de políticas macroeconómicas con bajas tasas de inflación y déficit públicos pequeños o incluso superávit, en paralelo con un bajo crecimiento del PIB y alto desempleo de trabajo y capital. Sin duda ello refleja un desempeño macroeconómico desequilibrado. Esta sección amplía la visión de equilibrios macroeconómicos, considerando los incentivos enfrentados por trabajadores y firmas en el lado productivo o real de la economía, analizando la relación entre variables financieras y reales, así como los efectos sociales de las políticas macroeconómicas.

IV.1.1 La macroeconomía de dos pilares: una macro coja

La opinión de moda ("conventional wisdom"), que se extiende hasta hoy en los círculos académicos ortodoxos y en las instituciones financieras internacionales, sostiene que los equilibrios macroeconómicos fundamentales son el control de la inflación y el balance en las cuentas fiscales (ver Singh, et al., 2005). Ello con una omisión clara del entorno que deben enfrentar los productores, donde existen otras variables esenciales como el tipo de cambio y la demanda agregada. Llamamos a esta visión de "equilibrios macroeconómicos financieristas".[14]

Ese enfoque neoliberal incluye otros ingredientes, pero enfatiza que el requisito básico es construir los dos pilares señalados. Dicha interpretación considera que estos macroelementos son suficientes para generar un entorno favorable para el desarrollo productivo en una economía liberalizada.

Ambos balances financieros son, sin duda, necesarios pero insuficientes. Aunque hayan tendido a ser conseguidos de un modo inconsistente con el desarrollo (muchas veces perjudicando otros objetivos),[15] la preocupación por ellos está plenamente justificada. Esto es válido particularmente en América Latina, una región que sufrió numerosos procesos hiperinflacionarios, muchas veces estimulados por déficit públicos descontrolados, que resultaron muy nocivos para el desarrollo económico y social. Desafío: evitar que el objetivo de estabilidad de precios se debata entre los extremos de ostracismo o de prioridad absoluta.

IV.1.2 Hacia la definición de equilibrios macroeconómicos reales: los tres pilares

La presencia de desequilibrios significativos, en un marco de reiteradas declaraciones de adhesión a la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos, revela una inadecuada comprensión respecto de cómo lograr esos equilibrios para hacerlos sostenibles y consistentes con el desarrollo.

Los equilibrios macroeconómicos financieros no son suficientes para lograr un entorno económico propicio para un crecimiento alto y

14 Ésa es la receta macroeconómica neoliberal. Ver análisis sobre deficiencias de políticas macroeconómicas en América Latina, en Ffrench-Davis (2005, cap. I) y Williamson (2003).

15 Dos ejemplos gemelos: Argentina de los noventa, que en 1996-2001 exhibió una tasa de inflación negativa y Chile, que había logrado lo mismo en 1982. Ambos a expensas de un tipo de cambio insosteniblemente apreciado (bajo) y, como consecuencia, una explosión recesiva en 2002 y 1982, respectivamente.

sostenido. Falta integrar un tercer pilar, vinculado al lado productivo (real) de la economía. El comportamiento de la demanda agregada en niveles consistentes con la capacidad productiva (PIB potencial o frontera productiva) y precios macroeconómicos claves, como la tasa de interés y el tipo de cambio no desalineados, son parte de un tercer pilar de los equilibrios macroeconómicos reales. Estos ingredientes han fallado reiteradamente en las experiencias neoliberales, lo que se refleja en economías que en un extremo (más frecuente) operan por debajo del producto potencial, o en otro extremo (más esporádico desde 1980) utilizan toda la capacidad pero con sobrecalentamiento por auges insostenibles en la demanda agregada y/o déficit externos insostenibles.

IV.1.3 Política cambiaria y cuenta de capitales

En septiembre de 1999 el Banco Central autónomo liberalizó el tipo de cambio, dejando atrás el sistema de bandas presente desde mediados de los ochenta. Durante 2000-01, en lo que se consideró una política consistente con la flexibilización cambiaria, se eliminó la mayoría de los controles restantes a las transacciones financieras con el resto del mundo. Uno de sus efectos ha sido el intenso activismo financiero, con voluminosas entradas y salidas. En concordancia con el entorno recesivo, sin duda contribuyó a mantenerlo así; por ejemplo, en 2002 se registró una salida de inversiones financieras de residentes por 3% del PIB. Al impacto pro-cíclico de los mercados financieros internacionales, entonces, se agregó el de los inversionistas nacionales. Constituye un retroceso en la capacidad de hacer macroeconomía real y, por lo tanto, es un obstáculo para el crecimiento con equidad. Esta afirmación crea escándalo, pero la realidad reciente la respalda con fuerza.

La política de flotación cambiaria es esencialmente dependiente de los ciclos externos y de los estados de ánimo de los mercados financieros de corto plazo; en el caso de Chile, la cotización del dólar (o una canasta) también es excesivamente afectada por el precio del cobre, a pesar del efecto estabilizador del FEC. Por lo tanto, el tipo de cambio libre-libre genera inestabilidad cambiaria, y eso perjudica la diversificación de exportaciones y su valor agregado, lo que es imprescindible para lograr crecimiento con equidad.

La inestabilidad cambiaria tiene un impacto notablemente más negativo sobre las exportaciones no tradicionales, que sobre las de recursos naturales tradicionales; y sobre las PYMEs exportadoras que sobre las empresas multinacionales. Por lo tanto, desalienta la diversificación de las exportaciones hacia las no tradicionales, hacia un mayor valor agregado, y por consiguiente, desincentiva la creación de más empleos productivos e innovación en el país.

Un rasgo de los mercados financieros internacionales es que son muy volátiles y notablemente susceptibles a cambios abruptos de las expectativas; de repente están muy eufóricos y a veces muy deprimidos, debido a que los incentivos están dirigidos a hacer ganancias de corto plazo. Por eso, seguir sus recomendaciones se contrapone con una política macroeconómica para el desarrollo. Guiarse por esos mercados es pro-cíclico, y su horizonte y sus objetivos son diferentes a los requeridos para el equilibrio de la macroeconomía real.

IV.1.4 Para mejorar el balance estructural

El gobierno del Presidente Lagos implementó una novedosa regla de política fiscal que opera con el concepto de balance fiscal estructural. Este consiste en mantener en cada presupuesto anual, un nivel de gastos compatible con los ingresos que se recaudarían cuando la economía está ocupando plenamente el PIB potencial y cuando el precio del cobre se encuentra en su equilibrio

de mediano plazo.[16] Por consiguiente, cuando la economía está sobrecalentada, la política fiscal recauda más tributos pero no incrementa el gasto, por lo cual acumula ahorros; y cuando está recesionada, utiliza aquellos fondos o se endeuda para cubrir la merma de ingresos asociada a la menor actividad económica; así mantiene la tendencia del gasto inalterada. Esta operatoria constituye un gran avance conceptual en el manejo fiscal y macroeconómico, respecto de la política neo-liberal de que el gasto siga a las fluctuaciones de la recaudación; dada la fuerte fluctuabilidad de los mercados internacionales comerciales y financieros esa receta neo-liberal es muy pro-cíclica.

Esta positiva regla fiscal fue acompañada de rasgos que no son intrínsecos de ella, sino que constituyen opciones de cómo aplicarla. Mencionaremos aquí tres: (i) la definición de PIB potencial (PIB*); (ii) la meta de superávit estructural de 1%, y (iii) su neutralidad cíclica.

Un rasgo central consistió en definir como PIB potencial lo que es una estimación de la tendencia del PIB efectivo de la economía chilena. Su estimación evidentemente incluye las recesiones, tan intensas que ha sufrido. A consecuencia de ese hecho, es obvio que en esta economía el PIB de tendencia (PIBt) es inferior al PIB* o frontera productiva de pleno empleo. Guiar la política fiscal y monetaria por el PIBt en vez del potencial resulta en una "profecía auto-cumplida" que lleva a deprimir la frontera de producción futura; en efecto, en la medida que la política macroeconómica apunte a alcanzar el PIBt y detenerse allí, involucra mantener una brecha recesiva que desalienta la formación de capital. Pero, naturalmente, contribuye a controlar con mayor fuerza la inflación. Esas políticas debieran corregirse, de manera de apuntar a situar la actividad económica al nivel del PIB potencial.

Un segundo rasgo específico es la meta de superávit de 1%. En breve, dado que el fisco es actualmente acreedor neto y la cobertura de gastos contingentes o caída de precio del cobre están asegurados, no tiene sentido seguir acumulando excedentes año tras año. El destino apropiado para ese 1% es financiar inversiones en desarrollo productivo y social; capacitación laboral y empresarial, apoyo a la innovación, infraestructura regional y calidad de la educación.

Un tercer rasgo es que las características de la regla chilena permitieron mantener un nivel de gasto consistente con las tendencias (así estimadas o, más bien, subestimadas) de mediano plazo del PIB. Esto fue muy positivo en el contexto de la brecha recesiva imperante en 2001-03 e ingresos fiscales deficitarios. En contraste con la receta neo-liberal, ello implicó que ante la caída del PIB efectivo se mantuviese el gasto, pero no que se aumentase para combatir la recesión. En consecuencia, implica una política fiscal que es más bien neutral respecto del ciclo económico, pero no es contra-cíclica.

Con todo, es un avance significativo respecto de una política pro-cíclica como lo es la norma tradicional de procurar equilibrar el presupuesto fiscal efectivo período a período. Esta norma tradicional fue la fórmula desastrosa que se le impuso a Argentina con ocasión del contagio de la crisis asiática.

Para avanzar hacia una política macroeconómica más eficiente, se requiere ir más allá de la neutralidad. Es necesario adoptar un enfoque decididamente contra-cíclico. Ello involucra anticipar gastos públicos en las situaciones recesivas, como en 1999-2004, y reducir

16 En Marcel et al. (2001) se exponen las características principales de la regla. Tapia (2003) desarrolla un análisis de las implicaciones macroeconómicas y propone una serie de ajustes para mejorar su eficacia. Ajustes importantes recientes se encuentran en DIPRES (2006).

transitoriamente impuestos como el IVA o las cotizaciones previsionales. Y viceversa en situaciones de sobrecalentamiento, como en 1989. Esto implicaría avanzar efectivamente hacia gastos y tributos directamente contra-cíclicos.[17]

El desempeño de 1999-2003, con un crecimiento del PIB de apenas 2,6% anual, obedece en mucho a una falla macroeconómica: la falta de una política fuertemente reactivadora apenas el desempleo de trabajo y capital se estaba elevando significativamente.

La visión neo-liberal de que los responsables principales de ese quinquenio recesivo fueron "lomos de toro" puestos por el gobierno con la legislación laboral y tributaria y con normas ambientales, no resiste mayor análisis. Es irrefutable que la recesión de 1999 respondió a la caída de la demanda agregada, ante la contracción aguda de la liquidez, y persistió debido a la falta de un shock reactivador interno que compensara oportunamente la brecha recesiva resultante del arribo del shock de la crisis asiática. Apenas llegó un shock reactivador -la mejora de términos del intercambio- la economía se auto-reactivó espontáneamente en 2004-05.

La reactivación de 2004-05, liderada por el shock positivo externo de estos años, prueba que el estancamiento respondía principalmente a un obstáculo macroeconómico y no a uno microeconómico.

Sin embargo, esta afirmación ultra comprobada, no implica que no haya costosos "lomos de toro" que se deban remover. Pero las fallas no corresponden a lomos de toro que aparecen bruscamente en 1999, desaparecen en 2000, reaparecen en 2001-03, se retiran en 2004-05 y aparecen nuevamente en 2006. En general, a grandes rasgos, hay "lomos de toro" que han estado presentes en la economía chilena, incluso en la época de oro de 1990-98, único período en el cual el PIB potencial se movió en una llanura de crecimiento de 7%.

Esos lomos de toro estructurales revisten mayor gravedad para el emprendimiento de las PYMEs; para su nacimiento, vida, muerte y para la resurrección de los emprendedores.

IV.2. Políticas Micro/Meso-económicas

Un lomo de toro o restricción dominante está constituido por las dificultades del Estado para diseñar y conducir programas de modernización progresiva; las que son reforzadas por la capacidad limitada para evaluar y corregir programas, y para desactivarlos cuando se tornan obsoletos. Desarrollar capacidad de acción en estos diversos niveles resulta esencial para la eficacia en el combate contra la desigualdad y el logro del desarrollo productivo.

Avanzando en esto, siguen propuestas en lo micro/mesoeconómico.

IV.2.1 Exportaciones con mayor valor agregado y competitividad sistémica

El dinamismo exportador es determinante de la capacidad para crecer. Sin perder lo que tenemos, debemos desarrollar nuevos rubros exportables. Ellos incluirían (i) sobre la gran base de los recursos naturales tradicionales, avanzar fuertemente en adicionarles valor y tecnología, y en el desarrollo de producciones de bienes y servicios, intermedios y de capital, relacionados con el proceso productivo de aquellos rubros tradicionales; es lo que actualmente se denomina desarrollo de clusters; (ii) explotación de recursos naturales

17 Un tema diferente es el de la carga tributaria y su composición. Al respecto, los dos problemas prioritarios, actualmente, me parece que son el de desmontar las franquicias tributarias regresivas y el de reforzar el combate a la evasión.

no tradicionales, y (iii) encontrar nichos en que se aproveche la capacidad de emprendimiento y experiencia acumulada por los empresarios y técnicos nacionales en nuevas ventajas competitivas. Todo esto requiere un intenso esfuerzo nacional para completar los mercados de tecnología, capacitación laboral, capital de largo plazo, y una política cambiaria que estimule consistentemente la generación de valor agregado. Es imprescindible retomar una política cambiaria activa.[18]

Los acuerdos firmados con Estados Unidos, la Unión Europea, China y Corea, con todas las diferencias marcadas entre ellos, presentan desafíos importantes para expandir y diversificar las exportaciones. Los accesos negociados a los mercados de América Latina son vitales, aprovechando la vecindad (la geografía aún cuenta mucho, como lo atestiguan los tres países norteamericanos que venden la mitad de todas sus exportaciones a sus dos vecinos, o los miembros de la Unión Europea que lo hacen entre sí en dos tercios). Mercosur y la Comunidad Andina son esenciales para la diversificación de las exportaciones con valor agregado. Un proceso de integración comercial regional bien diseñado es un ingrediente esencial para hacer globalización.

IV.2.2 Capacitación y capital humano: distribuyendo productividad

La inversión en capital humano es un ingrediente clave para el crecimiento con equidad. La reforma educacional es un gran paso adelante. Sin embargo, los frutos de la educación operan a largo plazo; la gran mayoría de la fuerza de trabajo del próximo decenio corresponderá a chilenos que ya salieron de la educación formal. Chile enfrenta así el gran desafío de mejorar su entrenamiento en el curso de su vida laboral. Por lo tanto, se requiere un enorme esfuerzo nacional, con gran eficacia y continuidad, con un horizonte extenso (que mire al Bicentenario y más allá), de capacitación laboral para mejorar la calidad y la flexibilidad de la oferta de trabajo; el empresariado de las PYMEs también debiera mejorar su acceso a fuentes de capacitación.

Se requiere un gran esfuerzo para mejorar la calidad de la capacitación laboral; ello es esencial para poder crecer con equidad. Es fácil hacer capacitación rutinaria anticuada; se debiera hacer un esfuerzo para concentrar inteligencia, asesoría internacional, y recoger experiencias de algunos países asiáticos y europeos que han sido muy eficaces en capacitar y renovar la calidad de su fuerza de trabajo. Sobre la base existente, se requiere un ambicioso Programa Nacional de Capacitación para el Trabajo, al cual se sientan incorporados los diferentes actores sociales, como una forma progresista de "flexibilizar" la oferta y distribuir productividad.

Por último, en el tema de los incentivos a la innovación, tenemos que avanzar en dos direcciones. Por un lado, invertir en investigación de punta en nuestras universidades y centros de excelencia, que sea funcional para enseñar e investigar cómo integrarse y contribuir al desarrollo nacional y, por otro, crear, importar y adaptar la tecnología disponible en los países desarrollados, en especial aquella orientada a la innovación y expansión de las PYMEs. Esperamos que con los recursos provenientes del royalty se corrija el déficit que tenemos en este ámbito.

IV.2.3. Mercado de capitales para el crecimiento con equidad

El mercado de capitales es otra variable importante para el crecimiento y para la equidad, sobre todo su segmento de largo plazo. En el caso de Chile son las platas de las AFPs,

18 Dos variantes que suelen proponerse para elevar el tipo de cambio, consisten en la reducción del gasto fiscal y en facilitar la salida de ahorro nacional al exterior. Ambas propuestas, que son recetadas repetidamente para todo tipo de entorno y nivel de desarrollo, se basan en enfoques analíticos extremadamente simplistas y sesgados contra el crecimiento económico y la equidad. Ver Ffrench-Davis (2007, cap. X).

toda vez que tienen 27 mil millones de dólares invertidos en el exterior bajo el argumento de que eso les permite diversificar el riesgo para los cotizantes.[19] Ese argumento convencional es inconsistente con el objetivo de elevar el ahorro nacional para aumentar la formación de capital en Chile. En cuanto a la diversificación de riesgo, es cierto sólo parcialmente y desde la perspectiva financiera rentística, puesto que lo que es mucho más importante para los trabajadores es la calidad del empleo durante su vida laboral: que tengan mayor densidad de cotizaciones (i) por contar más continuamente con empleo y (ii) que sus remuneraciones crezcan sosteniblemente. Para ello se requiere una mayor inversión productiva en Chile, con un mejor acceso de las PYMEs al financiamiento, y un mejor entorno macroeconómico real.

Los fondos de las AFP son la principal fuente para corregir la enorme falencia del mercado de capitales de Chile, que no es amigable con las PYMEs. Lo que debe hacerse es crear los canales, con seguros y garantías de transparencia que protejan los ahorros de los trabajadores, para que las AFP redirijan sus fondos hacia el desarrollo productivo de Chile. Lo otro es una opción anti-pragmática o ideologizada, con prioridades erradas, contrapuestas al crecimiento y la equidad, e involucra asumir que lo exterior es siempre más rentable que lo nacional, lo que es una falacia.

Se necesita un desempeño de las AFPs y, por consiguiente, de su regulación, que contribuya al financiamiento del desarrollo productivo. Se precisa compensar el exceso de influencia del financierismo de corto plazo y, por lo tanto, atenuar la presión de colocar más y más fondos en el exterior. Si Chile hace bien las cosas, indudablemente el capital va a rendir más acá, donde el capital productivo es escaso, que en Estados Unidos, donde el capital es muy abundante.

19 Ver un análisis sobre las implicaciones macroeconómicas de inversionistas institucionales como las AFP, en Zahler (2005).

REFERENCIAS

- *Agosin, M. (2001), "Reformas comerciales, exportaciones y crecimiento", en Ffrench-Davis y Stallings (2001).*
- *Bourguignon, F. y M. Walton (2007), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", en R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America, Palgrave Macmillan, Londres.*
- *Concertación de Partidos por la Democracia (2005), Manifiesto Político-Programático de la Concertación, julio.*
- *Comisión Económico-Social (2006), "Hacia una Agenda Pro Equidad y Pro Desarrollo Productivo", PDC/CES, Santiago.*
- *Cortázar, R. y J. Vial (1998), eds., Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, Dolmen Ediciones, Santiago.*
- *Fazio, H. (1997), El mapa actual de la extrema riqueza en Chile, LOM Ediciones, Santiago.*
- *Ffrench-Davis, R. (2007), Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, Cuarta edición, J. C. Sáez Editor, Santiago.*
- *-------- (2005), Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires.*
- *-------- y B. Stallings (2001), eds., Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973, LOM Ediciones/CEPAL, Santiago.*
- *Foxley, A. (2005), "Lessons from Chile's Development in the 1990s", en T. Besley y R. Zagha (eds.), Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience, Banco Mundial/Oxford University Press, Nueva York.*
- *Larraín, F. y R. Vergara (2000), eds., La transformación económica de Chile, Centro de Estudios Públicos, Santiago.*
- *Larrañaga, O. (2001), "Distribución de ingresos: 1958-2001", en Ffrench-Davis y Stallings (2001).*
- *Mahani, Z., K. Shin y Y. Wang (2006), "Macroeconomic adjustment and the real economy in Korea and Malaysia since 1997", en R. Ffrench-Davis (ed.), Seeking Growth under Financial Volatility, Palgrave Macmillan, Londres.*
- *Meller, P. (2005), ed., La paradoja aparente, Santiago.*
- *Muñoz, O. (2000), comp., El Estado y el Sector Privado: construyendo una nueva economía en los años 90, FLACSO/Dolmen Ediciones, Santiago.*
- *PNUD (1998), Desarrollo Humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.*
- *Singh, A., A. Belaisch, C. Collyns, P. De Masi, R. Krieger, G. Meredith y R. Rennhack (2005), "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s", Occasional paper 238, Washington DC, FMI, febrero.*
- *Solimano, A. y M. Pollack (2006), La mesa coja: prosperidad y desigualdad en el Chile democrático, Colección GIGLOB, Santiago.*
- *Williamson, J. (2003), "Overview: An agenda for restarting growth and reform", en P-P-P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, Institute for International Economics, Washington DC.*
- *Zahler, R. (2005), "Estabilidad macroeconómica e inversiones de los fondos de pensiones: El caso de Chile", en R. Ffrench-Davis (ed.), Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Mayol Ediciones/CEPAL, Bogotá.*

Evolución de la economía chilena y sus desafíos para el futuro

Patricio Rojas R. *

** Agradezco la valiosa ayuda de Susana Jiménez S. en la elaboración de este trabajo.*

INDICE

Introducción 35

I. Evolución Reciente de la Economía Chilena

II. Proyecciones Económicas 2007-2010

III. Desafíos Pendientes

IV. Estrategias para el Desarrollo en el Mediano Plazo

IV.1. Responsabilidad Fiscal y Monetaria

IV.2. Participación Privada en Áreas Sociales

IV.3. Mejorar la Gestión Pública y Perfeccionar los Sistemas de Evaluación

IV.4. Mejorar la Calidad de la Educación

IV.5. Incentivar la Capacitación Laboral

IV.6. Facilitar la Creación de Empleo

IV.7. Fomentar el Aumento de la Productividad - Innovación Tecnológica

IV.8. Mejorar el Clima de Negocios

IV.9. Aprovechar las Oportunidades de los TLCs

Conclusiones

Introducción

La economía chilena exhibió en las dos décadas pasadas un favorable desempeño, gracias a un número importante de reformas estructurales implementadas en el transcurso de los últimos treinta años. Estas reformas se orientaron, principalmente, a incrementar el rol del mercado, abrir la economía al comercio internacional y otorgar una participación creciente al sector privado en la actividad económica nacional. A su vez, se dio un rol importante a la estabilidad macroeconómica, lo que se tradujo en una sólida disciplina fiscal y un Banco Central autónomo, cuyo objetivo prioritario sería la estabilidad de los precios.

Las políticas implementadas tuvieron como resultado una mejora sustancial de los indicadores socio-económicos del país y de su posición relativa en los mercados emergentes. En efecto, Chile ha mostrado un sólido crecimiento económico, acompañado de una tasa de inflación baja y estable, disciplina fiscal, fuerte desarrollo exportador y bajos niveles de endeudamiento. Lo anterior se ha visto confirmado internacionalmente a través de los bajos niveles de riesgo asignados al país, así como por diversos rankings de competitividad, gobernabilidad, entorno empresarial y calidad de vida.

El período de mayor bonanza en términos de crecimiento ocurrió entre los años 1986 y 1997, cuando el PIB registró una expansión promedio de 7,6% anual. Simultáneamente, la inflación se redujo desde alrededor de 26% anual a 6% anual en el mismo período, mientras la tasa de desempleo cayó de algo más de 12% a 6,1%. La economía exhibió, sin embargo, una desaceleración en años posteriores, producto de una serie de crisis externas que redujeron la tasa de expansión de la actividad doméstica a un promedio de 2,7% anual en el período 1998-2003. A partir de 2004, en cambio, las positivas condiciones externas y el impulso generado por la política monetaria interna lograron poner fin a esos seis años de bajo crecimiento. Esto originó un nuevo ciclo de mayor dinamismo económico que se extiende hasta la fecha, si bien no ha sido posible retomar el fuerte ritmo de crecimiento prevaleciente con anterioridad.

El objetivo de este artículo es presentar los principales desafíos que enfrenta la economía chilena para retomar una trayectoria de mayor crecimiento, así como las políticas y medidas que estimo necesarias para concretar este objetivo. En este contexto, la sección siguiente presenta una descripción del comportamiento último de la economía chilena, mientras la sección tres muestra un escenario de proyecciones económicas para el período 2007-2010. La sección cuatro, en tanto, analiza los principales desafíos que exhibe la economía para retomar tasas de mayor crecimiento. La sección cinco desarrolla la estrategia y los distintos componentes de política que estimo debiesen considerarse para elevar las tasas de crecimiento en la economía chilena. Finalmente, la sección seis presenta las principales conclusiones del artículo.

I. Evolución Reciente de la Economía Chilena

A partir de 2004 el escenario internacional se ha caracterizado por un fuerte crecimiento mundial, altos precios del cobre y demás productos exportables, así como por favorables condiciones financieras. En tanto, internamente, se observó un creciente dinamismo de los distintos sectores productivos y componentes de la demanda agregada. Lo anterior se tradujo en una expansión del PIB que alcanzó 6,0% anual durante 2004, mientras que la demanda interna aumentó en 7,5% anual, liderada por una fuerte expansión de la inversión bruta de capital fijo.

El año 2004 finalizó, también, con un superávit de cuenta corriente de 2,2% del PIB, favorecido fundamentalmente por el positivo resultado que exhibió la balanza comercial. En materia fiscal, el presupuesto público exhibió durante el mismo año un superávit equivalente a 2,2% del PIB, lo que representó el primer saldo positivo en seis años. El favorable resultado presupuestario llevó, además, a reducir la deuda del gobierno central, cifra que en relación al PIB pasó de 13,3% en 2003, a 11% en 2004. En cuanto al mercado laboral, 2004 cerró con una tasa de desempleo de 7,8%, lo que elevó el promedio del año a 8,8%.

La persistencia de un favorable panorama externo, sumado al dinamismo exhibido en distintos sectores productivos desde finales de 2004, permitió extender el positivo desempeño de la actividad doméstica hacia 2005. En efecto, durante ese año, la economía chilena logró consolidar un sólido crecimiento, dejando definitivamente atrás los años de bajo ritmo de expansión, al registrar una expansión económica de 5,7% anual.

Las favorables condiciones externas que enfrentó Chile durante 2005 se manifestaron en un elevado precio del cobre (que promedió US$ 1,67 la libra) y demás productos exportables, junto a una sólida demanda externa. Internamente, en tanto, se observó una significativa expansión de los sectores no transables, como la construcción (10,8%) y el comercio (8,1%). La industria, en cambio, se expandió algo menos que el año anterior (6,4%) y el sector minero evidenció problemas particulares que le llevaron a decrecer en 1,5% anual durante el año. En el mercado laboral, la tasa de desempleo

Cuadro Nº 1
Indicadores Macroeconómicos

	2004	2005	2006
Consumo Privado (Var.% anual)	7,0	7,9	7,1
Inversión Fija (Var.% anual)	9,9	21,9	4,0
Demanda Interna (Var.% anual)	7,5	11,0	6,0
Export. de Bs. y Ss. (Var.% anual)	11,7	3,5	4,2
Import. de Bs. y Ss. (Var.% anual)	16,9	17,7	9,4
PIB (Var.% anual)	6,0	5,7	4,0
Tasa de Inflación (var. % anual, Dic.)	2,4	3,7	2,6
Salarios Reales (Var.% anual)	1,8	1,9	2,0
Tasa de Desempleo (%, Prom. Anual)			
Términos de Intercambio (Var.% anual)	19,7	11,3	22,5
Precio del Cobre (cUS$/libra)	130	167	305
Precio del Petróleo (WTI, US$/barril)	42	56	66
Exportaciones de Bienes (mill. US$)	32.520	41.297	58.116
Importaciones de Bienes (mill. US$)	22.935	30.492	35.903
Balance Cuenta Corriente (% del PIB)	2,2	1,1	3,6
PIB Mundial (Var.% anual)	5,3	4,9	5,4

Fuente: Banco Central, INE

observó una clara tendencia descendente, si bien la nueva encuesta de empleo publicada por INE reveló que la desocupación alcanzó durante el año un nivel superior a lo presupuestado con la anterior encuesta, promediando 9,1%.

La demanda interna creció 11,0% anual durante 2005, destacando la expansión de la formación bruta de capital fijo (21,9%) y del consumo privado (7,9%). El gasto de gobierno, en tanto, se mantuvo acotado, debido a la política de superávit estructural, generando un significativo ahorro público. De hecho, el balance fiscal alcanzó durante el año un superávit efectivo de 4,5% del PIB. En el sector externo se observó un fuerte dinamismo de las exportaciones, que alcanzaron un nivel récord de US$ 41.297 millones, apoyadas por una significativa mejoría de los términos de intercambio. Las importaciones, en tanto, totalizaron US$ 30.492 millones, de modo que la balanza comercial terminó el año con un superávit de US$ 10.805 millones. La cuenta corriente registró un superávit de 1,1% del PIB durante 2005.

En materia de precios, la inflación exhibió un sostenido incremento, producto del mayor valor de los combustibles y de algunos productos perecibles, terminando en diciembre con una variación del IPC de 3,7% anual. En este contexto, la política monetaria continuó con su proceso de normalización de la tasa de interés, iniciado en septiembre de 2004, lo que llevó al Banco Central a elevar en nueve oportunidades la tasa de política monetaria, llevándola de 2,25% a 4,5% durante el transcurso del año. Por su parte, las tasas de interés de largo plazo, tras un largo período en niveles bajos, aumentaron sustancialmente en el segundo semestre de 2005, para luego revertir levemente este proceso hacia los últimos dos meses del año, una vez que se redujeron los riesgos de presiones inflacionarias. Por último, el favorable contexto macroeconómico externo e interno fue acompañado de una apreciación significativa del peso, tanto en términos reales como nominales.

Durante 2006, la economía se desaceleró respecto de su comportamiento de los dos años previos, expandiéndose en sólo 4%. Lo anterior no guardó relación con el panorama internacional, por cuanto éste se comportó mejor de lo esperado. De hecho, la economía estadounidense evidenció un elevado crecimiento de 3,3% anual, mientras Europa y Japón mostraron una gradual recuperación de la actividad. Esto permitió alcanzar durante ese año un crecimiento económico mundial algo por encima de lo observado el año 2005, siendo más parejo en términos de la contribución regional. Ello se vio reflejado en un favorable desempeño del sector externo, con elevados precios de los productos exportables.

En lo fundamental, el menor dinamismo de 2006 se explicó, en gran parte, por factores particulares que afectaron a ciertos sectores productivos. En efecto, la minería se vio afectada por una menor producción de cobre respecto de la que estimada a principios de año, consecuencia tanto de accidentes que afectaron la producción de Codelco Norte así como también de conflictos laborales que involucraron a importantes yacimientos privados. Por otra parte, la construcción mostró un pobre desempeño como consecuencia de la baja ejecución de proyectos de obras públicas que contemplaba el presupuesto público, situación que llevó a que el sector creciera sólo en la mitad de lo que se estimaba a comienzos de ese año. Finalmente, el sector industrial se vio afectado por los altos precios de la energía y el menor abastecimiento de gas natural proveniente de Argentina, situación que no fue prevista en su total magnitud por los agentes productivos, lo cual explicó en gran medida que el sector sólo se expandiera en 2,5% durante el año.

En cuanto al mercado laboral, el desempleo exhibió una reducción importante en 2006, comportamiento que permitió reducir la tasa de desempleo promedio en más de un punto porcentual respecto de la alcanzada el año anterior, ubicándola en 8%.

Para el sector externo, en tanto, el año 2006 terminó con resultados muy favorables en términos históricos. Las exportaciones alcanzaron a

US$ 58.116 millones y las importaciones totalizaron US$ 35.903 millones. La cuenta corriente cerró el año con un superávit de 3,6% del PIB.

Por su parte, la inflación se mantuvo gran parte del año 2006 en torno al límite superior del rango meta del Banco Central (2%-4% anual), situación que sólo se vio modificada en los últimos cuatro meses del año, como producto de una caída significativa en los precios de los combustibles. En efecto, luego de alcanzar una tasa anual de 3,8% en agosto, la inflación se desaceleró en los meses siguientes, ubicándose en diciembre de 2006 en 2,6% anual.

II. Proyecciones Económicas 2007-2010

Si bien las perspectivas internacionales se mantienen favorables, se prevé una disminución en el ritmo de expansión global a partir de 2008, a medida que EE.UU. retome un ritmo de crecimiento cercano a 2,5% mientras la Zona Euro y Japón se consoliden en crecimientos en torno a 2% anual. En este contexto, el crecimiento mundial debiera exhibir hacia fines de la década una desaceleración de tres a cuatro décimas respecto de la tasa de expansión estimada para 2007 (4,9% anual), cifra que, en todo caso, aún se ubicaría por encima del promedio de crecimiento mundial en los últimos 30 años.

Pese a la esperada pero acotada desaceleración mundial, el escenario internacional se vislumbra bastante positivo para Chile, por cuanto persiste un dinamismo importante que continuará alentando al sector exportador. Esto, por cuanto no sólo continuará existiendo una sólida demanda externa por nuestros productos exportables sino que también los exportadores seguirán gozando de buenos precios internacionales para sus productos. En efecto, los precios de los commodities han alcanzado valores muy por encima de sus niveles de largo plazo, registrando un incremento de casi 100% desde comienzos de 2004, medido en dólares. Si bien hacia 2008 se espera que parte del impulso externo se vea reducido, en la medida que las principales economías demandantes de materias primas disminuyan su ritmo de expansión económico, lo que acotaría la demanda por estos bienes, esperamos que los precios de los productos transados internacionalmente se mantengan firmes -aunque menores respecto a 2006 y 2007- comenzando paulatinamente a retornar hacia sus niveles de equilibrio sólo a partir del segundo semestre del año 2008.

En el caso del cobre, nuestro principal producto de exportación, se espera una leve moderación en el precio a partir de 2008, respecto de los niveles récord alcanzados en 2006 y en el 2007 (en los primeros siete meses de 2007 promedia alrededor de US$ 3,1 la libra), gracias a una economía internacional que, pese a perder algo de dinamismo, se mantendría firme, mientras los proyectos más significativos de inversión aumentarían la producción de cobre recién hacia 2008. Por lo tanto, a partir de 2008-2009, esperamos que los precios del metal rojo comiencen a tender hacia niveles más acordes con sus niveles de largo plazo.

Ahora bien, no sólo el cobre se ha visto beneficiado del sólido dinamismo exhibido por China, India y otras economías importadoras de commodities, sino que otros productos primarios, como los metales, materias primas y alimentos se vieron favorecidos por el mayor dinamismo económico. En este sentido, los precios de materias primas como la celulosa se han mantenido con un crecimiento firme durante 2007, el que debiera tender a disminuir gradualmente en la medida que las principales economías importadoras de productos básicos reduzcan su demanda. Asimismo, prevemos un escenario similar para la harina de pescado y el acero.

Por su parte, no se proyecta una baja sustancial

del precio del petróleo en lo que queda de 2007. Recién para el trienio 2008-2010 se espera un progresivo aumento del suministro global (nueva capacidad de producción), lo que unido a una acotada desaceleración económica mundial y a un mayor uso de gas natural y energía hidráulica para la generación eléctrica, permite proyectar que el precio del crudo debiese tender a niveles de US$ 60 el barril en 2008, para luego ir cayendo paulatinamente hasta ubicarse en un nivel promedio de US$ 55 el barril durante los años 2009-2010.

Con todo, la economía chilena continuará gozando de un ciclo favorable de términos de intercambio durante 2007, aunque menores que los observados en 2006. En lo fundamental, los elevados precios del cobre permitieron que los términos de intercambio mostraran un sólido crecimiento durante 2006, el cual alcanzó a 22,5% anual. Para 2007, en tanto, se espera que el precio del cobre se mantenga alto, promediando un nivel por encima de US$ 3,1 la libra, situación que hará que los términos de intercambio de la economía chilena muestren un nuevo aumento promedio en torno a 3% anual durante el 2007.

El favorable escenario internacional y el importante impulso fiscal -que de acuerdo al presupuesto público 2007, registrará una expansión del gasto fiscal de 9%- permiten proyectar para este año un crecimiento de la actividad económica cercano a 5,8%-6,0% anual, mientras que la demanda interna crecería en alrededor de 7,0% anual, apoyada por una expansión similar en el consumo privado, mientras la inversión crecería por encima de 8% anual.

En el mercado laboral, estimamos que la tasa de desempleo continuará disminuyendo durante 2007, aunque en forma más acotada, hasta una tasa promedio anual de 6,8%, mientras a fines de ese año la tasa de desocupación se situaría en la cercanía de 5,9%.

Por su parte, las perspectivas para el sector externo también se mantienen favorables para 2007. La gradual desaceleración económica mundial no impedirá seguir observando una fuerte demanda externa y elevados precios de los commodities. En este contexto, las exportaciones totales de bienes se ubicarán en la cercanía de US$ 65.000 millones, mientras las importaciones totales alcanzarán en torno a US$ 39.700 millones. Esto llevaría a que el superávit de cuenta corriente se ubique en torno a 4,5% del PIB durante 2007, equivalente a cerca de US$ 7.000 millones.

Hacia los años posteriores (2008-2010), las proyecciones apuntan a un favorable desempeño de la actividad nacional, la cual debiese continuar favorecida por el dinamismo externo. Sin embargo, serán la solidez de la estabilidad macroeconómica, el prudente manejo de política monetaria y fiscal y la firmeza de la institucionalidad chilena, las que permitirán extender estos buenos resultados en un horizonte de mediano plazo. En la medida que el panorama internacional evolucione hacia

Cuadro Nº 2
Proyecciones Económicas 2007-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
PIB Chile	4,0%	5,9%	5,4%	5,2%	5,0%
PIB EE.UU.	3,3%	2,2%	2,8%	2,6%	2,5%
PIB EURO	2,8%	2,7%	2,2%	2,0%	2,0%
PIB Mundo	5,4%	4,9%	4,8%	4,6%	4,5%
Inflación anual (a Dic.)	2,6%	4,5%	3,1%	3,0%	3,0%
Tasa de Desempleo a Dic.	6,0%	5,9%	5,6%	5,5%	5,5%
Demanda Interna Chile	6,0%	7,0%	5,9%	5,4%	5,5%
Exportaciones (mill US$)	58.116	64.500	64.000	60.000	58.500
Importaciones (mill US$)	35.903	39.700	44.260	50.000	54.000
Precio del cobre promedio año (cUS$/Lb)	305,1	312,0	275,0	200,0	150,0
Saldo balanza comercial (mill US$)	22.213	24.800	19.740	10.000	4.500
Cuenta Corriente (mill US$)	5.255	7.050	4.840	-200	-2.450
Cuenta Corriente/PIB	3,6%	4,5%	2,9%	-0,1%	-1,3%

Fuente: Banco Central, INE y P. Rojas & Asoc.

una trayectoria normal y sin grandes sorpresas, es factible proyectar que en los próximos años la economía chilena mantendrá un sólido ritmo de crecimiento, que sin mayor dificultad debiera poder alcanzar una tasa promedio en torno a 5% anual.

III. Desafíos Pendientes

Chile ha enfrentado en estos últimos años un escenario externo extraordinario, con un precio del cobre que incluso rozó los US$4 la libra y un crecimiento económico mundial muy por sobre lo estimado. Pese a ello, la economía chilena continúa mostrando tasas potenciales de crecimiento en la cercanía de 5% anual, y si bien las perspectivas futuras de expansión son favorables, éstas no se condicen con las buenas condiciones de las que se ha beneficiado el país en los últimos cuatro años. En efecto, si bien la economía doméstica se mantendría creciendo a tasas importantes, no lograría -aún a pesar del buen contexto internacional y las aún bajas tasas de interés- retomar un ritmo de expansión similar a lo que se observaba hace una década. Esta situación puede derivar de múltiples factores, los que deberán ser analizados y abordados de manera activa por la autoridad, para lograr, de esa forma, cambiar el perfil de crecimiento esperado hacia los próximos años, con el consecuente efecto sobre el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Es en este contexto que se hace necesario detenerse por un instante para evaluar si el equilibrio actual es el adecuado para alcanzar los objetivos de mayor desarrollo y bienestar que como sociedad nos hemos impuesto. En particular, la lenta respuesta que continúan exhibiendo algunos sectores productivos debiese llevar, al menos, a cuestionar el tipo de políticas que han sido implementadas en el actual equilibrio, en términos de si éstas están siendo las apropiadas, tanto para aprovechar y fortalecer las potencialidades de nuestra economía, así como también para maximizar las extraordinarias oportunidades externas que hoy están presentes.

Específicamente, las excepcionales condiciones provenientes del alto precio del cobre pueden ser manejadas, al menos, de tres maneras, llevándonos a tres equilibrios posibles. La primera alternativa, es empuñar el shock de términos de intercambio y gastarlo, generando un boom de consumo público y privado, que elevaría, al menos en el corto plazo, el ritmo de expansión económico por sobre el mítico 7% anual. Sin embargo, este comportamiento no podría más que redundar en un fuerte deterioro de las cuentas externas y un exceso de gasto tal que, inevitablemente, terminaría requiriendo de un proceso de ajuste para evitar que la aceleración económica derive en presiones inflacionarias incontrolables. Ejemplos de este equilibrio existen varios en nuestra historia, el más reciente ocurrido en la segunda mitad de los noventa.

Un segundo camino posible es el de aumentar las posibilidades de desarrollo futuro del país. Esto requiere ahorrar el shock de términos de intercambio y definir explícitamente cómo y dónde gastarlo, a través de una política orientada a aumentar la productividad y la eficiencia de los factores productivos. Con ello, se acotaría el crecimiento económico a niveles en torno a 5%-5,5% anual durante los próximos años, pero se generaría una posibilidad cierta de elevar la capacidad de expansión por sobre dicho rango en el mediano y largo plazo, donde los aumentos de productividad y la inversión en educación terminarían redundando no sólo en una mayor riqueza general, sino también en una mejor y más justa distribución del ingreso.
Por último, está la alternativa que se ha seguido hasta ahora, donde las buenas condiciones externas han permitido mantener un cierto ritmo de crecimiento, pero donde también ha habido una sorpresiva inactividad en relación a elaborar un programa

de gasto apropiado y aprovechar la coyuntura para llevar a cabo medidas microeconómicas de relevancia para el desarrollo futuro del país. En efecto, el fisco ha ahorrado los excedentes generados por el alto precio del cobre, lo cual es saludable y destacable; sin embargo, sólo se ha observado una respuesta parcial y acotada para generar un proyecto potente que se oriente a aumentar la productividad de la mano de obra y mejorar la eficiencia de los procesos productivos, condiciones estas últimas que permitirían incrementar significativamente las posibilidades de que la economía pudiese iniciar un círculo virtuoso de mayor crecimiento, equidad y progreso futuro. En particular, el proyecto Chile Compite va en la dirección correcta y en línea con las consideraciones anteriores, pero estimo que las condiciones actuales permiten mayor agresividad en esta área para provocar un cambio discreto en la productividad de la economía. En este contexto, el equilibrio actual es un camino que no está aprovechando totalmente las buenas condiciones actuales para favorecer y asegurar mejores resultados futuros.

Dado lo anterior, cabe preguntarse, ¿qué posibilidades hay de movernos hacia otros equilibrios? Afortunadamente, son pocos los que abogan por la primera alternativa (gastar más), puesto que, en general, hay un cierto grado de consenso en torno a los perjuicios que ello genera. La segunda alternativa, en cambio, parece claramente la opción óptima, por cuanto mediante un esfuerzo racional e innovador se logra generar un círculo virtuoso de desarrollo, expansión y equidad. Su virtual ausencia, ya sea por falta de voluntad política o de simple creatividad, nos deja, al menos, el consuelo temporal de haber escogido hasta ahora una alternativa que, no siendo la mejor, tampoco es la peor, pero es parcial.

Hacia adelante, sin embargo, la complacencia con que se ha actuado puede ser demasiado costosa. Sólo cabe imaginar el momento en que la economía externa deje de tirar el carro de nuestro crecimiento y nos preguntemos -probablemente ya demasiado tarde- cómo poder sostener mayores ritmos de expansión. Es ahí cuando quedará al descubierto que la ausencia de políticas concretas orientadas a aumentar la productividad, mejorar la educación, desentrampar las rigideces del mercado laboral, mejorar aspectos regulatorios en ciertos sectores, entre otros, constituirá un real freno al desarrollo del país. Es, pues, indispensable tomar conciencia de que son los buenos tiempos los llamados a aprovechar las oportunidades para favorecer medidas que permitan el despegue definitivo de nuestra condición de país en desarrollo.

En síntesis, es ahora, en que están los recursos disponibles y las personas perciben que se trata de un período de bonanza, cuando es más factible sacar adelante proyectos que incrementen las posibilidades de crecimiento, tanto de las actuales como de las futuras generaciones.

Uno de los principales desafíos pendientes para mejorar el desempeño económico guarda relación con el crecimiento de la productividad. En efecto, las expectativas de crecimiento de la economía chilena en los próximos años se encuentran acotadas a las ganancias de productividad que pudiese alcanzar la economía. Ésta exhibe un producto potencial o tendencial en torno a 5,2%-5,3%, lo que, junto a una productividad que crece en menos de 1% anual, permite proyectar que es altamente difícil que se pueda elevar en forma significativa esa tasa potencial de crecimiento en los años siguientes.

Lo anterior cobra particular relevancia cuando se intenta establecer cuáles serán las fuentes de crecimiento en los años posteriores a 2007. Esto, por cuanto, con un crecimiento de la productividad tan reducido, es difícil poder imaginar un panorama de expansión del PIB chileno que vaya más allá de 5,0%-5,5% anual en los próximos años, aún considerando que se mantiene el buen escenario externo.

Parte de esta baja productividad responde a una importante falta de innovación en el país, que explica el bajo dinamismo de algunos sectores. En efecto, la innovación tecnológica es una de las variables que permiten a los países crecer y desarrollarse

económicamente, con todos los beneficios que ello genera para la sociedad en su conjunto. La innovación incide positiva y directamente en la productividad de los factores -capital y trabajo- permitiendo que el crecimiento sea impulsado más allá del crecimiento vegetativo de éstos. Chile, sin embargo, presenta una baja inversión en investigación y desarrollo; se estima que ésta no supera el 0,7% del PIB, considerando tanto el esfuerzo del sector público y privado, cifra que se compara con un 2% a 3,5% del PIB invertido en investigación y desarrollo en los países desarrollados. En consecuencia, si se busca alcanzar un mayor nivel de desarrollo, es preciso tomar las medidas adecuadas para cerrar la brecha entre lo que hoy observamos en Chile comparado con los países líderes en innovación.

Otro foco evidente que requiere de la atención de la autoridad para mejorar la productividad es la educación y capacitación de la población. En efecto, pese al fuerte aumento que ha registrado el gasto público en esta materia durante los últimos quince años, las deficiencias del sistema educacional siguen presentes[1]. En consecuencia, es evidente que los aumentos en el gasto en educación y en los salarios de los profesores no aseguran un aumento en la calidad de la educación. Ahora bien, es por todos aceptado que no hay mejor retorno que invertir en educación y hoy el shock no esperado del precio del cobre entrega una posibilidad cierta de poder emprender un programa significativo y apropiado en esta área. Sólo así se asegurará que las generaciones, particularmente, las futuras, sean más productivas y capaces de aprovechar en mejor forma las oportunidades de desarrollo, situación que no sólo debiese facilitar que la economía pudiese a futuro crecer más rápido, sino que ayudaría significativamente a disminuir los altos niveles de desigualdad de ingresos que aún exhibe nuestra sociedad.

En efecto, la fuente directa de la desigualdad de los hogares son los ingresos del trabajo, que representan un 80% de los ingresos totales del hogar, y la evidencia indica que la educación resulta ser la variable más importante al momento de explicar la desigualdad del ingreso salarial. En este contexto, las oportunidades de acceder a una mejor educación definen a priori dónde una persona se ubicará en la escala de ingresos. Otro punto importante, y que actúa también sobre la desigualdad, es la calidad de la educación. Una mejora en este ámbito eleva la productividad laboral de todas las personas, incluyendo aquellas que alcanzan niveles bajos de educación. Los altos retornos relativos de la educación universitaria en Chile son, en parte importante, el resultado de deficiencias de nuestro sistema educacional. Por tanto, aumentar la escolaridad y la calidad de ésta debiese generar un cambio favorable en la distribución del ingreso.

Lo antes mencionado nos lleva directamente a otro de los grandes desafíos pendientes del país, cual es la necesidad de mejorar la distribución del ingreso. Desde mediados de los años ochenta, Chile ha estado inserto en un escenario de mayor estabilidad macroeconómica, acompañado de políticas sociales específicas, que han permitido rebajar significativamente el nivel de pobreza. De hecho, la fracción de la población por debajo de la línea de la pobreza cayó, desde niveles cercanos a 45% en 1987 a cerca de 20% en 2003. Sin embargo, estos avances económicos y sociales no han sido equiparados con mejoras en la distribución del ingreso que, de acuerdo a las encuestas Casen, ha permanecido relativamente estable durante el mismo período. En efecto, desde mediados de los ochenta, el coeficiente de Gini se ha mantenido en torno a 0,57-0,58. En tanto, en 2003 y según el índice RAZ (V/I), el quintil más rico recibió 14,3 veces más que el más pobre, tendencia que tampoco ha variado considerablemente en el período analizado. En consecuencia, las políticas que se diseñen para mejorar el desempeño de la actividad económica

1 En efecto, a partir de los años noventa se produce un aumento significativo del gasto público en educación (especialmente desde 1994), pasando de 2,4% del PIB en 1990 a 3,7% del PIB en 2004. Sin embargo, los resultados en pruebas nacionales o ranking internacionales siguen siendo desastrosos; Chile consecutivamente ha mostrado magros resultados en las distintas pruebas internacionales (TIMSS, PISA, IALS, etc.).

del país no pueden abstraerse de la necesidad de generar las herramientas apropiadas para mejorar la distribución del ingreso entre sus habitantes.

Las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso ciertamente guardan relación directa con la capacidad de la economía de generar mayores y mejores empleos. De acuerdo a información entregada por el INE, en lo que va corrido de esta década, la desocupación promedio supera el 9,0% anual. Hacia adelante existe un gran desafío, cual es la necesidad de satisfacer una creciente demanda por más y mejores empleos. La mejor forma de lograrlo es a través de un mayor ritmo de expansión económica y la aplicación de una legislación adecuada. En particular, la legislación laboral que impere en los años venideros será gravitante para disminuir las tasas de desempleo, especialmente, para absorber la gran cantidad de hombres y mujeres que ingresarán al mercado en los próximos años.

En relación a lo anterior, cabe hacer una mención particular a la necesidad de impulsar una mayor inserción de la mujer al mercado laboral. En Chile, sólo un 35,9% de la fuerza laboral está constituido por mujeres[2], lo que es bajo en relación a su representación en la población total (50,7% según el Censo 2002) y en comparación con la participación laboral de la mujer en otros países. Adicionalmente, y al igual que en el resto de América Latina, la condición económica de la mujer se revela menos favorable que la del hombre. En efecto, de acuerdo a la encuesta CASEN 2003, el porcentaje de personas que se encontraban bajo el límite de pobreza (lo cual incluye a indigentes y a pobres no indigentes) alcanzaba un 19% en el caso de las mujeres, lo que supera al porcentaje de hombres en igual condición, que se calculó en 18,3%. Ello se explica, en parte, porque el salario mensual que perciben los hogares presididos por mujeres es menor que el de jefatura masculina y por los menores niveles de escolaridad de las primeras. De hecho, la escolaridad promedio según el sexo de los jefes de hogar alcanzaba a 10 años para los hombres y 8,8 para las mujeres, según la misma encuesta. A lo anterior se suma el hecho que el porcentaje de hogares con jefatura femenina está en aumento; mientras en 1990 un 20,2% de los hogares chilenos era presidido por un jefe de hogar femenino, en 2003 había aumentado al 25,9%. Esta situación confirma que la generación de ingresos por parte de las mujeres tiene un rol creciente en la superación de la pobreza y el bienestar social del país.

Por último, el desarrollo particular de ciertos sectores, y de la economía en general, dependerá de la factibilidad que tendrá la economía doméstica de generar nuevos polos de desarrollo, orientados éstos ya sea hacia la economía interna o a la externa. En particular, los distintos tratados de libre comercio (TLC) que ha firmado Chile abren una ventana importante de nuevas posibilidades de negocio para diferentes sectores productivos, las cuales debiesen concretarse con cambios importantes en la utilización de los factores productivos, tanto en lo referente a la intensidad de uso como a la eficiencia de estos factores. En particular, tanto aprovechar las condiciones que entregan los TLC, como orientar la producción hacia los bienes en que podemos tener ventajas comparativas y competitivas, será clave para el desarrollo de los distintos sectores de la actividad económica.

En este contexto, los futuros movimientos de precios relativos debiesen ser los incentivos y señales que orienten a los agentes productivos acerca de estas nuevas posibilidades de negocios que se abrirán en los diferentes sectores, particularmente, si éstas deberán orientarse hacia el mercado doméstico o el externo, hacia actividades transables o no transables. El aprovechamiento de las oportunidades que de aquí surjan será fundamental para el mejor desempeño de la actividad doméstica. Ciertamente, lo anterior también pasa por promover un mejor clima de negocios que incentive nuevas inversiones, tanto en los sectores productivos orientados al mercado doméstico como al mercado externo.

2 INE, trimestre octubre - diciembre de 2006.

IV. Estrategias para el Desarrollo en el Mediano Plazo

El país ha logrado un amplio consenso en torno a temas claves que favorecen el desarrollo del país en lo económico y social. Cabe mencionar, entre otros, la positiva percepción que han generado el proceso de apertura de la economía al comercio internacional, los beneficios derivados de un manejo responsable de la política monetaria y fiscal, la introducción de mayores grados de competencia en los mercados y la creciente participación privada en los distintos sectores económicos, el fortalecimiento de los mercados financieros, de valores y previsionales, entre otros. No obstante, aún existe un número importante de ámbitos que requieren de un accionar asertivo y oportuno por parte de la autoridad para lograr, con ello, potenciar la capacidad de crecimiento del país, lo que redundará en un salto discreto en el bienestar de sus habitantes en el mediano y largo plazo. Específicamente, estimo que las posibilidades futuras de desarrollo serán condicionadas por el grado de avance que logremos en las siguientes áreas.

IV.1. Responsabilidad Fiscal y Monetaria

La política monetaria y fiscal debe continuar siendo manejada en forma responsable y de acuerdo a las reglas actualmente vigentes, lo que permitirá garantizar un entorno macroeconómico estable para el desarrollo de la actividad productiva en el país. En particular, la independencia del Banco Central ha sido clave para lograr la reducción de las tasas de inflación, desde los niveles de dos dígitos imperantes hasta mediados de los noventa, hasta su estabilización en torno a niveles cercanos a 3% anual en los últimos ocho años. A su vez, la regla de superávit estructural ha permitido mantener una disciplina fiscal importante, tanto en épocas de escasez como de abundancia, logrando de esta forma ordenar, notablemente, las cuentas fiscales y reducir la deuda pública del país. Es importante que la autoridad política continúe valorando la contribución que ello ha generado para el buen desempeño de la actividad económica y en beneficio de la población, razón por la cual se debe velar por su continuidad en el tiempo. En este contexto, se vuelve necesario que el seguimiento de una regla de superávit estructural se formalice y se consolide como un instrumento aceptado tanto por las autoridades políticas como legislativas. La Ley de Responsabilidad Fiscal va en esta línea y por tanto su pronta aprobación constituye un avance concreto en esta área.

IV.2. Participación Privada en Áreas Sociales

Más allá de la perfectibilidad a la que pueda aspirar toda actividad económica, pública o privada, es importante mencionar que la participación de privados en áreas tradicionalmente administradas por el aparato estatal ha ido en directo beneficio de la sociedad chilena. Este es el caso de los mercados de la Salud, la Previsión y la Educación. En efecto, tanto la cobertura como la calidad de los diversos servicios han mejorado sustancialmente con la descentralización de los sistemas antiguamente vigentes, permitiendo que más gente pueda acceder a mejores condiciones a lo largo de su vida. Aún cuando no se pretende en este artículo ahondar en los beneficios de cada uno de estos sectores, cabe mencionar simplemente que la participación privada en la educación ha aumentado sustancialmente la cobertura de educación primaria y secundaria, dando mayores oportunidades a los sectores de bajos recursos, tradicionalmente relegados a trabajos de menor valor agregado y baja remuneración por la carencia de formación escolar. El sistema previsional, por su parte, ha generado un sistema eficiente, competitivo y financiable de pensiones, que ha sido internacionalmente reconocido e imitado en otros países, por cuanto constituye una solución muy superior al antiguo sistema estatal que significaba una enorme carga financiera para las arcas fiscales. Por último, el sistema de salud privado ha ampliado

las posibilidades de acceder a salud de calidad, obligando de paso a mejorar la eficiencia del aún mayoritario sistema de salud pública. Lo anterior hace recomendable mantener, en su espíritu y estructura, los sistemas actuales, aún cuando la supervisión y fiscalización de los respectivos organismos públicos pueda ser reforzada en aras a evitar imperfecciones que puedan surgir en estos mercados.

IV.3. Mejorar la Gestión Pública y Perfeccionar los Sistemas de Evaluación

El tema de la administración pública está cobrando cada día más importancia, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. Chile no ha estado alejado de este proceso, particularmente, en el contexto de los hechos que se han sucedido en los últimos años (pago de sobresueldos, focos de corrupción, entre otros), los que han llevado a diversos sectores a proponer la modernización y despolitización del aparato público.

La idea detrás de la modernización del Estado no es otra cosa que un proceso de actualización, que significa dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para cumplir mejor con la misión de ser garante del bien común. La clave del éxito radica en crear las condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organismos capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos. En consecuencia, no se trata sólo de analizar cómo mejorar la gestión actual en el ámbito público, sino que de repensar radicalmente qué se hace, y cómo se hace, planteando soluciones distintas y actualizando permanentemente estrategias, políticas y procedimientos.

La evidencia y experiencia de otros países adelantados en esta materia es necesaria para la construcción de los modelos propios de gestión pública. Sin embargo, no hay que dejar de lado que las historias, tradiciones culturales y marcos institucionales y legales son distintos entre países. Por lo mismo, el desafío es diseñar un modelo propio, sin perjuicio de considerar e incorporar todos aquellos aspectos y elementos que contribuyan a su enriquecimiento.

Un proyecto de administración pública debe, además, considerar en su etapa de análisis y diseño, todos los factores y aspectos ligados a su implementación. Esto incluye tanto aquellos pertenecientes al ámbito específico de la administración, como son los sistemas de reclutamiento, incentivos, facultades y atribuciones, como factores externos de orden legal, presupuestario y político que inciden en su factibilidad.

En Chile hay una serie de medidas que se podrían adoptar para avanzar hacia un mejoramiento de la gestión pública.

En primer lugar, es necesario contar con remuneraciones más competitivas en el sector público, de modo de atraer a profesionales del más alto nivel a trabajar en él. Sin embargo, lo anterior requiere que existan procesos de selección de personal abiertos, donde los cargos y perfiles de los administradores públicos para desempeñarse en niveles directivos de los distintos servicios y organismos públicos estén debidamente definidos, lo cual no ocurre en la actualidad. En efecto, es sabida la influencia que los partidos políticos ejercen sobre la elección de personas para cargos públicos; específicamente, el Presidente de la República u otras autoridades políticas seleccionan a personas de su confianza, lo que hace que no se justifique pagar sueldos competitivos bajo este esquema. De este modo, urge que se tomen medidas para incorporar a la gerencia pública a personas que cumplan con un perfil técnico, más que con un perfil político o de género.

En segundo lugar, además de avanzar hacia una clarificación de la misión de los organismos públicos y de las funciones específicas de cada cargo, se debe contar con una formulación de planes estratégicos y planes operativos, de manera de crear un sistema común de manejo de instrumentos de dirección. Estos planes deberían contener objetivos y metas

cuantificables para así poder evaluar el desempeño de los administradores y de sus organismos a cargo. Actualmente, se ha avanzado a través de la creación de indicadores de gestión y de metas ministeriales, entre otros. Sin embargo aún falta una mayor coordinación entre los distintos instrumentos e, indudablemente, se requiere avanzar en utilizar la información recopilada a través de estas herramientas para generar cambios en los distintos niveles del sector público.

En tercer lugar, es necesario que haya mayores incentivos económicos ligados a la obtención de resultados, de modo de lograr un desempeño más eficaz y eficiente del Estado. En este sentido, se debe otorgar más autonomía a los jefes de servicios pero, a su vez, generar un proceso transparente de evaluación ante la ciudadanía.

En síntesis, una mejor gestión pública requiere introducir criterios de eficiencia en la gestión y mejorar los procesos de evaluación, lo que permitiría optimizar el desempeño del aparato estatal, aumentar la eficiencia de los servicios entregados, evitar la pérdida de recursos por mala asignación o por uso indebido y facilitar la asignación de responsabilidades entre los funcionarios del Estado.

IV.4. Mejorar la Calidad de la Educación

La educación es un factor clave para la superación de la pobreza, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y la potenciación de la expansión económica. En este sentido, no parecen existir dudas respecto a que se necesita de un sistema de educación que entregue un servicio de calidad; aumentando la inversión en educación es posible fortalecer el capital humano, elevar la productividad y mejorar las oportunidades de todos. Lo anterior incluye desde la inversión en la etapa preescolar hasta los niveles primarios y secundarios, requiriendo todas estas áreas cambios profundos y estructurales, cuyos resultados se visualizarán sólo en el largo plazo.

Ahora bien, pese al fuerte aumento que ha registrado el gasto público en educación (de 2,7% a 3,7% del PIB en diez años), es evidente que no ha sido posible superar las deficiencias del sistema educacional. En efecto, si bien se ha conseguido elevar la cobertura y mejorar la situación salarial y laboral de los docentes, no ha ocurrido lo mismo con el rendimiento académico, tal como lo revelan los resultados en las pruebas nacionales y los rankings internacionales. En consecuencia, los aumentos en el gasto en educación y en los salarios de los profesores no han podido elevar la calidad de la educación, básicamente, porque no se ha logrado acomodar una oferta educacional acorde a los estándares deseados.

Lo anterior surge por una serie de deficiencias inherentes al sistema, que abarcan desde la falta de autonomía de los establecimientos educacionales, la acotada información de rendimiento académico, problemas en la definición de contenidos curriculares, deficiencias del cuerpo docente, etc.

En este sentido, surge como una necesidad imperiosa introducir mayor autonomía, flexibilidad en la gestión y responsabilidad para los establecimientos educacionales, a la vez que se debe aumentar el monto de la subvención escolar, especialmente en los sectores más pobres de la población, para facilitar la implementación de programas educacionales más completos e integrales.

Cabe destacar que la alternativa de una re-centralización de la educación pública parece del todo no aconsejable, aún cuando se ha comenzado a plantear en el debate nacional. La estructura actual tiene un alto grado de centralización, donde las principales decisiones están en manos del MINEDUC, de modo que parece inconsistente pretender culpar al proceso de municipalización de la mala calidad de la educación. Adicionalmente, la evidencia empírica es clara en señalar que la descentralización de la educación incide en los resultados académicos, de modo que lo que realmente se debiera plantear es una

profundización del proceso de descentralización que hasta la fecha sólo se ha implementado en forma parcial.

Con una mayor autonomía se puede lograr mejores resultados, por cuanto los directores de cada establecimiento se responsabilizan de las decisiones tomadas, de su gestión y su capacidad de mejorar la oferta educacional del establecimiento administrado. Además, al otorgar mayor autonomía en lo administrativo y pedagógico, las decisiones tomadas en el establecimiento educacional pasan a ser más efectivas y oportunas a las necesidades particulares. Y, más importante aún, cuando se entrega autonomía se puede también exigir rendición de cuentas hacia la comunidad, lo que motiva una gestión genuinamente orientada a mejorar la calidad de la educación.

Un aspecto asociado al anterior, es que debe existir la posibilidad de evaluar los resultados logrados por cada establecimiento. Los padres deben contar con información sobre el desempeño de sus hijos y del establecimiento al que asisten, siendo rol del Estado entregar las herramientas necesarias para que puedan tomar una decisión informada y encontrar así la alternativa educacional que mejor se ajuste a sus demandas. Esto aboga por contar con sistemas de medición externos de calidad de los establecimientos educacionales, que deben ser difundidos de manera comprensible y oportuna a la comunidad.

Pero quizás el más importante de los obstáculos que enfrenta la oferta educacional chilena es la calidad del profesorado. En efecto, como demostró un estudio realizado en el Estado de Texas (EEUU) en 1998, el nivel del profesorado, más que cualquier otro factor, es lo que en definitiva determina la calidad de los colegios; en consecuencia, se requiere no sólo de una excelente formación docente sino, aún más importante, de un efectivo sistema de evaluación e incentivo de los mismos.

En Chile, los servicios educacionales entregados por el profesorado no operan en un mercado competitivo. Por el contrario, el gremio de profesores ha sido suficientemente fuerte para eludir la ley de demanda y oferta, de modo que la asignación de recursos resultante está lejos de ser eficiente. En particular, el Estatuto Docente introdujo importantes rigideces, limitando la movilidad laboral y evitando que la retribución fuese acorde al desempeño de los profesores y a los logros educacionales del establecimiento. Incluso la evaluación de desempeño, originalmente estipulada en el Estatuto, fue largamente postergada, obteniéndose luego un resultado desastroso, donde más del 40% de los profesores evaluados en 2005 no lograron clasificar como competentes.

En este contexto, es indispensable transparentar el mercado a través de las modernización de los estatutos vigentes, logrando que se remunere a los educadores según su productividad, lo que permitiría no sólo fomentar la competencia entre los actuales docentes sino, además, mejorar la disponibilidad de futuros profesores.

IV.5. Incentivar la Capacitación Laboral

Los beneficios obtenidos a través de la mejora en la calidad de la educación son sustanciales y necesarios para el desarrollo del país, pero su resultado sólo será perceptible en el transcurso de varios años. En el corto plazo, sin embargo, existen también otros mecanismos que permiten aumentar el capital humano, elevando su productividad y movilidad laboral. De hecho, se requiere de personas con buena formación y capacitación para contribuir al mundo laboral, potenciando de esta forma el crecimiento económico y las oportunidades de participar en la distribución del mismo.

La capacitación en el mercado laboral constituye un importante aporte tanto para el trabajador, quien adquiere conocimientos y habilidades particulares que permiten aumentar el valor agregado de su actividad, como para el empleador, quien de esta manera cuenta con mano de obra mejor calificada para desarrollar las labores que requiere. Incentivar esta actividad, por tanto, constituye un beneficio para todos, pero particularmente para aquellos

trabajadores que no han contado con la oportunidad de desarrollar su potencial en el sistema educacional tradicional. En este sentido, es importante generar incentivos que permitan aumentar la demanda por capacitación laboral, como facilitar el acceso a los créditos tributarios para la capacitación. Esto beneficiaría, de manera importante, a las Pymes que, por razones de costo, no pueden invertir en esta actividad, siendo ellas las principales generadoras de empleo del país.

La capacitación en el trabajo no sólo es un elemento para mejorar las remuneraciones de la generación actual de trabajadores, sino que constituye una necesidad fundamental para elevar la productividad de la actual mano de obra y, de esta forma, aprovechar las oportunidades productivas y comerciales que a la economía chilena se le han ido abriendo en los mercados externos, producto de los distintos Tratados de Libre Comercio (TLC) que ha firmado nuestro país en los últimos años. Esto, por cuanto las oportunidades que se han ido creando con los TLC son principalmente en nuevos productos y servicios, para lo cual los productores chilenos no sólo requieren creatividad y tecnología de punta, sino que una mano de obra que sea más eficiente y preparada para utilizar dicha tecnología.

IV.6. Facilitar la Creación de Empleo

Ya se ha dicho que la creación de empleo es un desafío pendiente en la economía chilena, que durante los últimos años ha registrado tasas de desocupación relativamente elevadas. Sin embargo, y aún cuando para este y el próximo año se espera una reducción de la desocupación en relación a los años previos, es evidente que será muy difícil volver a observar en un horizonte de dos o tres años tasas de desempleo en torno a 6%, como las exhibidos hacia la segunda mitad de los noventa. Esto, por cuanto las condiciones que imperan actualmente en la economía chilena han cambiado y no, precisamente, a favor del mercado laboral.

Es importante señalar que las más bajas tasas de desocupación, observadas antes de la crisis asiática, se presentaron en un contexto de alto crecimiento económico, pero con un evidente exceso de gasto. Las condiciones actuales, en cambio, hablan de un crecimiento económico sostenido y estable donde, a diferencia de la experiencia anterior, la disciplina fiscal y monetaria han evitado una situación de sobrecalentamiento. Pero, la diferencia más sustancial entre ambos períodos radica en el cambio observado en los precios relativos de los factores, lo que ha hecho que la mayor expansión económica no se haya logrado volcar en favor del empleo. En efecto, los sectores que exhiben un mayor crecimiento no muestran un dinamismo similar en materia de empleo.

La razón por la que el factor trabajo se ha encarecido en términos relativos del capital puede fundamentarse en una serie de elementos, como la ausencia de mano de obra calificada o el abaratamiento de los bienes de capital importados, pero, ciertamente, un factor crítico guarda relación con la falta de flexibilidad de la mano de obra, especialmente en un contexto donde las oportunidades de crecimiento vienen y vendrán del sector externo, la innovación y los aumentos de eficiencia. La manera de superar esta situación tomará más que un par de años con un buen ritmo de crecimiento, siendo esencial encauzar las políticas microeconómicas en apoyo de la creación de trabajo y no en su contra.

En este contexto, se requiere de una legislación que facilite la contratación de mano de obra, situación que se contrapone con las propuestas que suelen presentarse y que sólo buscan aumentar la regulación, sin reparar en que ello provoca un aumento en el costo implícito de la contratación. Ejemplo de ello han sido la reforma laboral y la ley sobre subcontratación, que sólo han logrado encarecer la mano de obra, inhibiendo el emprendimiento intensivo en trabajo.

El exceso de regulación es particularmente perjudicial para las Pymes, que son las principales absorbentes de manos de obra en el país. La necesidad de contar con la capacidad de emprendimiento y generación

de empleo de las Pymes, obliga a diseñar leyes y normas que se ajusten a su realidad y no a una empresa hipotética. Es por ello que se debe buscar una legislación laboral adecuada y consistente con la realidad del país y de las épocas actuales, donde la dinámica de los negocios y la integración en el comercio global exige un alto grado de flexibilidad para competir con otros mercados.

Algunas de las propuestas que han surgido para flexibilizar la contratación de mano de obra son las siguientes: poder ajustar la jornada de trabajo según el comportamiento de la demanda; poder usar horas extra no sólo en casos excepcionales como lo establece la ley vigente; permitir un tratamiento diferenciado para mujeres y jóvenes; modificar el mecanismo de indemnizaciones por año de servicio fortaleciendo el seguro de cesantía; entre otros. Todas las anteriores van en la dirección de mejorar las condiciones para la creación de empleo y no, como algunos piensan equivocadamente, de empeorarlo.

En definitiva, se requiere avanzar en flexibilizar el mercado del trabajo, buscando modificar los precios relativos a favor del trabajo, y así revertir la tendencia decreciente exhibida por la creación de empleos en los últimos años. Ciertamente, se debe buscar el equilibrio entre una mayor flexibilidad y los derechos de los trabajadores, pero siempre teniendo en cuenta que la legislación en este mercado debe orientarse con igual importancia a generar los incentivos tanto para lograr una mayor actividad productiva y nuevos y mejores empleos como para lograr mejores condiciones laborales. Sólo una legislación moderna, acorde con los desafíos que exhibe la economía globalizada, permitirá beneficiar tanto a empleadores y trabajadores que ya están en el mercado laboral como a aquellos que irán incorporándose en los años siguientes.

IV.7. Fomentar el Aumento de la Productividad - Innovación Tecnológica

Es evidente que las políticas públicas deben reorientarse hacia un aumento de la productividad de todos los sectores de nuestra economía. Esto puede lograrse a través de diversos mecanismos. Entre ellos, nos hemos referido anteriormente a la necesidad de mejorar la educación y fomentar la capacitación laboral, lo que permitiría elevar la productividad del factor trabajo; así como a la conveniencia de contar con una legislación laboral que aumente la flexibilidad en el mercado laboral. Adicionalmente, sería beneficioso avanzar en la reducción del exceso de burocracia y regulaciones que afectan a los sectores productivos y dificultan la creación de nuevas empresas, así como en el fomento productivo de las pequeñas y medianas empresas.

Otro mecanismo relevante para el aumento de la productividad tiene que ver con la conveniencia de contar con una política destinada a aportar recursos para la investigación científica y tecnológica. A través de ésta, es posible lograr la optimización de los procesos productivos, lo que termina por mejorar la competitividad, el crecimiento y el empleo. Ahora bien, la inversión en investigación y desarrollo tiene características particulares que generan un desincentivo para este tipo de inversión. Entre ellas, destaca la falta de apropiabilidad del conocimiento generado y la alta incertidumbre sobre los resultados, lo que desmotiva la participación de capital privado en su financiamiento. Sin embargo, una política bien diseñada puede reducir estos problemas, como lo han hecho otros países que gracias a ello han obtenido altas tasas de crecimiento, como Irlanda y Finlandia.

En el caso de Chile, se ha propuesto la creación de un Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad que asesoraría al Presidente de la República en los temas de ciencias y tecnología y coordinaría las políticas públicas de innovación para la competitividad. Esta iniciativa tiene, sin embargo, algunas deficiencias, como que se define una fórmula centralizada de decisión respecto a la Estrategia Nacional a seguir.

Si bien la propuesta mencionada tiene una serie de aspectos positivos, es importante moverse también

hacia una mayor y mejor inversión en investigación y desarrollo fortaleciendo la apropiabilidad de los beneficios, lo cual se logra avanzando en la ley de propiedad intelectual y facilitando la tramitación de patentes, lo que eventualmente podría contar con algún tipo de subvención. Además, se necesita promover una mayor vinculación entre empresarios e investigadores y el financiamiento compartido entre privados y el sector público en determinados sectores. A su vez, se podrían aplicar estímulos tributarios sobre la innovación tecnológica, ampliando el crédito tributario a la innovación realizada en asociación a instituciones no necesariamente universitarias. Por último es importante que la estrategia que finalmente decida seguir el gobierno en materia de innovación permita la suficiente libertad para invertir en áreas valoradas por el mercado, evitando el direccionamiento de la inversión hacia determinados sectores.

IV.8. Mejorar el Clima de Negocios

La política económica llevada a cabo en las últimas décadas, sin duda ha aportado un enorme activo al país, cual es la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, es en los temas microeconómicos donde se ha observado un retraso importante, situación que ha ido deteriorando el clima de negocios y postergando las decisiones de inversión en áreas fundamentales para el desarrollo futuro de la economía nacional. Entre los temas más relevantes que deberían ser abordados por la actual administración, cabe mencionar algunos aspectos de carácter ambiental, tributario y regulatorio.

Los temas medioambientales han ganado gran relevancia a nivel mundial, lo que guarda relación con la acertada percepción de que crecer por crecer no es sinónimo de incremento de la riqueza. En la medida que el crecimiento de las dimensiones físicas de la economía humana empuja más allá de la escala óptima relativa a la biosfera, nos hace, de hecho, más pobres. El crecimiento, como cualquier otra cosa, puede costar más de lo que vale en el margen. Es por ello que el crecimiento o, mejor dicho, el desarrollo sustentable, debe velar por los equilibrios con el medio ambiente, sin sacrificar hoy la calidad de vida de las generaciones futuras. En Chile, ha habido reconocidos avances en el tema ambiental en los últimos años, orientados a proteger el medio ambiente. Lamentablemente, estos avances también se han visto acompañados de crecientes presiones de grupos ambientalistas que muchas veces exageran sus demandas, paralizando actividades económicas sustentables y nuevos proyectos de inversión, que cumplen plenamente con la regulación medioambiental. En este sentido, es importante destacar que Chile, un país que está en vías de desarrollo y cuyas necesidades en términos de superación de pobreza siguen siendo importantes, no puede pretender tener una legislación con exigencias que van más allá de lo estrictamente necesario. Esto, porque se compromete con el exceso de restricciones ambientales la competitividad del país frente a terceros, que no exageran en sus requerimientos. Es recomendable, por tanto, que la autoridad vele por un desarrollo sustentable, sin olvidar que el exceso de restricciones impuestas, aún con el válido propósito de proteger a las próximas generaciones, no puede ir en desmedro de las presentes.

El tema tributario también ha sido debatido en varias oportunidades a lo largo de los últimos años, generando cierto grado de incertidumbre y con el resultado de que se han impuesto una serie de alzas adicionales para los contribuyentes. Por el contrario, la experiencia internacional es bastante clara en demostrar que lo que realmente debe perseguir un sistema tributario es, primero, la mayor simplicidad y eficiencia posible, y, segundo, un nivel adecuado de carga tributaria que evite generar mayores trabas al ahorro y la inversión. En este aspecto, Chile ha caminado en la dirección equivocada, por cuanto en vez de emparejar y simplificar la estructura de impuestos, sólo ha tendido a aumentarlos como único camino posible en esta área, entrabando el crecimiento de la actividad y la generación de empleos y reduciendo la competitividad de la economía frente a terceros. En este sentido, cabe comenzar a privilegiar políticas que generen más recursos

por la vía de la recaudación, en virtud de un mayor crecimiento, y la racionalización del gasto público, en vez de seguir aplicando constantes alzas de impuestos.

Ahora bien, más allá de discutir los niveles de la carga tributaria en Chile, es importante avanzar también en la eliminación de impuestos específicos que distorsionan el normal desarrollo de la actividad económica. Es en este contexto que se hace necesario remover, progresivamente, impuestos como el de timbres y estampillas y el impuesto a la herencia, entre otros. Asimismo, hay una serie de impuestos que no se justifican económicamente, como son los adicionales a algunas de las categorías de bienes considerados de lujo o los impuestos a las bebidas analcohólicas, que debieran ser eliminados.

Por último, el sistema tributario debiera utilizarse también para entregar ciertos incentivos a sectores que ameritan una ayuda tributaria, en virtud de los beneficios que ello genera para la sociedad en su conjunto. Se propone, pues, aliviar la carga tributaria de las Pymes con regímenes tributarios preferentes. Esta decisión incidiría positivamente en la capacidad productiva de las empresas de menor tamaño, así como en la generación de empleo que se concentra en este tipo de empresas. Igualmente, se necesita impulsar la inversión a través de estímulos tributarios, lo que se podría lograr rebajando la tributación sobre las utilidades reinvertidas.

Finalmente, en relación a los temas regulatorios, es fundamental reducir los riesgos de una regulación inestable y, muchas veces, inadecuada. En efecto, el país necesita de una regulación moderna y eficiente que esté a las alturas de la estrategia de crecimiento actual.

La importancia de la regulación es bastante evidente cuando proyecta el comportamiento de los distintos sectores hacia los próximos años. En efecto, si bien el crecimiento económico debiese beneficiar a todos los sectores de servicios públicos, ya que se requerirán más capacidades de generación eléctrica, de telecomunicaciones y sanitarias, los distintos escenarios regulatorios que enfrenta cada uno de ellos harán que evolucionen en forma distinta. En particular, la nueva regulación incorporada al sector eléctrico debiese mostrar, como ya lo está haciendo, una expansión importante en nuevas centrales hidráulicas y de fuentes alternativas como el carbón y gas licuado natural durante los próximos años. Esto debiese traer beneficios directos al sector construcción y al metal-mecánico. Por otra parte, la falta de una regulación clara y simétrica en telecomunicaciones afectará el desarrollo de ciertas áreas en este sector. Específicamente, la telefonía fija es difícil que se desarrolle en forma significativa, no debiesen de existir grandes inversiones a menos que la regulación sea modificada y se clarifique en mejor medida temas como la desagregación de redes y la telefonía IP. No obstante, el desarrollo de la banda ancha debiese ser el área de mayor desarrollo de las compañías de telecomunicaciones, a través de incorporar la mayor cantidad de servicios posibles a través de la red. Por último, actividades como el sector portuario también se ven afectadas por la regulación vigente, situación que impide observar el desarrollo que Chile necesita en una actividad esencial para el comercio internacional.

En este contexto, el gobierno debe promover una política regulatoria bien diseñada y que logre aunar los legítimos intereses de todos los sectores. Cuando las medidas son tomadas de manera centralizada y sin la asesoría técnica adecuada, es posible generar grande costos para el desarrollo de sectores claves para el desarrollo del país.

IV.9. Aprovechar las Oportunidades de los TLCs

El éxito de la actividad económica en una economía abierta y competitiva guarda estrecha relación con su capacidad de profundizar su inserción en la economía global. Chile ha optado por una economía abierta, competitiva y orientada al libre comercio, para lo cual se ha apoyado en una estrategia de regionalismo abierto que incorpora la apertura unilateral, las negociaciones

multilaterales y las aperturas negociadas a través de acuerdos bilaterales.

Es factible esperar que esta política comercial continúe en los próximos años, principalmente, a través de las aperturas negociadas a nivel bilateral, que van desde tratados de libre comercio hasta acuerdos de complementación económica. Dicha política de apertura comercial tiene efectos similares a los de una rebaja de aranceles, en términos que permitiría a la economía chilena acomodar un tipo de cambio real de equilibrio más bajo, con el consecuente aumento de la competitividad del sector externo del país.

En este contexto, es posible concluir que los sectores orientados a los mercados externos estarán en mejor posición para iniciar una fase de expansión, dado que los precios relativos jugarán a su favor. En efecto, en la medida que la economía se encuentre en condiciones de acomodar un tipo de cambio real de equilibrio más bajo, el sector externo habrá ganado en términos de competitividad, lo que debiese ayudar a impulsar su desarrollo y expansión por encima de los demás sectores de la economía. Ahora bien, lo anterior no asegura que todos los sectores orientados a los mercados externos aprovecharán esta ventaja en forma simétrica. En particular, conocer cuál será el más probable movimiento de precios relativos permite despejar sólo uno de los factores relevantes para evaluar qué proyectos se desarrollarán en el futuro próximo, siendo los factores específicos a cada sector o proyecto los que en definitiva determinarán la probabilidad de éxito de cada uno de ellos.

Ejemplo de esto último es cómo cada sector o actividad podrá aprovechar las ventajas que entregan los distintos tratados de libre comercio (TLC). En particular, habrá que esperar a ver si contarán con la tecnología y la mano de obra calificada para poder acceder a esos mercados con los productos correctos. De igual forma, dependerá de si dichas actividades exportadoras son capaces de abrir esos mercados y de introducir e incorporar sus productos a la cadena de comercialización en los respectivos países.

En términos generales, es posible prever que los TLC debiesen abrir nuevas oportunidades a productos agrícolas, pecuarios, ganaderos, avícolas y lácteos, todos los cuales gozarán de privilegios de entrada tanto en Europa como, paulatinamente, en Asia. No obstante, el desarrollo de estos negocios o actividades dependerá en forma importante de que dichas actividades puedan alcanzar los estándares de calidad de los productos que están estipulados en dichos acuerdos. En particular, es altamente factible que estos sectores demanden aumentos en su stock de capital tanto en construcciones de plantas como en maquinarias y equipos, así como también de mano de obra calificada para manejar estos equipos y las mejoras tecnológicas. En este contexto, es altamente probable que en lo inmediato veamos un incremento de las remuneraciones de técnicos y profesionales en algunas de estas actividades productivas y en ciertas zonas del país, probablemente, en la zona centro sur. En la medida que se espera que estas actividades experimenten aumentos importantes de productividad en sus inicios, consecuencia tanto de las oportunidades que entregan los TLC como de los incrementos en tecnología, los mayores salarios que deberán ser pagados podrán ser absorbidos, sin comprometer significativamente la competitividad de dichos sectores en la primera parte de su desarrollo. Sin embargo, en los años siguientes es de esperar que los aumentos de productividad debiesen tender a disminuir, situación que si no es acompañada de un ajuste en el mercado laboral, ya sea con una mayor flexibilidad o con una normalización en la oferta de técnicos especializados, terminará por afectar la rentabilidad del negocio y las posibilidades de continuar desarrollándose en el futuro posterior.

En síntesis, el proceso de apertura comercial a través de los acuerdos de libre comercio alcanzados por el país, genera una serie de oportunidades para el desarrollo en diversos sectores. Es importante que la autoridad pueda acompañar al sector privado a orientar sus esfuerzos en potenciar aquellos

rubros que tienen una mayor posibilidad de éxito en los mercados internacionales, por cuanto el proceso podría no ser del todo espontáneo. Esto no quiere decir, sin embargo, que sea el gobierno el llamado a elegir los sectores a ser desarrollados ("pick the winner"), pero sí requiere de un esfuerzo mancomunado de generación de información de los distintos mercados, un mayor acceso a la tecnología y políticas que faciliten el buen desempeño de la industria nacional en los mercados externos.

Si bien avanzar en cada una de las áreas mencionadas en esta sección constituye una mejora significativa, el hacerlo en forma individual y no coordinada entre ellas disminuye en forma importante la probabilidad de obtener resultados en materia de crecimiento y empleo. En este contexto, no sólo es importante identificar las áreas en las cuales se debe mejorar sino que también se debe identificar cuáles de ellas irán primero y en qué grado de profundización y secuencia en el tiempo deberán irse implementado las restantes. De esta forma, existen áreas en que sus mejoras tendrán efectos dentro de la actual década y otras que sólo se materializarán hacia el mediano y largo plazo.

Por tanto, diseñar la estrategia de cómo se abordará la tarea de mejorar cada una de estas áreas constituye un desafío de la mayor importancia. Desde mi punto de vista, se debe avanzar cuanto antes en despejar ciertas incertidumbres que perjudican el clima de negocios, entre ellas se cuentan los aspectos regulatorios, medioambientales y laborales. Al mismo tiempo, es necesario hacer todos los esfuerzos posibles para que los sectores productivos aprovechen y conozcan las oportunidades que están brindando los TLC. En particular, en la actualidad no sólo es importante ser competitivo en la producción de los productos a exportar a estos mercados, sino que aún más importante es conocer cómo se debe llegar a los consumidores de esos mercados, luego definir cómo integrarse a la cadena de distribución y comercialización es una tarea donde nuestros productores exhiben un déficit importante. En este sentido, el gobierno en conjunto con los privados, debe hacer todos los esfuerzos por desarrollar cuanto antes una imagen país y promocionarla. A su vez, la creación de oficinas o agencias de promoción, ya sean privadas o con apoyo gubernamental, que ayuden a informar y a promocionar los tipos de productos que se ven beneficiados con estos acuerdos, las tecnologías disponibles para su producción y las características de los mercados involucrados, constituye una línea de acción que no puede dejarse al desarrollo espontáneo, debe incentivarse para apurar el aprovechamiento de estas oportunidades. De igual forma, estas oportunidades requerirán de mano de obra calificada, la cual en el corto plazo debiese ser obtenida fundamentalmente de capacitación en el trabajo, situación que apura el mejorar los incentivos para que los empleadores y trabajadores utilicen las franquicias existentes en esta área.

Estas políticas debiesen ayudar en los próximos años a mejorar considerablemente las perspectivas de la economía, de modo de irle dando espacio a la concreción de aquellas políticas que son de largo aliento y cuyo resultado se verá más allá de la actual década. En particular, el mejoramiento de la educación en Chile, así como también el desarrollo de una política de innovación, son tareas que, si bien se deben iniciar cuanto antes, son de resultados en el largo plazo y, por tanto requerirán tiempo y apoyo político para no ser abandonadas a mitad de camino.

Conclusiones

Los antecedentes analizados permiten obtener las siguientes conclusiones.

Primero, la economía chilena exhibe en la actualidad una trayectoria de acotado crecimiento, comportamiento que se obtiene a pesar de las excelentes condiciones que exhibe la economía internacional. Esto indicaría que en la economía existirían elementos no sólo coyunturales sino que también de fondo o estructurales que explicarían por qué a la economía doméstica le estaría costando tanto retomar tasas de mayor crecimiento.

Segundo, se hace prioritario que el gobierno asuma un rol más activo en la generación de políticas orientadas a retomar mayores tasas de crecimiento. El fuerte incremento de los recursos provenientes de los excedentes del cobre hace necesario que el gobierno diseñe políticas de largo plazo, particularmente, en las áreas de la educación e innovación.

Tercero, resulta fundamental diseñar una estrategia de desarrollo que permita priorizar los desafíos y objetivos que se desea lograr tanto en el horizonte de los próximos años como de aquellos que tendrán una perspectiva de largo plazo. Esta es una tarea que deberá abordarse con prontitud, no sólo por la etapa de desarrollo en que se encuentra el país y que hace prioritario avanzar en esta línea, sino que también porque el momento económico y político resulta inmejorable para avanzar en reformas profundas, ya que es en los momentos favorables, como el actual, cuando se incrementa significativamente la probabilidad que los cambios requeridos cuenten con el apoyo social y político.

LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA EXPORTADORA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y LAS CADENAS PRODUCTIVAS

Alexis Guardia B.*

** Agradezco la colaboración de Patricio Caniulao y Patricia Rodríguez del Departamento de Estudios de Direcon.*

INDICE

Introducción 56

I. Ciclo, crecimiento endógeno y estrategia de desarrollo

II. Breve recuento del crecimiento de la economía chilena

II.1. Discusión sobre las fuentes del crecimiento en la experiencia chilena
II.2 Estrategia y los nudos gordianos del crecimiento

III. Antecedentes para una estrategia exportadora

III.1. Tres interrogantes sobre la evolución de la canasta exportadora

IV. De las oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales

V. La plataforma productiva del sector exportador

V.1. Clusters y encadenamientos productivos productivas
V.2 La experiencia de clusters industriales en Chile
V.3. Lecciones para una visión estratégica

VI. Condiciones mínimas para asentar una estrategia exportadora

Conclusión

Anexo 1

Chile: Composición del comercio de bienes según destino y origen, por categorías, 2004
(En miles de dólares y porcentajes)

Anexo 2

Gráfico 1: Componentes del complejo forestal

Anexo 3

Bibliografía

Introducción

La situación por la que atraviesa la economía chilena es promisoria. El escenario de crecimiento de sus principales socios comerciales (EEUU, Unión Europea, China, Japón y Corea), no obstante turbulencias menores, presenta un cuadro moderadamente optimista para los próximos dos años. Por otra parte, las holguras fiscales de las que dispone a futuro la economía del país muestran magnitudes significativas. En efecto, al 30 de junio de 2006 el Fisco tenía cerca de US$ 7.000 millones en depósitos en Chile y el exterior y varias estimaciones coinciden en que el gobierno acumulará cerca de US$ 20 mil millones a fines de 2007.

En este contexto ¿puede la economía chilena reestablecer un ciclo de crecimiento sostenido de 7% anual, o más, para los próximos años? ¿Cuáles serían los elementos básicos que lo posibilitarían? ¿Es necesario tener una visión estratégica de desarrollo para lograrlo? Si así fuera, ¿cuáles son los rasgos esenciales de esa estrategia? Y, dado que la sociedad chilena arrastra desde hace mucho tiempo una importante mochila de desigualdades, ¿qué políticas específicas serían necesarias para mejorar la distribución primaria del ingreso en un ciclo expansivo? Por último, si la economía chilena desea crecer más rápidamente ¿Cómo y de qué manera, más que cuanto, deben incrementarse las exportaciones?

Esas son las interrogantes que han inspirado este trabajo. Para abordarlas, primero hemos hecho una breve discusión respecto del ciclo, el crecimiento endógeno y la estrategia de desarrollo. Posteriormente, presentamos las fuentes del crecimiento de la economía chilena según el modelo de Solow, y centramos nuestra visión estratégica sobre un cambio de la calidad de su inserción comercial, como uno de los "nudos gordianos" para abordar el tema más amplio de una estrategia de desarrollo.

Por otra parte, esbozamos respuestas a tres interrogantes en torno a la evolución de la canasta exportadora que Chile ha logrado consagrar después de tres décadas de apertura comercial, las que dicen relación con el grado de uso de recursos naturales, su vínculo con la dinámica de la demanda internacional y el potencial de crecimiento endógeno de la productividad del sector exportador. No podríamos dejar fuera del análisis las oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales suscritos por Chile.

A partir de estos antecedentes nos acercamos a la actual plataforma productiva del sector exportador y hacemos un breve análisis de los eslabonamientos en tres clusters: minero (cobre), forestal y salmón de cultivo, haciendo de ellos (y eventualmente otros clusters) un pivote de la visión estratégica del desarrollo exportador. Concluimos, a partir de esta experiencia, señalando las condiciones económicas e institucionales mínimas que serian necesarias para llevar adelante una estrategia exportadora que transforme la calidad de la inserción internacional de la economía chilena.

I. Ciclo, crecimiento endógeno y estrategia de desarrollo

Como es sabido, en el análisis de la dinámica económica resulta importante hacer la distinción entre tendencia y ciclo (o entre los aspectos transitorios y permanentes de una situación cambiante). Aparentemente es fácil hacer esta distinción. La primera nos remite al largo plazo, y la segunda al corto plazo; pero es la relación entre ambas la que presenta dificultades o frente a la cual existen diferentes opciones. El análisis neoclásico supone que estos dos componentes temporales de la economía son independientes, pues las fuerzas que actúan sobre ellos son distintas y, por tanto, es posible hacer un corte entre ambos.

El corto plazo, en el análisis de los equilibrios macroeconómicos, supone fijas las capacidades de producción y en este dominio se estudian las consecuencias de diferentes fricciones o shock externos que pueden registrar los mercados. Entre ellos, el inesperado aumento de precios de un commodity, la información imperfecta de los agentes, y la eventual rigidez de las variables nominales para ajustarse a los desequilibrios de mercado.

El largo plazo es el dominio de las teorías del crecimiento, que estudian la acumulación de factores de la producción suponiendo flexibilidad en el ajuste de precios y cantidades. La desconexión entre el corto y largo plazo se justifica por el hecho de que las fricciones actúan en el corto plazo y se supone que ellas no perduran en el tiempo. Así, el estudio del ciclo es en esta concepción un análisis de las fluctuaciones coyunturales de la producción provocadas por tales fricciones, pero que al fin y al cabo serán absorbidas.

El modelo de Solow (1957), que expresa con rigor y elegancia la visión neoclásica del crecimiento, afirma que el rendimiento de la inversión disminuye cuando se acrecienta el stock de capital por habitante. El capital tiene rendimientos decrecientes que fijan un límite al proceso de acumulación, lo que conduce espontáneamente a anular el crecimiento. Sólo el progreso técnico permite a la tasa de rendimiento del capital mantenerse y contrarrestar las tendencias a la estagnación.

Sin embargo, este progreso técnico es exógeno y su nivel está fijado al exterior de su intervención. El equilibrio en este modelo consiste en una tasa de crecimiento del producto por habitante igual a la tasa de progreso técnico, la cual, a su vez, está fijada fuera del modelo. El largo plazo depende, por consiguiente, solamente del progreso técnico, que es insensible a las fuerzas económicas básicamente de corto plazo. Esta desconexión tiene por consecuencia que un shock transitorio sobre los factores disponibles tiene solamente efectos transitorios sobre la trayectoria de los indicadores macroeconómicos, pues éstos terminan por volver sobre su trayectoria y los efectos del shock son borrados. La sola componente irreversible del modelo es el conocimiento tecnológico, pues no depende de variables económicas.

No obstante, para el economista austriaco J.Schumpeter (1883-1950), la relación entre el corto y el largo plazo es diferente, pues él opone los mecanismos económicos del corto plazo a los del largo plazo; en el corto plazo, por definición, las condiciones de la actividad económica están dadas.

Para este economista la visión walrasiana es entonces pertinente: la competencia funciona suficientemente para que los mercados se equilibren y asignen de manera eficiente los recursos. Pero todo eso es trastocado en el largo plazo, pues allí las condiciones de la actividad económica se transforman: los agentes se renuevan, las tecnologías y los mercados cambian. Todo lo que

es dado en el corto plazo, por ejemplo la tecnología, es al contrario lo que está en juego en el largo plazo y, posiblemente, lo más relevante es que la competencia opera de una manera que está lejos de ser pura y perfecta. En efecto, los agentes son llevados a hacer apuestas altamente arriesgadas, y aquellos que se equivocan son apartados del mercado, mientras los que quedan se benefician de ganancias suplementarias.

La innovación está en el corazón del proceso de crecimiento en Schumpeter, quien distingue entre innovaciones radicales y progresivas, siendo, estas últimas, mejoramientos progresivos de las primeras. El objetivo de la empresa que innova es escapar de la competencia. El innovador se encuentra en situación de monopolio sobre el mercado que él ha inventado, hasta que entra un concurrente que lo imita o supera en la calidad de la innovación. Él puede fijar un precio de venta superior a su costo marginal (que sería el precio en condiciones de competencia perfecta) y deducir por este medio una renta sobre sus clientes. Esta renta será solamente provisoria: el innovador es enseguida objeto de imitación. Los concurrentes se introducen en la vía que él ha trazado ofreciendo bienes similares, obligándolo a reducir su precio o a innovar todavía para de nuevo diferenciarse. La carrera a la renta es el motor del progreso económico y, fundamentalmente, del progreso técnico. Para Schumpeter el crecimiento económico es un proceso irregular. No solamente hay turbulencias al nivel microeconomico (transformación de los mercados), sino también al nivel macroeconómico. El ciclo es para Schumpeter algo muy distinto a la visión neoclásica. En este sentido es un economista heterodoxo. ¡En buena hora!

Los actuales modelos de crecimiento endógeno, muchos de ellos de inspiración schumpeteriana, también conducen a una visión sensiblemente diferente de la articulación entre el corto plazo y el largo plazo de los neoclásicos.

En la base de estos modelos existen los rendimientos a escala creciente, que hacen que la productividad sea creciente con el nivel de factores o de la producción. Un nivel más elevado de producción suscita una acumulación más intensa de saber técnico, el cual es esencialmente irreversible. Aparece aquí la conocida proposición de Arrow del "aprendizaje por la práctica" (learning by doing). Desde este ángulo, un shock positivo y transitorio sobre la producción, debido, por ejemplo, al descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas no renovables, si los rendimientos de escala son allí decrecientes entonces el nivel de producción no es afectado más que en el corto plazo y vuelve a su trayectoria anterior desde la cual el shock interrumpió; si los rendimientos de escala son crecientes y se deben a la tecnología, entonces el aumento momentáneo de la producción ha permitido la acumulación de un saber técnico suplementario que no se pierde cuando el shock se interrumpe. Inversamente, un shock negativo sobre el nivel de la producción disminuirá o desacelerara la acumulación de tecnología, sin que el retraso sea posteriormente recuperado.

En resumen, en los modelos de crecimiento tradicional el nivel de producto una vez retirada la tendencia exógena del progreso técnico, es estacionario (independientemente del tiempo), mientras en los modelos de crecimiento endógeno, es la tasa de crecimiento del producto la que es estacionaria. La solución del modelo neoclásico es un nivel de equilibrio del producto, mientras que en los modelos de crecimiento endógeno se trata de una tasa de crecimiento de equilibrio. El producto sigue una marcha aleatoria y no hay nivel de equilibrio. Las consecuencias de políticas económicas entre estos dos enfoques son naturalmente diferentes.

Ahora bien, cualquier estrategia de desarrollo definida como los caminos o trayectorias para alcanzar objetivos transformadores fundamentales de largo plazo, recoge en buena medida las distintas visiones que acabamos de discutir. Sin embargo, ello no impide que la estrategia tenga sus especificidades. Así, por ejemplo, la identificación y jerarquización de los objetivos de largo plazo a partir de los obstáculos estructurales al desarrollo (heterogeneidad estructural, especialización

productiva, ausencia de equidad, entre otros), es un tema mayor que cualquier estrategia-país, como lo es también el tema del diálogo y la concertación de diferentes actores sociales que implementarán las decisiones estratégicas. En este sentido, el sector público marca rumbos y abre espacio al sector privado, generando oportunidades permanentes para la inversión y la innovación tecnológica. Lo exigible al sector privado es una cultura de la competencia y una robusta responsabilidad social de la empresa.

II. Breve recuento del crecimiento de la economía chilena

La economía chilena ha conocido un ciclo de crecimiento importante entre 1985 y 1997, después de una de las recesiones más dañinas de fin de siglo. En efecto, la actividad económica del país aumentó a un promedio de 7,6% (5,9% en términos per cápita) en el período indicado. El elevado crecimiento de estos años fue un exitoso resultado debido a una corrección de los excesos de mercado, que mostraron todo su impacto en la crisis de 1982-83, cuando el PIB cayó en 16,8%.

Como es sabido, el desempeño posterior de la economía chilena fue menos excepcional, pues el crecimiento promedio anual del PIB disminuyó a 3,5% (o 2,2% en términos per cápita) entre 1998 y 2005. Este menor crecimiento es atribuido a los "coletazos" de la crisis asiática y a la mini recesión de la economía americana en 2001. En todo caso, sus efectos son considerados bastante moderados respecto a situaciones precedentes. A ello habría que agregar el diseño de política económica que se perfiló en el período 2000-2005; para algunos un diseño conservador y, para otros, amigable con el mercado y la globalización, los cuales podrían ser factores explicativos de un prolongado período de bajo crecimiento. Un debate por cierto en curso.

Cuando nos planteamos el tema de retomar un ciclo expansivo, obviamente su punto de arranque no es el que surge después de una profunda recesión como la del 82-83. El piso de arranque de un nuevo ciclo es, actualmente, de un 5%, con un ritmo de crecimiento del producto potencial (distinto al de tendencia) que podría situarse en 6%.

Las condiciones económicas, sociales y políticas que acompañan un ciclo de crecimiento no son necesariamente iguales a las que se asocian a otro ciclo, particularmente en economías emergentes como la nuestra. Desde ya, hoy surgen problemas estructurales nuevos como los de energía; así, la economía chilena pasó rápidamente de un período, de casi una década, de energía barata, a otra más cara y esquiva. Problema complejo para una economía con una elasticidad de demanda de energía eléctrica estimada aproximadamente en 1,5; es decir, cualquier crecimiento arriba de 5% plantea serios desafíos de inversión futura en la producción de energía. Pero hoy también tenemos holguras estructurales que antes no existían, como, por ejemplo, la red de acuerdos comerciales. Disponemos además, de una estabilidad política y macroeconómica sobresaliente en la región, lo que permite a las grandes empresas tener un cómodo acceso al mercado internacional de capitales. Por cierto, la economía chilena arrastra también mochilas bien conocidas. Entre ellas la mala distribución primaria del ingreso, que prácticamente no ha cambiado en los últimos 16 años, las dificultades financieras de las pequeñas y medianas empresas, y un rebelde desempleo que se arrastra desde 1999.

II.1. Discusión sobre las fuentes del crecimiento en la experiencia chilena

Los temas del crecimiento han sido ampliamente abordados por la literatura económica. Sin duda, la visión neoclásica del crecimiento presentada por Solow (1956) y, más tarde, su trabajo sobre el "Cambio técnico y la función de producción" (1957),

son hitos en este ámbito. En este sentido, Chile no está ajeno al desarrollo de los trabajos inspirados por Solow, tendientes a cuantificar la contribución de diferentes factores al crecimiento; es decir, resolver cuál es la parte de la tasa de crecimiento del PIB que corresponde al crecimiento del trabajo, el capital y el progreso técnico o productividad total de factores, como residuo. Uno de estos trabajos, el del economista K. Schnit-Hebel (2006), destaca que: "Durante los últimos 16 años, desde 1990 hasta el 2005, el crecimiento fue relativamente alto (5,3%), y más de la mitad del mismo (3,1%) se debe a mejoras de la productividad. La inversión en capital fijo también hace un aporte sustancial, en tanto que el crecimiento del trabajo contribuye poco en este período. Estos resultados confirman resultados anteriores, indicando que el mayor crecimiento de Chile desde mediados de la década de 1980, se debe principalmente a un crecimiento de la productividad total de factores, seguido por una mayor contribución de la acumulación de capital"[2].

Sin desmerecer en nada el trabajo recién citado, sabemos que la productividad total de factores o residuo de Solow, o lo que es atribuible al progreso técnico, es una caja negra de la que no se sabe a qué se puede atribuir su contenido. Muchas visiones ideológicas, cualquiera sean, tratan de atribuirla a sus preferencias: capacidad de emprendimiento, privatizaciones, cambios institucionales, entre otras. La verdad es que el residuo de Solow da para mucho. Aun utilizando una econometría robusta para buscar factores explicativos, sus resultados siempre tienen un carácter muy relativo. En el caso de Chile, sin embargo, existe consenso en atribuir como determinantes de la importante contribución de la productividad total de factores al crecimiento, a dos elementos: la estabilidad macroeconómica y una mayor intensidad de la competencia derivada de la apertura comercial y financiera de la economía.[3]

Por cierto, dado que la economía no es una ciencia exacta, siempre será posible discutir distintos diseños de políticas económicas (política fiscal, monetaria y cambiaria) para lograr la estabilidad macroeconómica, y siempre se podrá debatir si se están aprovechando las oportunidades que ofrece la apertura externa.

Sin embargo, el método de Solow para descomponer el crecimiento en sus factores productivos medibles en cantidad y calidad, es útil. A través de este análisis, la tasa de inversión particularmente en capital físico y humano, incide en el nivel de ingreso por habitante y también en la tendencia de la productividad a largo plazo, aunque, por una vez y de manera transitoria, debido a la existencia de retornos decrecientes para la inversión en capital.

Las teorías modernas del crecimiento post-Solow sostienen, por el contrario, que la mayor inversión en capital humano e innovación tecnológica puede traducirse en una tasa de crecimiento permanente más elevada de la productividad. En cualquier caso, el aumento en el nivel de la inversión en un sentido amplio, juega un rol central en cualquier concepción del crecimiento. En particular, para Solow el concepto de inversión incluye: "No sólo la inversión en planta y equipos, lo cual es muy importante, sino también la inversión en infraestructura pública, inversión en investigación y desarrollo y también inversión en lo que los economistas llaman capital humano, es decir, en educación y en capacitación de los trabajadores en la industria."[4] No es de extrañar, entonces, que dentro de las distintas propuestas de políticas orientadas a fomentar el crecimiento económico en Chile, aparezcan con frecuencia menciones al capital humano, que es uno de los factores del crecimiento más débil, o el fomento de la innovación, actualmente de baja presencia en el proceso productivo.

2 Klaus Schmidt-Hebbel: "El crecimiento económico de Chile", Documento de Trabajo N° 365, junio 2006. Banco Central de Chile.
3 Ver R. Fuentes, M. Larraín, K. Schmidt-Hebbel: "Fuentes del crecimiento y comportamiento de la productividad total de factores en Chile", Banco Central Chile. Documento de Trabajo. Diciembre 2004.
4 Robert Solow: "Crecimiento y equidad", Editorial Universitaria. Chile. 1993.

En la perspectiva planteada, ¿puede la actual economía chilena situarse en una trayectoria de crecimiento potencial de 7% a 8% anual en los próximos años?

Desde ya, ésta es una economía que ha invertido recientemente sólo en capital físico del orden del 24% del PIB, llevarla, por ejemplo, a un 30% del PIB en 5 años con un crecimiento del PIB de 7% anual significa un esfuerzo de aumento anual de la inversión de 11,9%.

Una segunda objeción es que, dado el nivel de ingresos por habitante que ha alcanzado la economía chilena, y según la teoría de la convergencia (las economías maduras tienen un ritmo de crecimiento potencial más bajo que las menos maduras), Chile no podría aspirar a crecer a las tasas de China o India, que tienen niveles de ingresos más bajos y espacios de crecimiento más amplios. Aunque teóricamente el argumento es válido, prácticamente es discutible en el caso de Chile que tiene oportunidades desaprovechadas, como veremos más adelante. Pero también el modelo de Solow tiene sus propias limitaciones, las que han sido expuestas precedentemente.

En cualquier caso, pensar un nuevo ciclo expansivo para la economía chilena significa primero acrecentar el producto potencial para luego examinar la utilización de los factores productivos. La contabilidad del crecimiento económico efectivo indicará la contribución de cada factor (ex post).

Dentro del esquema considerado, la producción potencial de una economía, según Solow, puede aumentar si el número y la calificación de la mano de obra crecen; si ésta trabaja mas duramente o con jornadas más largas; si el stock de capital crece o rejuvenece; así como, también, si la tecnología se mejora o si las restricciones institucionales que pesan sobre la producción se hacen más débiles. Además, en los países en desarrollo, y Chile no es la excepción aun cuando se le considere una economía emergente, existe una amplia heterogeneidad estructural, es decir, hay brechas importantes de productividad al interior de un sector entre las empresas que la componen, y también entre sectores con características de formalidad e informalidad. En tal caso, el traspaso de población activa de un sector (o empresas) menos productivo a otro más productivo, genera un aumento en la tasa de crecimiento potencial. Cabe observar, sin embargo, que en el caso de Chile la larga apertura comercial reconvirtió parcialmente su economía, introduciendo las buenas prácticas y diseminando el progreso técnico en el sector exportador y la industria sustitutiva. Por ello la heterogeneidad estructural se encuentra más acotada a la informalidad y segmentación del mercado del trabajo.

II.2 Estrategia y los nudos gordianos del crecimiento

Una manera elemental de abordar los temas estratégicos de una economía, es recurrir a las fuentes del crecimiento, dando un carácter estratégico a cada una de ellas (capital humano, stock de capital, innovación tecnológica, entre otras), fijándoles un horizonte y metas a lograr. La contabilidad del crecimiento según Solow (podría ser cualquier otro modelo) construido para la economía chilena, permitiría técnicamente hacerlo. Así, la meta de colocar a esta economía en una trayectoria de crecimiento potencial entre 7% y 8% en los próximos ocho años, demandará exigencias cifradas para cada una de las fuentes del crecimiento, habida cuenta de las holguras existentes (excedentes del cobre, acceso al mercado mundial de capitales) y restricciones (energía). Todo ello con un grado de desagregación que dependerá de los instrumentos de medición disponibles.

Podemos decir que ésta fue la forma tradicional de hacer una estrategia en períodos pasados, cuando el Estado tenía una mayor incidencia en las decisiones de inversión y la economía estaba mucho menos abierta que hoy. Por cierto, el entorno y las modalidades de funcionamiento de nuestra economía han cambiado. Difícilmente los gobiernos

hoy se comprometen con metas estratégicas de largo alcance. ¿Significa que por ello no es posible pensar la economía en términos estratégicos? Las grandes empresas planifican de ese modo su trayectoria futura dentro de un mundo globalizado y con dilatada incertidumbre. Testimonio de ello son los interesantes trabajos de Porter. No hay razón, salvo un prejuicio, para que las autoridades económicas no estén imbuidas en acciones estratégicas sin que por ello sea necesario reconstituir un sistema de planificación centralizado.

Mirado desde el ángulo del desarrollo, todo lo anterior tiene sentido si es posible identificar el o los nudos gordianos que están in situ en la economía, y cuyo abordaje significa crear una dinámica de desarrollo que produce un cambio simultáneo, o eslabonamientos sucesivos, en varias variables que concurren a crear un ciclo expansivo y aumentos de la productividad de largo plazo. Pensamos que uno de esos nudos gordianos (puede haber otros) es cambiar gradualmente la calidad de la inserción económica internacional, aprovechando las oportunidades excepcionales que la red de acuerdos comerciales ha abierto a la economía chilena. Al hacerlo, se están abordando los temas de la heterogeneidad estructural que persisten en esta economía, así como el de la calidad de la mano de obra, la innovación y los problemas distributivos.

Ahora bien, ¿qué significa cambiar la calidad de la inserción económica? Y, cualquiera sea su significado, ¿puede esto ser solamente asumido por el mercado? ¿O es posible pensar este problema con el diseño de incentivos de mercado dentro de una concepción estratégica que supera el horizonte limitado del corto plazo?

III. Antecedentes para una estrategia exportadora

III.1. Tres interrogantes sobre la evolución de la canasta exportadora

La economía chilena registra una larga experiencia de apertura comercial con una eliminación, abrupta en sus inicios y posteriormente gradual, de los sesgos antiexportadores de la política económica. En efecto, primero con un arancel uniforme, dichos sesgos han conocido una reducción unilateral y, después, una reducción resultado de acuerdos multilaterales (Ronda Uruguay) y acuerdos comerciales de carácter bilateral con distintos países.

Las exportaciones de bienes se han diversificado en productos y mercados. En 2005 había 6.880 empresas exportadoras, para 5.303 productos, destinados a 183 países. El volumen de exportaciones de bienes y servicios durante el período 1974-1996 (a precios de 1996) se multiplicó poco más de 6,5 veces, con una tasa de crecimiento promedio anual de 8,9%. Durante los años 1996-2005 la misma tasa fue de 6,9%. Por último, las exportaciones de bienes y servicios representaron un 35% del PIB (2005) y el empleo directo e indirecto generado por el sector exportador era estimado a mediados de los noventa en un 35% de la fuerza de trabajo.[5]

Sin duda, en poco más de tres décadas, la economía chilena registró un dinamismo exportador de importancia, lo cual no impide hacerse tres preguntas básicas.

¿Hasta qué punto este dinamismo ha permitido ir saliendo de una especialización primaria exportadora, intensiva en recursos naturales, y que la ha caracterizado históricamente?

5 Véase A. Díaz y J. Ramos: "Apertura y competitividad". En R. Cortázar y J. Vial: Construyendo Opciones. Cieplan. Editorial Dolmen. 1998.

¿Cuánto de este dinamismo y diversificación de la estructura exportadora se explica por el acceso a una demanda mundial más dinámica y estable?

¿En qué medida el dinamismo exportador ha generado una transformación productiva capaz de generar un proceso endógeno de aumentos de la productividad?

La primera pregunta dice relación con la presencia de la renta derivada de los recursos naturales en la estructura de las exportaciones. Su exportación, con limitados encadenamientos en su elaboración, puede generar un valor agregado elevado respecto al valor bruto de producción (V. agregado=renta+salarios +beneficios), pues el peso de la renta es muy grande. Incluso, estas exportaciones pueden hacer uso de tecnologías avanzadas (regadío por gotas o uso de semillas transgénicas) generalmente importadas, lo que confiere a este tipo de exportación implicancias menos dinámicas por lo corto de la cadena de valor y no porque utilicen tecnologías atrasadas. Desde las perspectivas del desarrollo, ha aparecido una profusa literatura sobre este tema. Ante quienes hablan de la "maldición" de los recursos naturales, la historia económica se ha encargado de demostrar que ellos pueden ser una "bendición" cuando constituyen una plataforma articulada y desarrollada en el sistema productivo, gracias a lo cual países como Finlandia, Australia, Dinamarca y Canadá han logrado consolidarse en etapas avanzadas del desarrollo.[6]

Desde este punto de vista, ¿en qué situación se encuentra la actual estructura de exportación chilena? El cuadro 1, que aborda el valor de las exportaciones, identificando los sectores primarios Minería, Agricultura, Forestal y Pesca, entrega una primera percepción. De acuerdo a una simple lectura de los datos, tendríamos una canasta exportadora muy concentrada en recursos primarios (86,1% en 2005), donde el cobre representa 44,8%. Es cierto que ese año está muy distorsionado por los precios del cobre y de otros minerales, ya que la participación promedio del cobre en las exportaciones fue de sólo 41% en el período 1999-2005, pero la misma participación antes de la apertura comercial fluctuaba entre 70 y 80%. En el resto de los sectores destacan aquellos productos que tienen o han tenido fuerte representatividad dentro del sector o registran una importante tasa de crecimiento (salmón, vinos). En el rubro "Otros" están los productos con mayor grado de elaboración (por ejemplo, en forestal papel y muebles) y que en estricto rigor estarían en la industria según clasificación CIIU.

El cuadro anterior muestra el anclaje de las exportaciones en los recursos naturales, pero no se ve el eslabonamiento en torno a ellos, ni

EXPORTACIONES DE CHILE SEGÚN SECTORES
1992 y 2005
(Cifras en millones de dólares FOB de cada año y porcentajes)

	Monto		Estructura		Crecimiento
	1992	2005	1992	2005	Prom. Anual
I. Minería	**4.793,3**	**22.273,0**	**48,3**	**56,7**	**12,5**
Cobre	3.940,6	17.594,9	39,7	44,8	12,2
Minerales y sus concentrados	*1.003,0*	*6.142,3*	*10,1*	*15,6*	*15,0*
Otros	852,7	4.678,1	8,6	11,9	14,0
II. Agroindustria	**1.563,6**	**5.046,7**	**15,8**	**12,9**	**9,4**
Uva	322,6	882,8	3,3	2,2	8,0
Vino	80,3	696,3	0,8	1,8	18,1
Otros	1.160,7	3.467,7	11,7	8,8	8,8
III. Forestal	**1.112,3**	**3.444,3**	**11,2**	**8,8**	**9,1**
Celulosa	535,0	1.201,2	5,4	3,1	6,4
Madera Aserrada	137,2	714,5	1,4	1,8	13,5
Otros	440,0	1.528,6	4,4	3,9	10,1
IV. Pesquero	**1.277,2**	**3.026,3**	**12,9**	**7,7**	**6,9**
Harina de Pescado	540,2	445,4	5,4	1,1	-1,5
Salmón	205,9	1.315,9	2,1	3,4	15,3
Otros	531,0	1.264,9	5,3	3,2	6,9
V. Exportaciones Primarias (I al IV)	**8.746,3**	**33.790,3**	**88,1**	**86,1**	**11,0**
VI. Industria	**1.155,1**	**5.198,1**	**11,6**	**13,2**	**12,3**
Metanol	48,7	610,9	0,5	1,6	21,5
Otros	1.106,4	4.587,2	11,1	11,7	11,6
VII. Otros	**25,6**	**263,5**	**0,3**	**0,7**	**19,6**
VIII. Total de Chile	**9.927,0**	**39.251,9**	**100,0**	**100,0**	**11,2**

Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON (Octubre 2006), en base a cifras del Banco Central de Chile

6 Ver J. Ramos "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. Revista de la CEPAL Nº 66, diciembre 1998.

Cuadro 2 **EXPORTACIONES DE CHILE CLASIFICADAS DE ACUERDO A LA CIIU, 1992 - 2005**

(Cifras en millones de dólares FOB, de cada año y porcentajes)

	Monto		Estructura		Crecimiento
	1992	2005	1992	2005	Prom Anual
I. Agricultura, Fruticultura, Ganadería Silvicultura y Pesca Extractiva	**984,8**	**2.378,5**	**9,9**	**6,1**	**7,0**
Agricultura, fruticultura y ganadería	**902,2**	**2.311,5**	**9,1**	**5,9**	**7,5**
Agricultura	129,1	246,9	1,3	0,6	5,1
Fruticultura	754,7	2.030,8	7,6	5,2	7,9
Ganadería	18,4	33,8	0,2	0,1	4,8
Silvicultura	**65,8**	**30,5**	**0,7**	**0,1**	**-5,7**
Pesca Extractiva	**16,8**	**36,4**	**0,2**	**0,1**	**6,1**
II. Minería	**4.786,5**	**22.243,4**	**48,2**	**56,7**	**12,5**
Cobre	3.941,6	17.621,2	39,7	44,9	12,2
Resto	844,9	4.622,1	8,5	11,8	14,0
III. Industria	**4.130,1**	**14.366,6**	**41,6**	**36,6**	**10,1**
Industria alimentaria, bebidas, licores y tabaco	**1.920,8**	**5.701,3**	**19,3**	**14,5**	**8,7**
Alimentos y alimentos forrajeos	1.756,6	4.315,5	17,7	11,0	7,2
Bebidas, líquidos, alcoholes y tabacos	164,2	1.385,8	1,7	3,5	17,8
Industria textil, prendas de vestir y cuero	**147,0**	**192,7**	**1,5**	**0,5**	**2,1**
Textiles y confecciones de prendas de vestir	115,7	163,9	1,2	0,4	2,7
Curtiembre, talabartería, cuero y pieles, calzado	31,3	28,8	0,3	0,1	-0,6
Forestales y muebles de madera	**419,2**	**1.811,0**	**4,2**	**4,6**	**11,9**
Celulosa, papel, cartón, editoriales e imprenta	**689,7**	**1.658,3**	**6,9**	**4,2**	**7,0**
Productos químicos básicos y preparados, petróleo y derivados, caucho y plástico	**491,9**	**3.387,2**	**5,0**	**8,6**	**16,0**
Productos de barro, loza y porcelana, vidrio y productos minerales no metálicos	**22,6**	**77,6**	**0,2**	**0,2**	**9,9**
Industria básica del hierro y del acero, industria básica de metales no ferrosos	**165,9**	**642,9**	**1,7**	**1,6**	**11,0**
Productos metálicos, maquinaria, equipos material eléctrico, instrumentos de medida y material de transporte	**230,5**	**877,5**	**2,3**	**2,2**	**10,8**
Productos metálicos, maquinaria, equipos, material eléctrico e instrumentos de medida	128,9	610,8	1,3	1,6	12,7
Material de transporte	101,6	266,6	1,0	0,7	7,7
Industria manufacturera no expresada	**42,4**	**18,1**	**0,4**	**0,0**	**-6,3**
IV. Otros	**25,6**	**263,5**	**0,3**	**0,7**	**19,6**
IV. Total Exportaciones	**9.927,0**	**39.251,9**	**100,0**	**100,0**	**11,2**

Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON (Octubre 2006) en base a cifras del Banco Central de Chile

su importancia. En el cuadro 2, que permite apreciar la evolución de las exportaciones según la clasificación CIIU, aparece mas claramente el peso relativo del valor de las exportaciones primarias más intensivas en recursos naturales, las que giran en torno a un 60% entre los años 1992 y 2005 y una canasta de productos industriales del orden de 40%, gran parte de los cuales son el resultado de la elaboración de recursos naturales. Dicho cuadro tampoco permite ver el desarrollo de los eslabones creados a partir de los recursos naturales, pero en cambio da una idea más adecuada del peso de los recursos naturales en sus formas más elementales sobre la estructura exportadora. Por cierto, estos

Cuadro 3

EXPORTACIONES DE CHILE DISTRIBUIDAS SEGÚN CEPII
2005
(Cifras en dólares FOB)

Productos en regresión		Productos estables		Productos en progresión
Energía		**Energía**		**Energía**
Carbón	30.481	Petróleo		Gas natural
Coke	1.555.357			Distribución eléctrica
Productos refinados de petróleo	774.421.710	**Agro - Alimentario**		**Agro - Alimentario**
Metales no Ferrosos		Productos base cereales	64.722.213	Conservas vegetales
Minerales no ferrosos	9.313.100.929	Carnes	2.662.916.334	Tabaco manufacturado
Metalurgia no ferrea	11.869.401.930	Bebidas alcho. y no alcoho.	1.015.670.307	**Madera y Papel**
Siderurgia		**Madera y Papel**		Muebles
Minerales de hierro	319.429.680	Trabajos en madera	602.112.345	Articulos manufacturados NDA
Hierro y Acero	516.165.919	Papel	1.617.832.143	**Textil**
Productos primera transf. de hierro	31.757.402	Imprentas	39.429.836	Ropa de confección
Agro - Alimentario		**Textil**		Ropa de calcetería
Cereales	82.735.420	Alfombras	20.257.616	Cueros
Otros productos agrícolas	2.338.029.804	**Electrónica**		**Eléctrico**
Prod. agric. no comestibles	1.452.456.802	Relojería	890.490	Electrodomésticos
Cuerpos aceitosos	160.149.277	**Vehículos**		Material eléctrico
Conservas animales	406.668.819	Vehículos utilitarios	92.868.138	Suministros eléctricos
Azúcar	63.298.749	**Mecánica**		**Electrónica**
Alimentos para animales	499.804.950	Productos metálicos pesados	49.692.323	Instrumentos de medida
Textil		Quincallería	195.455.165	Aparatos de óptica
Hilos y telas	94.922.315	Motores	93.624.448	Componentes electrónicos
Mecánica		Máquina-Herramienta	3.808.221	Electronica de consumo masivo
Material Agrícola	3.383.439	Máquinas utilizadas para construc.	84.788.597	Material de telecomunicación
Armamento	1.599.499	Maquinaria especial	41.445.349	Material informática
Embarcaciones	65.235.077	Aeronaútica	22.962.881	**Vehículos**
Química		**Química**		Partes de vehículos autom.
Química mineral base	882.225.909	Cemento	9.606.953	Automoviles particulares
Plásticos	744.512	Cerámica	21.565.757	**Química**
Minerales NDA	100.515.812	Vidrio	26.101.769	Química organica base
		Fertilizante	166.063.222	Pinturas
				Productos perfumería
				Productos farmaceuticos
				Articulos en plástico
				Artículos en caucho
		NDA		**NDA**
		Joyería	3.296.195	Oro no monetario
				No clasificados*
TOTAL	**28.977.633.792**		**6.835.110.302**	
Participación en el total (%)	66,48		23,79	

(*): incluye los servicios considerados exportacion y rancho de naves, por lo que será excluido del total

eslabones se pueden observar a través de la matriz de insumo producto, la que mide los efectos directos e indirectos hacia atrás y hacia adelante en la cadena de valor de las exportaciones.

Los dos cuadros expuestos permiten afirmar que las exportaciones chilenas se han diversificado en productos y, presumiblemente, en eslabonamientos. En lo fundamental, la diversificación de la oferta exportadora ha alejado a la economía chilena de una especialización primaria exportadora clásica, conformada por enclaves.

La segunda interrogante dice relación con la dinámica que tienen los productos en el mercado mundial e, indirectamente, con las bondades de la especialización alcanzada por un país. En la teoría neoclásica, los procesos de especialización están enmarcados en una visión estática, es decir, con períodos de tiempo suficientemente cortos como para que las condiciones de producción y consumo no se modifiquen sustancialmente. En una visión más dinámica, con creación de ventajas comparativas, esas condiciones van cambiando en el tiempo. Los productos que se intercambian tienen distintas tasas de crecimiento y la penetración de mercado se va alterando por diferenciación del producto o introducción de nuevas tecnologías.

En este contexto, parece adecuado jerarquizar los productos de acuerdo a su ritmo de evolución. Para tales efectos, el "Centro de Estudios Prospectivos

y de Informaciones Internacionales" (CEPII) con sede en Paris, ha construido nomenclaturas sectoriales para 72 categorías de productos a partir de su base de datos constituida por la información de países desarrollados, y en desarrollo, con todos los flujos comerciales por países, por origen y destino. Con ello se ha jerarquizado el comercio según su evolución durante el período 1967-1996. De esta manera se clasifican estos productos en tres categorías: "productos dinámicos o en crecimiento", "productos estables" y "productos en regresión". Para clasificar los productos en estas categorías se usan dos criterios combinados: el crecimiento de la parte del mercado y la variación de la parte de mercado. "Un producto es considerado en crecimiento si su parte de mercado crece al menos en 5% y si su parte en el comercio mundial en valor aumenta al menos en 0,05 puntos sobre el período. Criterios simétricos se usan para definir productos en regresión. Los productos estables son aquellos que se sitúan entre los márgenes superiores e inferiores de los dos criterios."[7]

Entre los resultados de este trabajo y sólo a título de ejemplo, los productos primarios están en regresión, mientras que los materiales eléctricos, informáticos y de telecomunicaciones, así como los productos hacia atrás de la agrupación química, están en pleno crecimiento. Los tejidos de hilo y la aeronáutica pasaron desde fines de los ochenta a mediados de los noventa desde la categoría de productos en crecimiento a la de productos en regresión. La clasificación del CEPII no incorpora la producción de servicios, donde la mayoría de sus componentes son dinámicos. Además, ella confirma que las nuevas tecnologías, al reducir por unidad de producto la energía y las materias primas, genera un cambio relativo de ramas productivas.

Ahora bien, ¿dónde se sitúan las exportaciones chilenas en 2005 según esta malla clasificatoria? El cuadro 3 muestra que dos tercios de estas exportaciones corresponden a productos en regresión; 24% a productos estables, y casi 10% a productos en progresión. Esta aproximación no invalida el hecho que las exportaciones chilenas crezcan rápidamente en mercados en regresión. El problema es que, en un horizonte largo, las perspectivas no son promisorias. Dicho de una manera más extrema (no aplicable a Chile), un país que sólo exporta productos en regresión e importa productos dinámicos, si las partes de mercado mantienen constante el valor de sus exportaciones, tiende por consiguiente a crecer menos rápido que el de sus importaciones. Según la clasificación del CEPII, un tercio de las exportaciones de la economía chilena corresponden a productos que tienen una evolución dinámica o estable, y el desafío es ir reconvirtiendo la mochila de dos tercios que aún tiene. En consecuencia, se puede decir que queda bastante espacio para que el país mejore la calidad de su perfil exportador, vinculándose directa o indirectamente a los mercados dinámicos.

Por otra parte, CEPAL (2004), que clasifica las exportaciones regionales según el grado de intensidad tecnológica incorporada, muestra que sólo un 7,5% de las exportaciones chilenas corresponde a bienes industriales no basados en recursos naturales y, de ellos, sólo un 5,6% utiliza tecnología media y alta.[8]

Respecto a la última pregunta, por cierto la más compleja, podemos afirmar que el crecimiento y diversificación de la canasta exportadora chilena desde la apertura comercial a la fecha, ha creado un cambio en la estructura productiva por la vía de constituir complejos productivos conocidos genéricamente como "clusters", situados a lo menos en los sectores mineros (cobre) y forestal y en torno a productos como el salmón, vinos y lácteos. Ahora, resulta menos claro si estos complejos pueden crear progreso técnico endógeno y difundirlo en el resto de la economía, pero, como veremos más adelante, es evidente que en ellos hay un potencial.

7 Rapport du Cepii. "Compétitivité des Nations" p. 172. Ed. Económica. 1998. Paris.
8 Ver Anexo.

IV. De las oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales

Actualmente la economía chilena no sólo es conocida por su larga experiencia de apertura comercial, sino además porque en su interior, y particularmente a partir de la década del noventa, ha practicado una política de regionalismo abierto. Ello le ha permitido construir una red de acuerdos comerciales con distintos países, con los cuales mayoritariamente desarrolla su comercio. En efecto, durante 2006 las exportaciones chilenas se distribuyeron, según sus destinos, en US$44.102 millones a países con acuerdos comerciales vigentes, representando el 76% del total exportado, y US$13.654 millones a países sin acuerdos vigentes, con 24% del total. Asimismo, un 84,5% de las importaciones provenían de países con acuerdos vigentes. En 1995 había cuatro acuerdos comerciales suscritos, y diez años después éstos llegaban a 17, con acceso preferencial a los mercados de 53 países. En 2006 se agregaron cuatro nuevos países: China, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei.

Cabe observar, sin embargo, que estos acuerdos no son homogéneos en cuanto a su alcance y complejidad. Por una parte están los Tratados de Libre Comercio (TLC) que trascienden el ámbito estrictamente comercial (barreras arancelarias y no arancelarias, normas de origen), en la medida que incorporan otras disciplinas comerciales tales como: servicios, inversión, propiedad intelectual, compras gubernamentales, medio ambiente, normas laborales, cooperación (en particular en el caso del Acuerdo con la Unión Europea), y mecanismos de resolución de controversias. En 2006, Chile destinaba un 52% de sus exportaciones a países con quienes tiene este tipo de acuerdo y que, además, son de mayor desarrollo: Canadá, Unión Europea, Estados Unidos y Corea. Pero, adicionalmente, Chile ha suscrito acuerdos comerciales con todos los países de América Latina y es miembro asociado del Mercosur, donde también hay disciplinas que van más allá de lo estrictamente comercial (infraestructura, energía y cultura, entre otras).

Para tener una mejor percepción de las oportunidades que abren los acuerdos comerciales, examinaremos sus rasgos más importantes, los que servirán de base para el análisis posterior.

a) En lo inmediato, los beneficios más directos de los estos instrumentos están constituidos por las preferencias arancelarias que se otorgan en ambos sentidos. Ello se percibe como una ampliación de mercado para las partes, y aprovechamiento de escalas de producción más eficientes para sus empresas. De hecho, en 2005 las condiciones de acceso de las exportaciones chilenas según los acuerdos comerciales y calendario de desgravación, configuraban un arancel efectivo inferior al 1%, De no existir tales acuerdos, el arancel promedio hubiera sido de 3,9% (cuadro 4).

b) Tanto o más importante que la constatación anterior, es que en los TLC se quiebra después de algunos años el escalonamiento arancelario que en general tienen los países desarrollados respecto a los de menor desarrollo, castigando con un arancel más elevado a los productos de mayor elaboración que a las materias primas. Este hecho es como una segunda apertura comercial, pues permite eslabonamientos productivos que antes eran impensables. A titulo de ejemplo, actualmente los duraznos frescos no pagan derechos al entrar al mercado estadounidense (excepto entre el 1 de junio y el 30 de noviembre) en tanto que los duraznos en conserva pagan un arancel de 17%.

c) Cabe recordar, sin embargo, que los acuerdos abren oportunidades que no son eternas, pues los socios comerciales siguen firmándolos con otros países a quienes también otorgan preferencia, y que

2005: Condiciones de acceso de exportaciones chilenas en los acuerdos comerciales

País	2005 Miles de US$	NMF	Arancel efectivo	Rebaja en acceso
Argentina	626.125	8,8%	0,3%	96,6%
Brasil	1.728.953	5,8%	0,2%	96,6%
Paraguay	40.381	13,2%	1,4%	89,4%
Uruguay	72.746	10,8%	1,1%	89,8%
Mercosur	**2.468.205**	**6,8%**	**0,3%**	**96,0%**
Bolivia	210.731	8,9%	5,5%	38,2%
Colombia	347.508	13,6%	0,1%	99,3%
Ecuador	341.418	12,3%	0,1%	99,2%
Perú	724.785	10,1%	3,0%	70,3%
Venezuela	358.381	17,3%	0,1%	99,4%
Comunidad Andina	**1.982.823**	**12,3%**	**1,7%**	**85,9%**
México	1.582.078	24,3%	0,04%	99,84%
Estados Unidos	6.247.952	0,7%	0,2%	71,4%
Canadá	1.069.017	1,6%	0,01%	99,4%
Nafta	**8.899.047**	**5,0%**	**0,1%**	**97,0%**
Costa Rica	115.917	4,8%	1,0%	79,2%
El Salvador	85.398	3,1%	0,9%	71,0%
Centro América	**201.315**	**4,1%**	**1,0%**	**76,5%**
Aladi + C. América	**6.234.421**	**12,9%**	**0,7%**	**94,6%**
Corea	**2.210.895**	**3,8%**	**2,4%**	**36,8%**
Unión Europea	**9.069.510**	**1,4%**	**0,5%**	**64,3%**
China (1)	**4.389.817**	**1,2%**	**1,2%**	**0,0%**
India (2)	**493.023**	**6,2%**	**6,2%**	**0,0%**
Arancel efectivo Total	**29.714.635**	**3,9%**	**0,8%**	**79,5%**

Nota: (1) Si se toma como base lo negociado en el TLC, el arancel efectivo que enfrentarían nuestras exportaciones sería de **0,2%**

(2) Si se toma como base lo negociado en el AAP, el arancel efectivo que enfrentarían nuestras exportaciones sería de **5,4%**

Fuente: Departamento Acceso a mercados/DIRECON

para aprovechar sus potencialidades es necesario innovar y reformar parte de la institucionalidad económica, lo que implica tiempo y nuevos recursos.

d) Se espera, por tanto, que a los acuerdos sigan aumentos de exportaciones y de importaciones más baratas provenientes de los países con quienes hemos suscrito estos instrumentos. El riesgo de una desviación de comercio por sobre una creación de comercio se hace menor cuando existe una red de acuerdos, muchos de ellos con países desarrollados. Esto último repercute en beneficios para el consumidor (cuando la baja de precios no es atrapada por márgenes de ganancia del intermediario) y una disminución de costos para las empresas que utilizan insumos provenientes de los socios comerciales con acuerdo. Particular importancia tiene esto para el rejuvenecimiento del stock de capital y el aumento de productividad. Pero también la apertura comercial intensifica la competencia de bienes en el sector que sustituye importaciones y afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas del mercado local. En cuanto al sector exportador, naturalmente los primeros beneficiados son las grandes empresas y los productos que ya están presentes en los mercados externos y que con las nuevas preferencias pueden ampliar su participación. Cabe observar que, en Chile, las exportaciones están muy concentradas. Sólo 27 empresas son responsables del 50% de las exportaciones sin cobre. Otros beneficios relevantes son las inversiones que podrían ser atraídas por la estabilidad de normas y la ampliación potencial de mercado que implica la red de acuerdos. En este sentido se ha hablado de "Chile país plataforma", lo que supone grandes inversiones en el sector servicio e infraestructura arrastrada por los mayores flujos de comercio esperado y, en particular, entre el Asia Pacífico y América Latina. En este sentido, la "magia" de los acuerdos está dada por el aumento de la rentabilidad esperada del capital que esto provoca, lo cual explica el paso de expectativas pesimistas a otras optimista. Por otra parte, según la teoría convencional, un país en desarrollo que liberaliza su comercio y la inversión con un país más desarrollado, debiera, teóricamente al menos, recibir los siguientes beneficios: un aumento en el ritmo de crecimiento a largo plazo, (la economía no sólo se sitúa sobre su frontera de producción, sino que, además, ésta se desplazaría); salarios reales más elevados; una menor desigualdad al interior de la pirámide de salarios a favor de la mano de obra más calificada; flujos más grandes de capital externo; ganancias de productividad y transferencia tecnológica. Sin embargo, es pertinente recordar que estos beneficios se obtendrían a plenitud en plazos medianos o largos, y no necesariamente se cosechan automáticamente, sobre todo cuando hay "nudos gordiano" sin resolver al interior de la economía.

e) Algunos piensan, además, que el conjunto de oportunidades mencionadas pueden aprovecharse sin necesidad de la acción privado-pública, y que basta con las señales de mercado (sistema de precios) para que la empresa privada lo logre. La literatura que apunta en otro sentido es muy amplia, pues se trata de recoger señales de mercados que, siendo imperfectos, no tienen por qué capturar las externalidades positivas o negativas del intercambio. Y sin abandonar las funciones asignadoras del mercado, la intervención estratégica de la acción privado-pública es empírica e históricamente insustituible. Actualmente, el ejemplo clásico son las economías del Asia.

Las potencialidades y oportunidades que abren los acuerdos comerciales obligan a reflexionar sobre la economía chilena y su eventual dinámica en el largo plazo, y, por tanto, en una estrategia de desarrollo. En líneas gruesas, pensamos que esta última tendría que estar asentada en un concepto de "competitividad-país" con rasgos sistémicos, donde el proceso de la incorporación de las innovaciones tecnológicas juega un papel clave para el despliegue de un aumento persistente de la productividad y la incorporación de mayor conocimiento en la oferta exportadora, a fin de lograr crecientes demandas de mano de obra calificada con elevados salarios. Lo sistémico está dado por el hecho que es insuficiente, para aprovechar el máximo de oportunidades que abren los TLC, una mayor eficiencia sólo en un producto o sector aislado. Para aprovechar

las potencialidades indicadas es necesario tener en consideración la red de relaciones en que ese producto o rubro de exportación está integrado, lo cual significa dar cuenta de la infraestructura de puertos, caminos, telecomunicaciones, servicios financieros, educación y formación de la mano de obra, entre otros factores. Es decir, pensar en los encadenamientos productivos como elemento clave de cualquier estrategia.[9]

V. La plataforma productiva del sector exportador

El desarrollo exportador y la mejoría de la capacidad empresarial que le acompaña, cambiaron en tres décadas el paisaje de la plataforma productiva de la economía chilena, aunque no tanto como para dejarla situada en el estatus de "economía desarrollada". En lo sustantivo, el cambio que marca una diferencia es la aparición del encadenamiento productivo en torno a una actividad o producto de gran dinamismo en el sector exportador. En propiedad, se puede hablar del desarrollo de algunos cluster en las actividades minera, forestal, salmonicultora, vitivinícola y, eventualmente, láctea y turística, con grados diferenciados en el nivel y alcance de su desarrollo. Dentro de esta estructura productiva, existen ramas con potencialidades para aprovechar las oportunidades abiertas por los acuerdos comerciales y transformarse en ejes dinamizadores del crecimiento, particularmente teniendo en cuenta la reducción del arancel escalonado logrado por los acuerdos.

V.1. Clusters y encadenamientos productivos

Como es sabido, el concepto inicial de eslabonamiento surge con Leontief, al construir la primera matriz de insumo producto para la economía norteamericana (1947). Por su parte, la relación "eslabonamiento y desarrollo" aparece con Hirschman (1958) cuando afirma que "el desarrollo depende no tanto de encontrar las combinaciones óptimas para los recursos y factores de la producción, como de provocar e incorporar para el desarrollo, recursos y capacidades que están ocultos, diseminados o mal utilizados".[10] Así, las decisiones de inversión no sólo amplían la capacidad productiva inmediata de un producto, sino también hacen crecer la capacidad productiva de su entorno gracias a los eslabonamientos "hacia atrás" y "hacia adelante" que pueden generar, sin que por ello esto sea un efecto automático. Más tarde, Porter introduce el concepto de cadenas de valor como aquella que "disgrega a la empresa en sus actividades estratégicas relevantes para comprender el comportamiento de los costos y las fuentes de diferenciación existente y potencial. Una empresa obtiene la ventaja competitiva, desempeñando estas actividades estratégicamente importantes más baratas o mejor que sus competidores. La cadena de valor de una empresa está incrustada en un campo más grande de actividades. Los proveedores tienen cadenas de valor (hacia arriba) que crean y entregan los insumos usados en la cadena de la empresa. Los proveedores no sólo entregan un producto sino que también pueden influir en el desempeño de la empresa de muchas otras maneras". "Las actividades de valor están relacionadas por eslabones dentro de la cadena de valor".[11]

El concepto de cluster (que en su origen fue de carácter informático pues hace referencia a una red de computadores), y específicamente cluster industrial, es definido como una aglomeración de empresas relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida, creando con

9 Para concepto de competitividad sistémica ver: "Transformación productiva con equidad", CEPAL. 1990.
10 A. Hirschman: "La estrategia del desarrollo económico", p. 49, Fondo de Cultura Económica. México. 1961.
11 M. E. Porter: "Ventaja Competitiva", pp. 51 y 65, Editorial CECSA. México. 1986

ello un centro productivo especializado con ventajas competitivas. El ejemplo clásico que se da en este sentido es Silicon Valley. Por cierto, no toda aglomeración de empresas, aún estando relacionadas, constituye un cluster industrial. Para que ello ocurra deben darse externalidades de distinta naturaleza asumidas por las empresas, y generación principalmente de economías de escala que permiten alcanzar un elevado nivel de eficiencia al conjunto de empresas que participan del cluster. Teóricamente, este contexto es el más propicio para los aumentos de productividad y generación de innovaciones tecnológicas, sin olvidar que las relaciones entre empresas de la misma actividad son relaciones de competencia y, por tanto, no se trata de una economía administrada.

V.2 La experiencia de clusters industriales en Chile

En Chile, la conformación de los clusters más relevantes se ha hecho en torno a un núcleo exportador de recursos naturales, pero que han ido avanzando con mayor o menor profundidad en la cadena de valor. Ello, sin olvidar que éstas son industrias sometidas a una intensa competencia internacional. La conformación de estos centros productivos se desarrolló primero en los sectores minero y forestal y, más tarde, en torno al salmón de cultivo. Mientras la minería es una actividad productiva basada en la utilización de recursos naturales no renovables, las otras dos de carácter renovable.

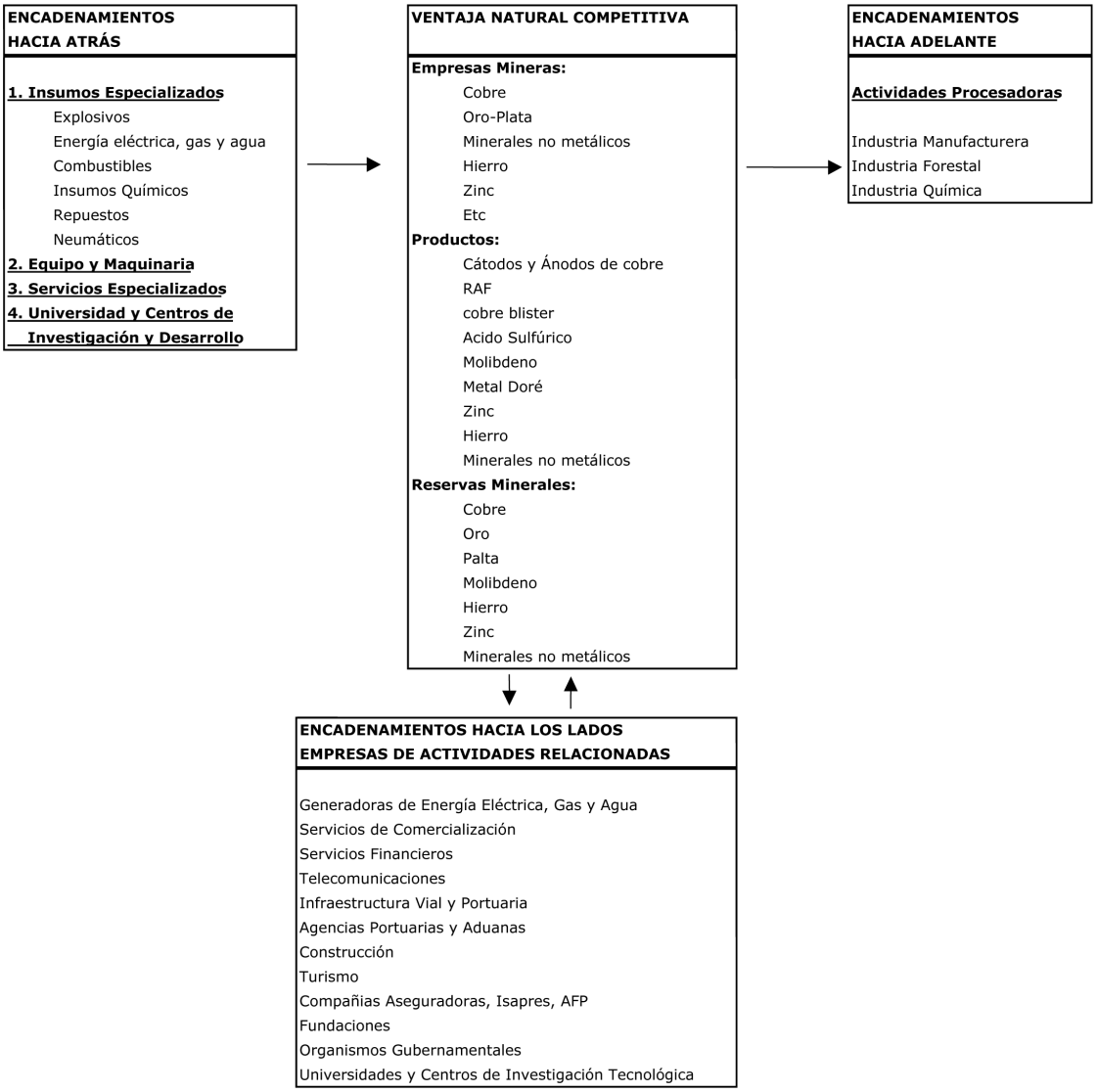
En el caso de la minería del cobre, asentada principalmente en la II Región, la escala que ha alcanzado su producción ha puesto las bases para un desarrollo del tipo señalado. Como es sabido, la producción cuprífera chilena aumentó notablemente en la década del noventa, y los eslabonamientos de esta actividad giran esencialmente sobre la base de sus procesos de exploración y procesamiento del mineral. En la actualidad, según el Ministerio de Minería, las compras anuales de las grandes empresas suman alrededor de 5 mil millones de dólares, de los cuales la mitad se realiza en Chile, y el resto en el exterior. Naturalmente, las compras de insumos de bienes intermedios constituyen un eslabonamiento "hacia atrás" clave, que en este caso es provisto en su mayoría por proveedores locales. A ello habría que agregar las compras de equipos y maquinarias y los servicios de ingeniería y transporte, para aproximarse a un nivel más completo de este tipo de eslabonamiento. Los encadenamientos productivos hacia adelante están constituidos por las empresas manufactureras usuarias del cobre (u otros minerales), que se encuentran localizadas en los países desarrollados.[12] En el eslabonamiento hacia atrás inciden las actuales tendencias de la gestión empresarial en orden a acentuar la externalización y subcontratación especialmente de servicios.

Sin embargo, también es importante destacar el papel que juegan dentro del cluster los eslabonamientos colaterales o "hacia los lados", es decir , los vínculos económicos en este caso del sector cuprífero, que establece con empresas de bienes y servicios que a su vez se relacionan con el resto de la economía en forma diversificada. En este caso se encuentra la generación y distribución de energía eléctrica, gas y agua, servicios financieros, servicios de comercialización, infraestructura vial y portuaria, universidades y centros de investigación tecnológica.[13]

En un sentido más genérico, podríamos considerar como parte de los eslabones colaterales de la actividad cuprífera su vínculo con el mercado del trabajo y la generación de empleo en sus variantes calificada y no calificada.

El forestal es el segundo sector exportador de relevancia del país después de la minería. Él representa un 8,8% del total de las exportaciones

12 Ver: P. Meller "Análisis y Evaluación de un cluster minero en Chile". Copper. 2003.
13 Ver Anexo 1.



Fuente R. Bustamante "Cluster minero, macro zona central de Chile." Seremi de Minería RMS. 2005.

chilenas (2005) y otorga un nivel de empleo tres veces mayor que el generado por el cobre. En la misma lógica precedente, este sector configura un cluster que, a diferencia del cobre, ha registrado eslabonamientos importantes hacia adelante por la vía de la celulosa, papel y muebles. Los eslabonamientos colaterales del sector forestal son importantes en lo que se refiere a la estructura vial y portuaria, así como a la investigación tecnológica.

Chile dispone de una importante masa de bosques artificiales gestionados con gran eficiencia y uso de modernas técnicas de reproducción. "Por cada árbol que se corta se plantan cuatro."[14] Se trata de plantaciones industriales donde predominan grandes empresas vinculadas a la producción de celulosa y, a partir de ello, a la producción de distintas variedades de papeles. Igualmente, ha habido un importante desarrollo del rubro muebles, incorporando un alto

14 Italo Rossi: "Desarrollo y competitividad del sector forestal-maderero". En "Auge exportador chileno". P. Meller. Cieplan. 1997

valor agregado. La industria del mueble genera 75.000 puestos de trabajo, de los cuales el 80% se concentra en Pymes. Aunque aquí predomina el mercado doméstico, los nuevos acuerdos comerciales suscritos por Chile abren oportunidades importantes para este sector, especialmente cuando comience a eliminarse o reducirse el arancel escalonado. Las Pymes representaron en 2001 el 18% del mercado interno y el 4% del monto total exportado de productos de la madera.

El cluster de la salmonicultura tiene la particularidad de haberse construido recientemente sobre la base de un producto estrella, el salmón de cultivo. Éste registró una tasa de crecimiento anual de 15,3% en valor durante el período 1992-2005, alcanzando un nivel de exportaciones de 1.315 millones de dólares en 2005. El salmón representa el 3,4 % del total de exportaciones chilenas y genera empleos directos e indirectos del orden de 45 mil personas (2003). Pero lo más relevante es que Chile, en un corto período, pasó a ser el segundo productor de salmón y trucha cultivados, situándose entre Noruega y Escocia. Su proceso de producción es intensivo en conocimientos e innovación tecnológica y se caracteriza además por el importante grado de asociatividad de sus empresarios y por el apoyo del sector publico.[15] Al igual que los cluster precedentes, éste tiene anclaje territorial o regional, en particular en la X Región, donde se concentra un 87% de la actividad salmonera del país.

Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es sólo el proceso de eslabonamiento que esta actividad logró desplegar en una década, y las potencialidades que ello implica para el cluster propiamente tal. Al igual que los otros clusters, este proceso se organiza según las etapas fundamentales que se dan dentro del proceso productivo. Para el caso del salmón existen tres etapas: piscicultura, que produce los insumos (ovas, alevines, smolt) para los planteles de engorda, ciclo intensivo en biotecnología); planteles de cultivo, engorda y cosecha; y, finalmente, planta de proceso, donde se crea el producto final (fileteado, ahumado y congelado). En cada una de estas etapas se van anudando empresas proveedoras de bienes y servicios que constituyen eslabones hacia atrás y laterales (cuadro 5). Muchos de estos encadenamientos incluyen empresas locales que han ocupado eficientemente ese espacio, toda vez que han sido capaces de reproducir y adaptar los diferentes insumos de acuerdo a los requerimientos específicos de la industria. Por cierto, existen en este proceso proveedores claves, que según expertos están constituidos por la planta de alimentos, laboratorios de diagnóstico y análisis de talleres de redes. También ha habido logros tecnológicos de importancia, alcanzados por las empresas a través de un permanente mejoramiento de infraestructura y equipamiento específico (balsas jaula y embarcaciones de apoyo), así como automatización del proceso en sus distintas etapas.

En este proceso de eslabonamientos de la industria del salmón, se ha ido acentuando la externalización de servicios y también la industria ha experimentado un fuerte proceso de concentración, con aumento del tamaño medio de las empresas productoras y proveedoras. La industria chilena sigue siendo menos intensiva en capital que la noruega: "el capital empleado en Chile por kilo de salmón producido está en torno a 1,8 y 2,5 dólar por kilo. En cambio, en Noruega asciende a 5,2 dólares por kilo producido. La productividad de la mano de obra de Noruega como promedio entre los años 1999 y 2002 sigue siendo casi el triple de la productividad de Chile."[16]

En consecuencia, Chile sigue siendo competitivo en esta industria por los menores costos de mano de obra que Noruega, lo cual no excluye que en Chile existan relaciones laborales más precarias.

15 Ver: C. Montero: "Formación y Desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la Industria del Salmón en Chile", Serie de Desarrollo productivo. CEPAL. 2004.
16 Op. cit, pp. 32 y 48.

V.3. Lecciones para una visión estratégica

Si bien es cierto que la actual canasta exportadora es intensiva en recursos naturales, en distintos grados, el desarrollo exportador de los últimos 15 años no ha configurado un sistema de enclave, si no más bien un sistema de encadenamiento productivo en torno a un núcleo transformador de los recursos naturales. Los eslabonamientos van en las tres direcciones: "hacia atrás", "hacia adelante" y "colaterales". En la experiencia analizada de las actividades minera, forestal y pesquera (salmón de cultivo) se desprende que el cluster industrial constituido en cada una de ellas recoge, con distinta intensidad, la constitución de mercados internos relevantes. Igualmente, ello ocurre en otras actividades como la fruta, el vino y los lácteos.

En cada una de las dimensiones del cluster hay adquisición de conocimiento, innovación tecnológica y creación de valor agregado. No sólo hay creación de valor agregado en los eslabonamientos "hacia adelante". Además, en cada uno de los clusters analizados concurren, en distinto grado por cierto, asociatividad empresarial y diversas modalidades de intervención pública para enfrentar obstáculos a su desarrollo. En el cluster se producen externalidades y también aprendizajes por la practica (learnig by doing), es decir, el crecimiento del saber técnico derivado de la actividad productiva del conglomerado; este saber surge de la repetición de un conjunto de operaciones, y la repetición es proporcional a la producción acumulada. Así, el nivel de la producción acumulada determina parte del aumento de la productividad. En este sentido, el aprendizaje por la práctica engendra rendimientos de escala crecientes.

Los encadenamientos productivos en estos clusters forman parte de la economía abierta que tiene Chile, y deben enfrentar la competencia del mercado externo. El núcleo duro del cluster está obligado a minimizar costos y maximizar su eficiencia, pues debe colocar sus productos en mercados competitivos. Para ello, además las empresas de este núcleo utilizan tecnología de punta, con altos estándares de calidad para sus procesos de insumos. Esto tiene dos consecuencias. La primera es que las empresas proveedoras de bienes y servicios locales incorporadas en estos eslabonamientos están exigidas por una importante disciplina de mercado, ofrecen productos competitivos en calidad y precio y pueden, a largo plazo, transformarse en empresas exportadoras. Segundo, es que el quiebre del escalonamiento arancelario que se irá dando gradualmente según los distintos acuerdos comerciales, encontrará una base de apoyo más integrada para aprovechar las oportunidades que éstos abren, y esto sera especialmente visible en la industria agro-alimenticia.

Las oportunidades que otorgan los acuerdos para las pequeñas y medianas empresas, no son necesariamente el acceso preferencial a grandes mercados, salvo la posibilidad de ocupar ciertos nichos en forma asociativa o, en el caso agrícola, entregar productos de buena calidad a las redes exportadoras de carácter distributivo. Estas empresas no tienen ni tendrán la capacidad financiera y tecnológica para penetrar en forma aislada mercados complejos y exigentes como los de EE.UU. o Unión Europea. En cambio, pueden ser parte de cadenas productivas con grados de elaboración más elevados de recursos naturales en su calidad de proveedores. Sin embargo, cabe observar que estas empresas pequeñas y medianas están asentadas en su mayoría en el mercado doméstico y, a excepción de la parte no transable, enfrentan también fuertemente la competencia de las importaciones. En el mercado doméstico, menos amenazado por esta competencia, el efecto empleo es más importante que el de la productividad y, por tanto, es más difícil que pasen a las cadenas productivas. Por ello, estas empresas necesitan, entre otras cosas, un mercado doméstico dinámico, desde donde pueden salir aquellas que van a constituir el tejido industrial-servicios necesario para la expansión de los cluster.

El foco de la estrategia exportadora no está en ningún eslabonamiento en particular, sino que

más bien se trata de tomarlos todos en forma sistémica. En algunos casos será posible reforzar los eslabonamientos "hacia atrás", y "colaterales", probablemente el cobre; en otros, los eslabonamientos "hacia adelante", como podría ser el caso del cluster forestal; y en otros, habría que reforzar estratégicamente todos los eslabonamientos, como podría ser el caso del salmón dada las diferencias tan elevadas de productividad con los competidores. No puede haber una visión unidimensional de la estrategia exportadora.

VI. Condiciones mínimas para asentar una estrategia exportadora

Una estrategia exportadora orientada a promover y profundizar el proceso de eslabonamiento en curso en distintos clusters, necesita de algunas condiciones, además de la estabilidad macroeconómica relacionada con el funcionamiento de algunos mercados y con el marco institucional básico. Los mercados que nos interesa destacar, en sus aspectos claves para la estrategia, son el cambiario y el del trabajo; así como la relación público-privado en lo que se refiere al marco institucional.

a) En las tres décadas de apertura comercial, la economía chilena ha registrado las modalidades cambiarias clásicas: tipo de cambio fijo; tipo de cambio fluctuante dentro de un banda de flotación; y la actual, tipo de cambio flexible (o flotación sucia).[17] Para efectos estratégicos, el crecimiento exportador está sujeto a la evolución y grados de volatilidad del tipo de cambio real. Las decisiones de inversión en el sector exportador dependen de las expectativas de rentabilidad futura y ello tiene mucho que ver con lo que ocurra con el tipo de cambio real. La inestabilidad cambiaria no juega tampoco a favor de dichas decisiones, pues en el corto plazo una apreciación cambiaria aumenta los costos sin que las empresas puedan traspasarlos a los precios de los productos exportables. De prolongarse esta situación a plazos más largos, se desalienta la inversión y la oferta exportable. La lógica indica que, con menos incertidumbre cambiaria, en el largo plazo las empresas se beneficiarán de aumentos de productividad, derivadas de sus inversiones y progreso técnico, con lo cual podrán compensar una apreciación del tipo de cambio real equivalente. Una variante no excluyente de esta lógica, es que la economía genere aumentos importantes de la productividad en el sector no transable, a objeto de compensar una apreciación en el tipo de cambio nominal y sostener o aumentar el tipo de cambio real. En cualquier caso, para una estrategia exportadora, es necesario asegurar la estabilidad de las políticas cambiarias con el objeto de mantener el crecimiento de largo plazo del sector exportador, e ir acomodando la apreciación cambiaria a sus aumentos de productividad.

b) El crecimiento económico que puede derivarse de un nuevo impulso exportador tiene sentido si los beneficios de este mayor crecimiento arrastran a más ramas productivas y están mejor distribuidos que períodos precedentes, introduciendo con ello un elemento correctivo a la conocida mala distribución del ingreso. Desde ya, los esbozos de la estrategia exportadora diseñada, con el reforzamiento de los eslabonamientos, es un movimiento integrador que tiende a propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados que aún no se encuentran plenamente integrados. El aumento de productividad no es homogéneo en el cluster, y el diferencial de crecimiento de productividad debería tener compromisos de corrección, particularmente cuando se trata de Pymes. Ello con el fin de aminorar la brecha estructural en niveles de productividad de

17 Ver R. Ffrench-Davis: "Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad", Editorial Dolmen.1999.

quienes participan en la cadena productiva.

Desde el ángulo de la distribución primaria o funcional del ingreso dentro de un eventual ciclo expansivo arrastrado por un cambio en la calidad de la inserción internacional, el problema tiene sus propias complejidades. Como es sabido, los ingresos de los hogares e individuos dependen no sólo de la variedad y calidad de los factores de producción, sino que también inciden en ello el sector en el que están ocupados, pues la intensidad de su uso así como el entorno laboral y la evolución de la productividad del trabajo varían entre sectores. Una inserción internacional que se acerque a la constitución mas integrada de cadenas productivas con mayores grados de elaboración o mayor cercanía a los nudos dinámicos del comercio internacional, podría poner una base estructural para mejorar la distribución funcional del ingreso. Todo ello sobre la base de que hay desplazamientos de trabajadores de los sectores de baja productividad hacia los de mayor productividad con capacidad, además, de negociar los incrementos de productividad para obtener mayores salarios reales. Sin embargo, el entorno laboral actualmente existente no necesariamente es funcional con una equitativa distribución de los aumentos de productividad. Temas como la negociación colectiva, organización sindical, subcontratación, despidos, pago de la previsión, no están homogéneamente distribuidos. Además, el mercado del trabajo asalariado está segmentado respecto a esto último, como también respecto a la capacidad de absorción del progreso técnico.

Sin embargo, el tema central de la distribución no pasa por la estrategia exportadora sino por el poder de negociación que actualmente tienen los asalariados en el mercado del trabajo. En efecto, la Dirección del Trabajo en Chile, estima que solo negociaron colectivamente 197.271 trabajadores asalariados el 2006, es decir, sólo el 5,4% de los asalariados del sector privado negocia colectivamente, fundamentalmente en las grandes empresas.[18] Por tanto, la incidencia de las negociaciones colectivas en la distribución primaria del ingreso, o la distribución funcional del ingreso, es menor. Si los aumentos de productividad son heterogéneos para un conjunto de sectores, la evolución de salarios reales en el largo plazo no se alinea en torno al crecimiento de la productividad en cada caso, aún cuando al nivel macroeconómico pueda darse una mayor convergencia, porque las estadísticas de salarios reflejan mejor lo que pasa en las grandes empresas, donde sí existe negociación colectiva. Todo esto sin considerar los temas de subcontratación y limitaciones al derecho a huelga existente, y prácticas antisindicales que también juegan contra una equitativa difusión de los aumentos de productividad. En parte, todo esto se corrige por la vía de la distribución secundaria del ingreso, que da cuenta del gasto social y su focalización, pero que queda fuera de nuestro análisis.

Finalmente, la estrategia exportadora supone un marco institucional básico que le permita llevar adelante sus propósitos. Hay dos elementos claves que considerar. El primero dice relación con el hecho de que los clusters tienen un anclaje territorial o regional que obliga a una descentralización mayor del Estado. Las regiones y sus actores socio-económicos más relevantes involucrados en cada cluster, es decir, sector público (autoridades regionales), asociaciones empresariales, sindicatos, universidades, centros de investigación, son los llamados a detectar los obstáculos mayores al desarrollo de los clusters, así como los recursos adicionales involucrados. El trabajo colectivo en torno al interés común de un desarrollo a largo plazo y el diálogo entre el sector público, las empresas y los trabajadores en torno a una visión común del desarrollo exportador desde la región, es el elemento sustantivo de esta estrategia.

En la hora actual, la "competitividad sistémica" implica llevar a cabo varias iniciativas.

18 En España es el 75%, EEUU 20%, Países Escandinavos 80%. OCDE. 2004.

Conclusión

La primera es impulsar políticas públicas muy activas y selectivas (lo que no significa, necesariamente, hacer crecer en forma permanente el tamaño del Estado). Para ello se requiere modernizar el Estado, es decir, descentralizarlo y profesionalizarlo.

La segunda es una política de incentivos y apoyo tecnológico al sector privado para el desarrollo de nuevos eslabones en la cadena productiva, que afirmen las nuevas y vigentes potencialidades exportadoras derivadas de los acuerdos comerciales. Avanzar en el encadenamiento productivo y adquirir nuevas ventajas competitivas para hacer posible transformar la matriz exportadora actual.

Ello sin olvidar la estabilidad del tipo de cambio real necesario.

Además, es preciso un fortalecimiento de la base empresarial, abriendo un espacio importante a las pequeñas y medianas empresas en el diseño de las políticas de constitución de redes desde el mercado doméstico hacia afuera. Para ello es importante mantener un mercado doméstico sin grandes fluctuaciones, a fin de no transformar estas políticas pro-pyme en un "arar en el mar".

Asimismo, los trabajadores necesitan mayor capacitación y mejorar su poder de negociación, no sólo para acrecentar sus salarios coincidentemente con el crecimiento de la productividad, sino también para ser parte activa de una visión estratégica. El propio sector exportador necesita innovaciones institucionales que den cuenta de la nueva realidad y sean funcionales a la "competitividad-sistémica".

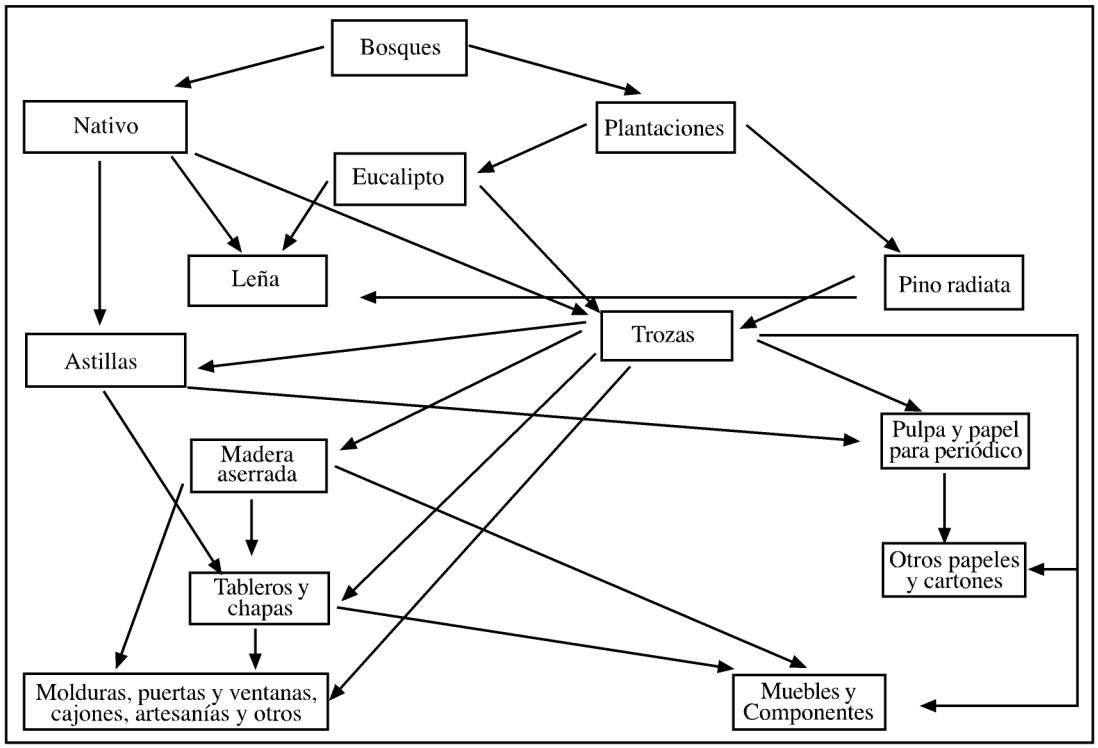
Anexos

Anexo 1
Chile: Composición del comercio de bienes según destino y origen, por categorías, 2004
(En miles de dólares y porcentajes)

	Región		Estados Unidos		Unión Europea		Asia Pacífico-10		China		Japón		Otros	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Exportaciones														
Productos Primarios	**1 321 729**	***24,1***	**1 586 964**	***34,7***	**2 230 580**	***29,1***	**1 046 102**	***29,6***	**1 021 123**	***31,8***	**3 134 161**	***84,8***	**1 485 069**	***54,7***
Bienes Industrializados	**4 015 804**	***73,1***	**2 823 211**	***61,8***	**5 217 889**	***68,0***	**2 486 377**	***70,3***	**2 188 638**	***68,1***	**558 231**	***15,1***	**1 204 769**	***44,4***
Basados en recursos naturales	2 745 312	*50,0*	2 439 501	*53,4*	4 811 343	*62,7*	2 309 922	*65,3*	2 180 277	*67,9*	544 590	*14,7*	1 152 809	*42,5*
De baja tecnología	384 720	*7,0*	135 744	*3,0*	38 491	*0,5*	10 776	*0,3*	5 920	*0,2*	1 132	*0,0*	22 111	
De tecnología media	776 173	*14,1*	224 763	*4,9*	361 689	*4,7*	164 553	*4,7*	2 213	*0,1*	12 241	*0,3*	26 598	
De alta tecnología	109 599	*2,0*	23 203	*0,5*	6 366	*0,1*	1 126	*0,0*	228	*0,0*	267	*0,0*	3 251	
Otras Transacciones	**157 596**	***2,9***	**159 279**	***3,5***	**219 977**	***2,9***	**5 047**	***0,1***	**2 298**	***0,1***	**4 151**	***0,1***	**25 502**	
Total	**5 495 129**	***100,0***	**4 569 454**	***100,0***	**7 668 446**	***100,0***	**3 537 526**	***100,0***	**3 212 059**	***100,0***	**3 696 543**	***100,0***	**2 715 340**	***100,0***

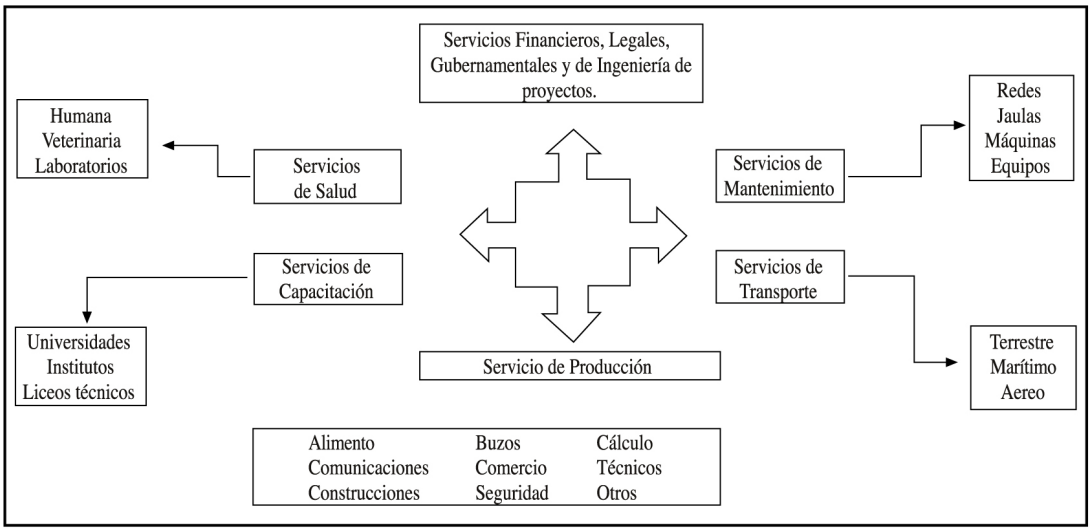
Fuente: CEPAL "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005".

Anexo 2 **Gráfico 1: Componentes del complejo forestal**



Fuente: J.Katz,G.Stumpo y F.Varela. "El complejo forestal chileno". CEPAL 1999.

Anexo 3 **Gráfico 2**



Fuente. Rodrigo Infante. Salmón Chile. Una visión global de la salmonicultura en Chile. Perspectiva tecnológica y comercial. Pag. 38. 2004

BIBLIOGRAFÍA

- *Solow, R. (2001) "Institutions et croissance potentielle en Europe". En "Institutions et croissance", Ed. Albin Michel. París.*
- *Schumpeter, J. (1960) "Teoría del desarrollo económico", FCE.*
- *Romer, P. (1986) "Increasing returns and long run growth", Journal of Political Economy, pp. 1002-1037.*
- *Arrow, K. J. (1996) "Economic implication of learning by doing". Review of Economic Studies XXIX; 2B, pp. 155-173.*
- *Krugman, Paul R. (1998) "New Thinking about trade policy." En P. Krugman (ed.) Strategic trade policy and the New International Economic". MIT Press.*
- *Porter, M. (1998) "Clusters and the new economics competition". Harvard Business Review.*
- *CEPAL (1998) "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". FCE.*
- *Ramos, J. (1998) "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales". Revista de la Cepal N° 66. Diciembre 1998.*
- *Max Corden, W. (2004) "Too sensational on the choice of Exchange rate regimes". MIT Press.*
- *Meller, P. editor (2002) "Dilemas y debates en torno al Cobre". Dolmen.*
- *Meller, P. y Sáez, R. editores (1997) "Auge exportador Chileno". Dolmen.*
- *Meller, P. editor (1996) "El modelo exportador chileno". Dolmen.*
- *Katz, J. (2000) "Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina". FCE.*
- *Pino, O. "Análisis de encadenamientos productivos para la economía regional, base 1996" Departamento de Economía Universidad del Bío-Bío.*

Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural

Ricardo Infante

INDICE

Introducción 83

I. La distribución del ingreso: evolución y políticas

I.1. Evolución de la desigualdad distributiva

I.2 Políticas para enfrentar la desigualdad de ingresos

II. Heterogeneidad estructural, distribución del ingreso y necesidades sociales

II.1. La estructura económica

II.1.1 Heterogeneidad productiva

II.1.2 Características de los ocupados en los diversos segmentos

II.1.3 Diferenciación salarial

II.1.4 Heterogeneidad productiva y calidad del empleo

II.2 La distribución de ingresos

II.3 Factores condicionantes del desempeño distributivo de la economía

II.3.1 Estructura demográfica diferenciada

II.3.2 Inserción laboral heterogénea

II.3.3 Institucionalidad laboral y calidad del empleo

II.3.4 El impacto distributivo de las políticas sociales

II.4 Utilización diferenciada de la capacidad laboral

II.5 Desigualdad y necesidades sociales

II.5.1 Necesidades básicas

II.5.2 Necesidades sociales específicas

II.5.3 Déficit de patrimonio en el hogar

III. Lineamientos para una política de distribución del ingreso en el mediano plazo

III.1. Perspectivas de la distribución del ingreso en el mediano plazo

III.2. Una estrategia de desarrollo incluyente

III.2.1 Crecimiento y equidad

III.2.2 Desarrollo con inserción social

III.2.3 La estrategia exportadora

III.2.4 Una política de transformación estructural

III.2.5 Políticas para crear una economía social

III.3. La necesaria modernización del Estado

Conclusiones

Introducción

El objetivo de este trabajo es proponer los lineamientos de una política de distribución de ingresos de mediano plazo, tema que es abordado en cuatro secciones. La primera presenta la situación de la desigualdad de ingresos del país, su evolución y las políticas distributivas y redistributivas para reducirla. La segunda sección examina el tema de la heterogeneidad estructural que caracteriza el funcionamiento de la economía chilena y las diferencias de ingresos resultantes. También estudia los determinantes del nivel de ingreso de los hogares y las necesidades que tienen los diferentes grupos sociales. La sección siguiente presenta las perspectivas de la desigualdad en Chile para el período 2007- 2010, las que refuerzan la necesidad de implementar una estrategia de desarrollo incluyente, cuyo objetivo es mejorar la distribución de los ingresos y las oportunidades mediante la reducción de la heterogeneidad estructural.

Por último, este estudio propone desarrollar un programa de inversiones basado en una visión estratégica, que consiste en transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo para los sectores más postergados de la sociedad.

I. La distribución del ingreso: evolución y políticas

Hay consenso en que la mala distribución del ingreso y de las oportunidades impide el crecimiento económico y el desarrollo de los países que funcionan con una elevada desigualdad, como es el caso de los latinoamericanos[1]. También se reconoce que los efectos negativos de esta última no se remiten sólo a la eficiencia económica y al crecimiento, sino a la capacidad institucional de los países para enfrentar cambios de todo orden. Por ejemplo, la globalización refuerza las desigualdades, en tanto la falta de capacidad de los países para enfrentar las crisis económicas y de cualquier otro tipo, se debe, en la mayoría de los casos, a la existencia de una elevada desigualdad. Además, afecta negativamente a la democracia pues favorece la concentración de la riqueza y el poder político. Por otra parte, la desigualdad es un tema que preocupa grandemente a las personas, tal como lo registran diversas encuestas de opinión.

En este contexto, el retraso que Chile muestra en materia distributiva es preocupante. La concentración de la propiedad, el acceso diferenciado a la educación de calidad, los empleos mejor remunerados y el poder, entre otros factores, determinan que la distribución del ingreso en Chile sea desigual.

I.1. Evolución de la desigualdad distributiva

Los análisis sobre la actual situación distributiva de América Latina -uno de los continentes con peor distribución de ingreso en el mundo, exceptuando a África-, coinciden en señalar que Chile integra el grupo de países con un mayor índice de inequidad.[2] Sin embargo, esto no es así y tampoco lo fue en el pasado. Los datos muestran que en la década del sesenta, Chile figuraba entre

1 Ver Banco Mundial (2003).
2 Ver, por ejemplo, Contreras (1998).

Cuadro 1
América Latina. Países seleccionados.
Clasificación según el nivel de desigualdad en los últimos 30 años.

1968 - 1970	Nivel de desigualdad 2000 - 2003		
	Bajo	Intermedio	Alto
Bajo	Argentina Uruguay	El Salvador Chile	Rep. Dominicana
Intermedio		Panamá	Colombia Brasil
Alto	México Perú	Ecuador Venezuela	Honduras

Fuente: Elaboración del autor con base en datos CEPAL (2006), División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de Encuestas de Hogar es de los países y de H. Chenery et al (1972).

los países latinoamericanos con mejor distribución del ingreso junto con Argentina y Uruguay (cuadro 1). A comienzos de 2000, el nivel de desigualdad había empeorado, pero aún así el país ocupaba una posición intermedia en materia de equidad entre los países de América Latina.

Como resultado de las reformas aplicadas en el período 1974-1989 (apertura externa, uso extendido de mecanismos de mercado y reducción del papel del Estado), se produjo un aumento de carácter estructural en la desigualdad de ingresos[3]. Por ello, los gobiernos de la Concertación debieron enfrentar una elevada desigualdad inicial, lo que limitó las posibilidades de la "estrategia de crecimiento con equidad". Aún así, la distribución del ingreso mejoró en el período de rápido crecimiento (1990-1997) para luego experimentar un leve deterioro entre 1998 y 2003, por efecto de las políticas de ajuste a la crisis asiática (cuadro 2).

Sobre la base de este análisis es posible establecer tres conclusiones sobre el nivel y la evolución de la desigualdad de los ingresos en Chile

La primera de ellas se refiere a que la distribución del ingreso no es estable si se considera un horizonte de largo plazo, dado que presenta una gran variabilidad ante los cambios. La segunda es que los altos niveles de desigualdad son explicados por el comportamiento de la parte superior de la distribución[4]. Esto debido a que la capacidad que

Cuadro 2
Población económicamente activa: empleo por estrato de inserción productiva, desocupación total y distribución de ingresos. 1966-2005
(porcentajes)

Estratode inserción productiva	1966	1970	1972	1976	1980	1983	1986	1990	1998	2002	2005
Población econ. Activa (PEA)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sector Formal a/	**62,0**	**64,0**	**66,0**	**51,0**	**53,0**	**45,0**	**56,0**	**63,0**	**65,0**	**62,8**	**63,6**
Privado	54,0	55,0	54,0	38,1	46,0	37,5	50,0	55,0	56,8	53,7	54,7
Público	8,0	9,0	12,0	12,9	7,0	7,5	6,0	8,0	8,2	9,1	8,9
Empleo baja product.+desoc. b/	**38,0**	**36,0**	**34,0**	**49,0**	**47,0**	**55,0**	**44,0**	**37,0**	**35,0**	**37,2**	**36,4**
Sector tradicional/informal	**32,0**	**32,0**	**31,0**	**30,0**	**32,0**	**26,0**	**30,0**	**31,0**	**28,7**	**28,3**	**28,4**
Agrícola c/	10,0	8,0	7,0	8,0	7,0	6,4	8,0	7,4	5,7	5,3	5,2
No agrícola d/	22,0	24,0	24,0	22,0	25,0	21,6	22,0	23,6	23,0	23,0	23,2
Desocupación total e/	**6,0**	**4,0**	**3,0**	**19,0**	**15,0**	**27,0**	**14,0**	**6,0**	**6,3**	**8,9**	**8,0**
Relación de ingresos (quintil 5/ quintil 1) f/	**12,8**		**12,2**		**14,9**		**19,5**	**19,9**	**15,3**	**17,5**	**16,5 g/**
Períodos	1960-69		1970-73		1974-81		1987-90	1987-90	1991-98	1999-01	2002-05

Fuente: Elaboración del autor con base a datos de Infante y Klein (1992), Larragaña (2001) y OIT (2006)
a/ Trabajadores de establecimientos formales públicos y privados.
b/ Incluye ocupados en el sector tradicional/informal y a los desocupados.
c/ En las actividades agrícolas se considera a campesinos y mineros.
d/ Las actividades no agrícolas incluyen a trabajadores independientes (no profesionales y técnicos), ayudantes familiares no remunerados y a los ocupados en servicio doméstico.
e/ Incluye a desocupados y a los trabajadores de los programas públicos de empleo.
f/ Datos de la Encuesta de Ocupación para el Gran Santiago (Universidad de Chile), ver Larrañaga (2001).
g/ Estimación.

3 Larrañaga (2001); Ruiz Tagle (1998).
4 Ver Contreras (1998), León (2002) y Bravo, Contreras (1999).

tiene el 10% de mayores ingresos para sostener o acrecentar su participación en el ingreso total es muy superior a la de los sectores de bajos ingresos, (40% de los hogares más pobres) para evitar el deterioro de su participación en el ingreso total. A modo de ilustración, según datos de 2003, el 20% más rico del décimo decil (2% del total de la población) participa en alrededor del 60% del total de ingresos asignados a ese decil, lo que equivale a un 41% del ingreso nacional. En estas condiciones, el 2% más rico de la población dispondría de alrededor del 24 % del ingreso total generado en el país[5].

Finalmente, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Concertación desde 1990 para aumentar el gasto público social y mejorar el ingreso de los estratos más pobres, la desigualdad persiste, aunque su nivel es inferior al registrado en el período 1974-1989 (cuadro 2). Es decir, todavía queda camino por recorrer para alcanzar la distribución del ingreso de los años sesenta.

I.2. Políticas para enfrentar la desigualdad de ingresos

Existe una gama amplia de propuestas de política con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, dado que las perspectivas difieren entre sí, es necesario distinguir entre las políticas "distributivas" y aquellas de tipo "redistributivo". Las primeras, intentan transformar el contexto estructural que determina la distribución de ingreso, esto es, buscan incidir a priori sobre el proceso de generación de ingresos[6]. Las segundas, tienen como objetivo modificar a posteriori la distribución.

Por ejemplo, una política distributiva cuya finalidad sea reducir la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que conforman la estructura social, implica necesariamente disminuir la heterogeneidad productiva que caracteriza al sistema económico del país. Es decir, se trata de una política que permite acortar los diferenciales salariales que produce la asimetría de productividades entre las actividades de punta, competitivas incluso a nivel mundial, y otras de bajo nivel de productividad, como las micro y pequeñas empresas informales.

A su vez, al examinar la distribución del ingreso desde la perspectiva del trabajo, se comprueba que hay consenso en que la desigualdad se genera en el mercado laboral por la existencia ya sea de marcadas diferencias salariales o por la baja participación del trabajo en el ingreso total. En este caso, las políticas distributivas deberían ser capaces de contener o inducir cambios que den solidez a las instituciones laborales como, por ejemplo, a la negociación colectiva y a la seguridad social; lo que permitiría contrarrestar los efectos regresivos que tienen los mecanismos de mercado sobre la distribución del ingreso.

Por otro lado, entre las políticas redistributivas[7] capaces de modificar la desigualdad, se encuentran la política tributaria y la de gasto social.

Respecto a la primera, la evidencia indica que modificaciones importantes en el sistema tributario tendrían un impacto reducido sobre la situación distributiva; y a su vez, hay certezas de que el gasto social es: a) una poderosa herramienta para mejorar la distribución del ingreso en el corto plazo y b) que su rendimiento depende de los montos asignados y de la efectividad de la focalización.

Uno de los temas emblemáticos de las políticas redistributivas es la educación. El argumento es que para reducir la desigualdad se requiere invertir en la educación de los grupos de menores ingresos, lo que aumentaría la oferta de trabajo calificado y, de paso, no sólo elevaría los ingresos de los

5 Molina (2005).

6 Al respecto, consultar Pinto y Di Filippo (1974,1982); Souza, Tokman (1977); Tokman (1982, 1998 , 2004 y 2006); Sunkel (1978, 2004); Infante (1981, 1992); De Gregorio y Landerretche (1998); Assael (1998); Ocampo (2001) y Schatan (2005)

7 Hay una amplia gama de publicaciones sobre este tema. Al respecto consultar Llona, Uthoff (1978); Contreras (1998); Beyer (1997); Agosin (2000); Contreras, Larrañaga y Litchfield (2001); Contreras, Bravo, Urzúa (2002); Contreras, Morone (2002); Engel, Galetovich, Raddatz (1998); Ffrench-Davis (1974); Sapelli (2006); Repetto (2005); Meller (2000, 2005).

beneficiarios de esta mayor educación, sino que también reduciría los niveles de desigualdad. Sin embargo, es importante señalar que dicho efecto sólo puede ser observado en el largo plazo.

Sobre el papel de la política social caben dos comentarios. El primero, es que se debe reconocer que ella es fundamental para el logro de una sociedad más equitativa. Sin embargo, la tarea de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso que se produce cuando compiten los que tienen más recursos de todo tipo con los que no han logrado acceder a un mínimo de oportunidades, no debe descansar exclusivamente en la efectividad del gasto social.

El segundo comentario se refiere a que, dependiendo de la persistencia e intensidad de las políticas redistributivas, por ejemplo en la educación, se podrán producir cambios en las condicionantes estructurales de la desigualdad. Esto implica que políticas de este tipo pueden ser un valioso instrumento para apoyar el desarrollo de una estrategia distributiva.

Como se ha observado, también hay políticas mixtas en las que se combinan elementos distributivos y redistributivos[8]. En un caso se trata de privilegiar un manejo macro económico activo junto con otras medidas de tipo redistributivo para crecer con equidad. De acuerdo a esta óptica, la política macro tiene la responsabilidad de disminuir la vulnerabilidad de la economía ante choques externos, evitando así los clásicos efectos regresivos de los ajustes.

En otro caso, se promueve la aplicación de una estrategia de apoyo productivo a los sectores de baja productividad a través de una política de "transferencia de inversiones", es decir, mediante recursos provistos por el Estado para adquirir bienes de capital. De esta forma, la acción del Estado podría remover la limitante presupuestaria que tienen los sectores beneficiados y contribuir al aumento de su productividad e ingresos. Se trata entonces de redistribuir a priori para crecer.

En este trabajo se presenta una iniciativa para reducir la desigualdad en el mediano plazo, siguiendo los lineamientos de las políticas distributivas, en el contexto de una estrategia de crecimiento incluyente.

Cuadro 3
Estructura de la producción, empleo y remuneraciones al trabajo. 2000
(Indices y porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Producción (%)	Empleo (%)	Productividad / Indices		Rem. por ocupado/Indices	
			Promedio=1.0	Prod.baja=1.0	Promedio=1.0	Prod.baja=1.0
Productividad alta Empresas con 200 y más ocupados	62	25	2,5	7,3	1,5	2,6
Productividad intermedia Empresas con 10 hasta 199 ocupados	24	33	0,7	2,1	0,9	1,6
Productividad baja Empresas con 6 hasta 9 ocupados Microempresas Cuenta Propia (no prof. y téc)	14	42	0,3	1,0	0,6	1,0
Total	100	100	1,0	2,9	1,0	1,7

Fuente:Elaboración con base en datos de Casen, INE, Banco Central y SII

8 Ffrench-Davis (2003, 2005); García (2005); Chenery et al (1974); Contreras, Sapelli (2005); Marshall (1997); Núñez, Risco (2005); Perry et al, (2006).

II. Heterogeneidad estructural, distribución del ingreso y necesidades sociales

El enfoque de la heterogeneidad estructural tiene el mérito de mostrar nítidamente los rasgos que han caracterizado el patrón de desarrollo y el distributivo de la economía chilena y del conjunto de los países latinoamericanos. Para ilustrar este concepto, en lo que sigue se examinan las siguientes dimensiones: la estructura económica, la distribución de ingresos y la desigualdad, y las necesidades sociales.

II.1. La estructura económica

Esta sección analiza la heterogeneidad productiva, factor originario de la diferenciación tanto salarial como de la calidad de los puestos de trabajo generados por la actividad económica.

II.1.1 Heterogeneidad productiva

En el sistema económico coexisten diversos estratos productivos, con niveles muy diferenciados de productividad, los que constituyen una condicionante importante al momento de distribuir el ingreso generado[9]. A continuación se proporcionan algunos datos para ilustrar este aspecto en el caso de Chile a fines de la década pasada (cuadro 3).

El estrato de "productividad alta" (empresas con más de 200 trabajadores) genera un 62% del producto, en tanto absorbe sólo un 25% del empleo total. Por el contrario, el estrato de "productividad baja" (empresas de hasta 9 trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados y ayudantes familiares) incluye un 42% del empleo y aporta sólo un 14% del producto. Entre ambos estratos se ubica el de "productividad intermedia" (empresas de 10 a 200 trabajadores) que genera un 24% del producto y cuya ocupación representa un 34% del total. En estas condiciones, el producto por ocupado del estrato de productividad alta es 7,3 veces superior

Cuadro 4
Ocupados según estrato de inserción productiva.1990 - 2003
(porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Años			
	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	**20,6**	**16,3**	**23,6**	**26,2**
Empleadores y Obreros (E. 200 y más personas)	14,9	14,1	21,6	24,1
Empleadores (E. 200 y más personas)	0,1	0,1	0,1	0,1
Cuenta Propia (prof. y técnicos)	5,6	2,1	1,9	2,0
Productividad intermedia	**35,4**	**38,7**	**34,2**	**31,3**
Empleadores (E. 10 a 199 personas)	1,0	1,1	1,4	0,9
Empleadores y Obreros (E. 10 a 49 personas)	21,0	24,4	19,1	17,1
Empleadores y Obreros (E. 50 a 199 personas)	13,4	13,3	13,8	13,3
Productividad baja	**44,0**	**45,0**	**42,1**	**42,5**
Empleadores y Obreros (E. 6 a 9 personas)	7,9	6,3	6,0	5,9
Empleadores (E. 6 a 9 personas)	0,9	0,5	0,5	0,7
Informal	35,2	38,2	35,6	35,8
Empleadores (E. < 5 personas)	0,9	2,0	2,5	2,7
Empleadores y Obreros (E. < 5 personas)	11,3	12,2	10,8	10,3
Cuenta Propia (no prof. y técnicos) y Fam. No Rem.	22,9	24,0	22,3	22,9
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente:Elaboracion del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

9 Consultar Slavinsky (1979); Pinto, Di Filippo (1974); Infante (1981); Souza, Tokman (1977); Rupfer, Rocha (2005); Landerretche (2006); Katz (2006).

Cuadro 5
Empleo según estrato de inserción productiva y ramas de actividad económica. 2000
(porcentajes)

Estratos de insercion productiva	Ramas de actividad economica								
	Agric.Caza Silvicultura	Explotación minas y canteras	Ind. Manufac-tureras	Electricidad Gas y Agua	Construcción	Comercio mayor/menor Rest. Hoteles	Transporte y Comunicaciones	Estab. Financieros Seguros	Servicios Comunales Sociales
Productividad alta	**6,2**	**4,5**	**17,0**	**2,3**	6,4	13,8	7,8	13,4	28,6
Productividad intermedia	**14,6**	**1,0**	**16,9**	**0,7**	10,7	14,4	7,5	8,8	25,4
Productividad baja	**18,6**	**0,4**	**12,7**	**0,3**	8,1	29,9	8,5	4,8	16,6
Total	**14,2**	**1,6**	**15,1**	**0,9**	**8,5**	**20,8**	**8,0**	**8,3**	**22,5**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Empleo según estrato de inserción productiva y ramas de actividad económica. 2000
(porcentajes)

Estratos de insercion productiva	Ramas de actividad económica								
	Agric.Caza Silvicultura	Explotación minas y canteras	Ind. Manufac-tureras	Electricidad Gas y Agua	Construcción	Comercio mayor/menor Rest. Hoteles	Transporte y Comunicaciones	Estab. Financieros Seguros	Servicios Comunales Sociales
Productividad alta	10,9	69,2	28,2	60,6	18,8	16,6	24,4	40,6	31,9
Productividad intermedia	33,6	20,2	36,4	26,1	40,9	22,6	30,4	34,6	36,9
Productividad baja	55,5	10,6	35,5	13,3	40,2	60,8	45,2	24,8	31,3
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

al del sector de productividad baja y 2,9 mayor que el promedio de la economía. Por su parte, el producto por ocupado del estrato de productividad intermedia supera en 2,1 veces al de productividad baja y su nivel equivale a 0,7 veces el promedio.

Al analizar la evolución de estos sectores se observa que la estructura económica que prevaleció en 1990 se reprodujo en el período 1990-2003, dado que las proporciones del empleo por estrato se mantuvieron prácticamente constantes entre esos años. En 1990 un 26% del empleo fue generado por el sector de productividad alta, un 31% por el sector intermedio y un 43% por el sector de productividad baja (cuadro 4).

A nivel sectorial, la importancia del empleo de productividad alta se concentra en las actividades de la minería, electricidad, gas y agua, y establecimientos financieros (cuadro 5).

El empleo de productividad intermedia es importante en las actividades de la industria manufacturera, construcción y servicios comunales y sociales. Finalmente, el empleo de productividad baja es dominante en las actividades de agricultura,

Cuadro 6
Características de los ocupados según nivel de productividad. 2003

Nivel de productividad	Características de los ocupados				
	%Mujeres Empleo	Edad (años)	Años estudio promedio	Horas de trabajo	% Ocupados Pobres
Productividad alta	**35,7**	**37,5**	**12,8**	**45,6**	**6,9**
EMPLEADOS Y OBREROS (E. 200 y mas personas)	35,7	37,2	12,7	46,2	7,3
EMPLEADORES (E. 200 y mas personas)	23,0	45,7	13,7	52,1	-
CUENTA PROPIA (prof. y técnicos)	35,4	40,6	14,7	37,4	1,8
Productividad intermedia	**33,3**	**37,7**	**11,5**	**46,3**	**9,7**
EMPLEADORES (E. 10 a 199 personas)	22,9	48,8	14,1	49,9	1,0
EMPLEADOS Y OBREROS (E. 10 a 49 personas)	33,7	37,2	11,3	46,0	10,3
EMPLEADOS Y OBREROS (E. 50 a 199 personas)	33,5	37,6	11,6	46,5	9,6
Productividad baja	**33,2**	**41,8**	**9,7**	**44,9**	**11,2**
EMPLEADOS Y OBREROS (E. 6 a 9 personas)	34,9	36,8	10,8	45,6	12,9
EMPLEADORES (E. 6 a 9 personas)	26,8	46,2	14,0	51,8	0,5
Informal	***33,1***	***42,6***	***9,4***	***44,6***	***11,1***
EMPLEADORES (E. < 5 personas)	30,7	47,5	12,0	51,1	**1,1**
EMPLEADOS Y OBREROS (E. < 5 personas)	32,4	37,6	9,8	45,1	**17,1**
CUENTA PROPIA (no prof. y técnicos) y Fam. No Rem.	33,7	44,3	9,0	43,6	**9,5**
Total	**33,9**	**39,4**	**11,1**	**45,5**	**9,6**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN 2003

Cuadro 7
Ingreso del trabajo asalariado según estrato de inserción productiva
(Índice. Ingreso asalariados informales = 100)

Estratos de inserción productiva	Años			
	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	221	229	252	240
Empleados y Obreros (E. 200 y mas personas)				
Productividad intermedia				
Empleados y Obreros (E. 10 a 49 personas)	143	153	150	156
Empleados y Obreros (E. 50 a 199 personas)	172	177	184	185
Productividad baja				
Empleados y Obreros (E. 6 a 9 personas)	110	115	120	131
Empleados y Obreros (E. < 5 personas)	**100**	**100**	**100**	**100**
Total	**150**	**157**	**166**	**170**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN 2000 para los años respectivos.

2003 muestran diferencias importantes entre los trabajadores conforme varía la productividad de los sectores. Aquellos ocupados en el estrato de alta productividad tienen 12,8 años escolaridad; los del nivel intermedio registran 11,5 años; en tanto el nivel educativo de los ocupados en actividades de baja productividad es de 9,4 años.

comercio y transportes. Los datos indican que la composición de los sectores de actividad económica según niveles de productividad registra constancia para el período 1990-2003. Vale decir, se reprodujo la diferenciación de productividades no sólo a nivel global, sino también al interior de las diferentes ramas de actividad en el período.

En este contexto, cabe destacar que las diferencias de productividad entre los sectores se manifiestan con mayor intensidad aún al interior de cada uno de éstos. En el patrón de modernización actual, en cada sector se producen asimetrías entre pocas empresas grandes (multinacionales y nacionales), cuya productividad responde a la utilización de tecnologías de punta, y a un número apreciable de empresas con rezago tecnológico. Esta heterogeneidad intra sectorial conduce a un nuevo tipo de diferenciación productiva: la innovación tecnológica es absorbida por las empresas más modernas de cada sector, en tanto las empresas rezagadas se benefician de la difusión tecnológica, en la medida que los establecimientos modernos modifiquen sus procesos de producción y/o desarrollen nuevos productos.

II.1.2 Características de los ocupados en los diversos segmentos

Los atributos de los ocupados divergen entre los diferentes estratos de inserción productiva (cuadro 6). Los datos sobre el nivel educativo del año

Estas diferencias por nivel de productividad se replican al considerar el sexo y la edad de los ocupados. En cuanto al primer factor, se verifica que los segmentos de mayor productividad contratan relativamente más mujeres que el resto. En efecto, un 35,7% de los trabajadores de los sectores de mayor productividad son mujeres, cifra que supera el 33,3% de los sectores de productividad intermedia y el 33,1% registrado en los sectores de productividad baja. En relación a la edad, se observa que los trabajadores pertenecientes a los sectores de alta productividad (37,5 años) son relativamente más jóvenes que los de productividad media (37,7 años) y baja (41,8 años). Por otra parte, el grado de pobreza de los trabajadores muestra un patrón semejante al de la escolaridad entre los diversos estratos. Un 11,2% de los trabajadores del sector de baja productividad son pobres, cifra que disminuye a 9,7% en el caso del sector intermedio y a 6,9% en el del sector de productividad alta. Sin embargo, los datos de 2003 muestran que el tiempo destinado al trabajo es semejante entre los ocupados pertenecientes a los diferentes estratos de productividad, el que alcanza en cada uno de ellos a cerca de 45,5 horas de trabajo semanal

Como se verá en secciones posteriores, también se registran entre los diferentes niveles de productividad diferencias significativas en cuanto a la inserción laboral por rama de actividad económica, la remuneración promedio y la protección social de

los trabajadores.

II.1.3 Diferenciación salarial

La heterogeneidad productiva es condición básica, pero no suficiente en la formación de los salarios, dado que en la determinación de éstos también influye el tipo de relaciones laborales vigente al interior de cada estrato[10]. En otros términos, la diferenciación de los salarios resulta de la asimetría tanto de la productividad como del poder de negociación de los trabajadores en cada empresa y/o estrato productivo.

A modo de ilustración, los datos del período 1990-2003 muestran que el salario promedio de los trabajadores del estrato de productividad alta más que duplica (2,4 veces) el salario de los ocupados en el estrato de productividad baja, en tanto el del estrato de productividad intermedia lo supera en un 50%[11] (cuadro 7).

Como se puede apreciar, estas cifras divergen significativamente de las de productividades reseñadas anteriormente. En tanto la productividad del estrato alto supera en 7,3 veces la del estrato de productividad baja, el salario promedio del primero equivale a 2,4 veces el del segundo. Algo semejante ocurre con el estrato intermedio: mientras la productividad equivale a 2,1 veces la del estrato bajo, el salario medio es un 50% mayor que él. Éste es un claro ejemplo de que, debido a la reducida capacidad de negociación de los trabajadores, los salarios no acompañan necesariamente a los aumentos de productividad.

Aunque escasa, la negociación es diferenciada por estrato productivo. A continuación se incluyen dos ejemplos sobre la calidad de las relaciones laborales en el período analizado. Los trabajadores sin contrato de trabajo, que representaban un 5,8% del total en el estrato de productividad alta en 1990, aumentaron a 7,4% en 2003 (cuadro 8). Por su parte, los carentes de contrato en el estrato de productividad intermedia aumentaron de 10,9% en el primer año a 16,2% en el segundo. Finalmente, se destaca el significativo incremento que tuvo la incidencia de los trabajadores sin contrato en el estrato de productividad baja, ya que entre 1990 y 2003 aumentó de 28,2% a 42,8%.

La protección social de la fuerza laboral experimenta un deterioro semejante al descrito en materia de contratación. En efecto, con excepción del estrato de productividad alta, el porcentaje de los trabajadores que

Cuadro 8
Asalariados según estrato de inserción productiva sin contrato de trabajo.1990-2003
(porcentajes sobre el total de asalariados de cada estrato)

Estratos de inserción productiva	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	**5,8**	**5,8**	**7,9**	**7,4**
Empleados y Obreros (E. 200 y mas personas)				
Productividad intermedia	**10,9**	**11,8**	**15,9**	**16,2**
Empleados y Obreros (E. 10 a 49 personas)	13,0	13,1	19,2	19,4
Empleados y Obreros (E. 50 a 199 personas)	7,7	9,3	11,2	12,2
Productividad baja	**28,2**	**36,0**	**43,1**	**42,8**
Empleados y Obreros (E. 6 a 9 personas)	22,1	23,7	29,9	31,2
Empleados y Obreros (E. < 5 personas)	31,6	42,4	48,9	49,4
Total	**15,2**	**17,0**	**20,7**	**19,3**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Ocupados según estrato de insercion productiva que no cotizan en la prevision social.1990-2003
(porcentajes del total de ocupados)

Estratos de inserción productiva	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	**23,7**	**15,8**	**14,2**	**14,1**
Empleados y Obreros (E. 200 y mas personas)	6,0	6,7	8,7	8,7
Empleadores (E. >= 5 personas)	41,0	42,4	35,2	31,1
Cuenta Propia (prof. y técnicos)	65,3	58,0	57,6	63,8
Productividad intermedia	**12,5**	**13,3**	**15,3**	**16,5**
Empleados y Obreros (E. 10 a 49 personas)	14,8	15,0	18,2	19,3
Empleados y Obreros (E. 50 a 199 personas)	9,1	10,3	11,4	12,9
Productividad baja	**54,7**	**60,3**	**63,0**	**65,6**
Empleados y Obreros (E. 6 a 9 personas)	28,6	26,6	29,4	31,2
Informal a/	60,2	65,9	68,2	71,2
Total	**33,7**	**34,8**	**35,8**	**36,3**

Fuente:Elaboracion del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.
a/ Incluye microempresas, cuenta propia no profesionales y técnicos y a ayudantes familiares.

10 Bonifaz, Bravo (1998); Mizala, Romaguera (2001).
11 Ingreso de la ocupación principal de los trabajadores.

Cuadro 9

Distribución de los ocupados en cada estrato de inserción productiva según niveles de calidad del empleo.1990-2003

(porcentajes)

Años	Estratos de inserción productiva	Calidad del empleo				Total
		Nivel Alto	Nivel Medio Superior	Nivel Medio Inferior	Nivel Bajo	
1990	Productividad alta	45,5	18,7	30,8	4,9	100,0
	Productividad intermedia	28,4	20,3	47,8	3,5	100,0
	Productividad baja	27,1	16,5	40,8	15,5	100,0
	Total	**31,3**	**18,3**	**41,2**	**9,1**	**100,0**
1994	Productividad alta	49,7	17,7	30,3	2,3	100,0
	Productividad intermedia	30,9	20,1	45,5	3,5	100,0
	Productividad baja	26,5	14,5	44,2	14,7	100,0
	Total	**32,0**	**17,2**	**42,4**	**8,4**	**100,0**
1998	Productividad alta	45,6	18,5	32,6	3,3	100,0
	Productividad intermedia	27,6	17,4	49,0	5,9	100,0
	Productividad baja	31,9	17,5	37,2	13,4	100,0
	Total	**33,7**	**17,7**	**40,2**	**8,3**	**100,0**
2003	Productividad alta	41,4	17,0	37,4	4,3	100,0
	Productividad intermedia	27,6	16,2	50,7	5,5	100,0
	Productividad baja	30,6	15,9	40,0	13,5	100,0
	Total	**32,5**	**16,3**	**42,7**	**8,5**	**100,0**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.
a/ Total de cada fila=100

"no cotiza" en la seguridad social aumentó en el período estudiado. En el caso de los ocupados en el estrato de productividad baja, esa proporción se elevó de 54,7% en 1990 a 65,6% en 2003 y en el de los de productividad intermedia creció de 12,5% en el primer año a 16,5% en el segundo (cuadro 8). Contrariamente, la protección social de los trabajadores de productividad alta aumentó significativamente: el porcentaje de los que no cotizan en la seguridad social disminuyó de 23,7% en 1990 a 14,1% en 2003, lo que refleja el mayor grado de organización laboral en este estrato, en comparación con aquellos de productividad intermedia y baja.

II.1.4 Heterogeneidad productiva y calidad del empleo

La calidad del empleo permite ilustrar mejor los vínculos que existen entre la heterogeneidad productiva y los aspectos que importan a los trabajadores -salarios relaciones laborales y condiciones de trabajo-, pues influyen en el grado de participación de éstos en los resultados de la actividad económica.

Para analizar tales aspectos se consideraron tres niveles indicativos de la calidad del empleo, en función de los aspectos señalados. Esto es, el "empleo de alta calidad" corresponde a trabajadores con el mayor nivel de remuneraciones dentro de los ocupados, con contrato de trabajo y que cotizan simultáneamente en la seguridad social. En el estrato de "empleo de calidad media" se incluye a aquellos que tienen una remuneración mediana y tienen contrato de trabajo o cotizan en la seguridad social; esto define a dos segmentos de calidad del empleo: uno "medio-superior" y otro "medio-inferior". Por último, los ocupados en condiciones de "empleo de baja calidad", son trabajadores con un nivel de remuneraciones semejante al del salario mínimo; la mayoría de éstos carece de contrato de trabajo y de protección social.

Las cifras agregadas muestran pocas variaciones en el período (cuadro 9). Los datos indican que sólo un 32,5% del total de los trabajadores accedió a empleos de buena calidad de acuerdo a las condiciones anotadas en 2003. El 8,5% del total de los trabajadores tuvo un empleo de baja calidad en tanto la mayoría de ellos (51%) laboró en puestos de trabajo de mediana calidad, esto es, en empleos de calidad media-superior (16,3%) y en empleos de calidad media-inferior (42,7%).

La realidad descrita se altera significativamente al incorporar en el análisis la heterogeneidad estructural. En efecto, la calidad del empleo varía considerablemente entre los estratos productivos y también evoluciona de manera diferenciada al interior de éstos durante el período. El empleo de buena calidad, que representaba un 45,5% de los ocupados en el estrato de productividad alta en 1990, se redujo a 41,4% en 2003. En el estrato de

productividad media, este porcentaje disminuyó levemente de un 28,4% en el primer año a 27,6% en el segundo. Diferente es el caso del estrato de productividad baja, en el que la incidencia de los empleos de buena calidad aumentó de 27,1% en 1990, a 30,6% en 2003. Por tanto, la composición del empleo no varía homogéneamente al interior de los estratos durante el período considerado. Se observa un deterioro de la calidad del empleo en los estratos de productividad alta y media y, al mismo tiempo, una mejoría en el estrato de productividad baja[12].

En suma, el análisis de la calidad del empleo muestra cómo las relaciones laborales y las condiciones de trabajo constituyen una limitante para que los salarios reflejen el nivel de productividad en cada estrato. Una muestra de esto es la baja proporción de trabajadores con un empleo de buena calidad, la que -según las cifras disponibles- ha permanecido estancada en el período 1990-2003.

II.2. La distribución de ingresos

La desigualdad en la distribución del ingreso se mide -convencionalmente- ordenando a las personas u hogares de acuerdo a su ingreso per cápita en quintiles o deciles de ingreso. Para una noción adecuada de esa desigualdad es necesario aclarar los conceptos de ingreso utilizados en su medición. Al respecto, hay varias opciones. La primera se relaciona con el ingreso autónomo, es decir aquél que se percibe por el trabajo y la remuneración del capital. La segunda se relaciona con el ingreso monetario, esto es el que equivale al ingreso autónomo más las transferencias monetarias que reciben las personas. Por último, se utiliza el concepto de ingreso total, que comprende al ingreso monetario y los subsidios que se transfieren a través del consumo de bienes y servicios gratuitos o subsidiados, como es el caso de la educación, la salud, la vivienda, el consumo de agua potable y la energía eléctrica, entre otros. Sin duda, esta última noción de ingreso es la más representativa de la disponibilidad total de ingresos monetarios y de servicios de los hogares y las personas. Así, es ésta la que debiera utilizarse para medir correctamente la desigualdad de ingresos.

Sin embargo, es posible medir la desigualdad señalada de manera diferente, si se utiliza el concepto de "pobreza relativa"[13]. Esta línea de pobreza se

Cuadro 10
Composición de la población por nivel de ingreso total per-capita del hogar. 1990 -2003
(porcentajes)

Nivel de ingreso total per capita	Población			
	1990	1994	1998	2003
Hasta 60% Ingreso mediano	27,5	27,4	27,4	26,4
60%Ingreso mediano al Ingreso promedio	47,2	46,8	46,8	48,3
Mayor que el Ingreso promedio	25,4	25,8	25,8	25,3
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Promedio en los hogares por nivel de ingreso total per-capita del hogar. 1990-2003
(porcentajes)

Nivel de ingreso total per capita	Promedio de personas por hogar			
	1990	1994	1998	2003
Hasta 60% Ingreso mediano	4,8	4,6	4,7	4,5
60%Ingreso mediano al Ingreso promedio	4,1	3,9	3,9	3,8
Mayor que el Ingreso promedio	3,4	3,3	3,2	3,1
Total	**4,1**	**3,9**	**3,9**	**3,8**

Fuente :Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos

12 Esta mejoría podría ser atribuida, en parte, al aumento del salario mínimo en 1998.

Cuadro 11

Distribución del ingreso de las personas según nivel de ingreso total per-capita del hogar. 1990 - 2003

(porcentajes)

Nivel de ingreso total per - capita	1990	1994	1998	2003
Hasta 60% Ingreso Mediano (1)	5,8	5,8	5,5	5,6
60% Ingreso mediano al Ingreso promedio	27,8	27,5	27,1	28,4
> Promedio (2)	66,5	66,7	67,4	66,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Relación del ingreso total per cápita a/ (2)/(1)	**12.5**	**12.2**	**13.0**	**12.2**

Fuente:Elaboracion del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.
a/ Corresponde a la razón de ingreso total per cápita de estrato con ingresos

basa en una concepción según la cual el pobre es aquél cuyo consumo es inferior al que establecen las normas sociales y estándares de consumo de una familia promedio del 50% de las personas de menores ingresos de la población[14]. Este último, es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución de ingresos, lo que significa que mientras más bajo es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al resto de la población, el porcentaje de personas en condición de pobreza relativa será más elevado.

En este contexto, la pobreza relativa se define como el grupo de personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso mediano, constituyéndose en el sector relativamente excluido de la sociedad.

Además del grupo social recién descrito, se incluye a los hogares que perciben ingresos medios, cuyo nivel de ingreso per cápita se sitúa entre un 60% del ingreso mediano y el ingreso promedio de la sociedad.

Por último, el grupo social de ingresos altos está constituido por las familias que tienen un ingreso per cápita superior a la mediana.

De acuerdo a esta concepción, la pobreza relativa habría variado poco, situándose en torno a un 27% de la población en el período analizado (cuadro 10). De manera que al aplicar este criterio, el número de personas en condiciones de pobreza relativa era de 4,1 millones en 2003.

La constancia de la tasa de pobreza relativa entre 1990 y 2003 indica que la desigualdad distributiva se mantuvo prácticamente inalterada en ese lapso. En efecto, los datos de distribución del ingreso total per cápita muestran que la participación de los grupos sociales en condición de pobreza relativa alcanza, en promedio, a un 6% del ingreso global en el período, en tanto la fracción del ingreso captada por los grupos sociales de ingresos altos se eleva a un 67% (cuadro 11). Lo anterior significa que el ingreso per cápita del grupo social de mayores ingresos superó, invariablemente, en casi 11 veces al de los grupos sociales en pobreza relativa, lo que muestra claramente que la desigualdad social no mejoró en el período.

II.3. Factores condicionantes del desempeño distributivo de la economía

En este punto se postula que la desigual distribución de ingresos entre los grupos sociales proviene de una estructura demográfica diferenciada, una inserción laboral heterogénea, una asimetría en el acceso a los puestos de trabajo de buena calidad y, también, de la efectiva progresividad de la política social.

II.3.1 Estructura demográfica diferenciada

Las disparidades demográficas de los hogares pertenecientes a los diferentes grupos sociales son manifiestas[15]. En efecto, el tamaño de las familias es elevado en aquellas con ingreso per cápita bajo: alcanza a 4,5 personas en el caso de los grupos sociales en condiciones de pobreza relativa, es de 3,8 personas en los de ingreso medio, y de 3,1 personas en promedio en el caso de los grupos

13 Martner (2006).

14 Corresponde al promedio de ingreso per cápita de la fracción de las personas (50%) que tienen un ingreso inferior a la mediana. Se estima que el ingreso promedio señalado equivale a 0,6 veces el ingreso mediano.

Cuadro 12
Indicadores seleccionados
Características sociodemográficas y laborales de los hogares según nivel del ingreso total per cápita. 2003

Ítem	Características	Indicador	Nivel de Ingreso total per-capita		
			Hasta 60% a/	60% al Prom. b/	Mayor Prom. c/
Población	Tamaño	Total de personas (millones)	4.1	7.5	3.9
Hogares	Tamaño	Numero de hogares(millones)	0.9	1.9	1.3
	Incidencia	Participación en el total (%)	22.0	47.4	30.6
	Tamaño familiar	Numero de personas por hogar	4.5	3.8	3.1
	Edades	Niños y adolescentes (% total)	35.5	24.3	17.4
		Adultos mayores (% Pobl. resp.) d/	4.6	8.8	9.6
Trabajo	Participación laboral	Tasa de participación (%)	46.8	56.6	65.0
		Tasa de ocupación (%)	35.7	51.7	62.8
	Desempleo	Tasa de desempleo (%)	23.7	8.8	3.3
		Hombres	19.8	6.7	2.8
		Mujeres	32.3	12.2	4.0
		Jóvenes	40.5	17.5	10.6
		Participación en desempleo total (%)	45.4	43.8	10.8
	Situación contractual	Sin contrato (%)	38.8	22.8	12.6
	Protección social	No cotiza (%)	79.5	59.6	41.5
	Calidad del empleo	Alt	0.4	16.9	65.2
		Media superior	5.9	19.3	15.0
		Media inferior	65.4	54.6	17.9
		Baja	28.3	9.2	2.0
	No utilización de la fuerza de trabajo potencial e/	Inactivos+desempleados+ocupados de baja productividad.(% PET)	79.5	59.6	41.5
Ingresos	Ingreso total por mes	Ingreso per- cápita (miles de pesos)	32.1	88.3	391.1
	Distribución del ingreso total	Participacion ingreso(%)	5.6	28.4	66.0

Fuentes: MIDEPLAN, Encuesta CASEN (2003)
a) Ingresos per- cápita hasta un 60% del ingreso mediano.
b) Ingresos per- cápita entre 60% del ingreso mediano y el ingreso promedio.
c) Ingresos per- cápita superiores al ingreso promedio.
d) Personas mayores de 65 años

sociales de ingreso alto (cuadro 10).

Estas asimetrías se reflejan también en una composición muy diferenciada de los hogares de la población según edades (cuadro 12).

Las cifras de CASEN (2003), muestran que un 40,8% de la población de los hogares en pobreza relativa está compuesto por niños y adolescentes (menores de 14 años), porcentaje que es casi el doble del registrado en los grupos sociales de ingreso medio (25,9%) y de ingreso alto (28,4%). La significativa concentración de menores en los grupos en pobreza relativa, implica que una fracción reducida de la misma podría trabajar, (población en edad de trabajar) afectando así el potencial laboral de estos sectores en comparación con los de mayor ingreso relativo.

II.3.2 Inserción laboral heterogénea

Además de la asimetría poblacional, los grupos sociales en pobreza relativa tienen una muy baja tasa de participación comparada con el resto[16]. Mientras que en los grupos medios y altos la participación laboral se eleva a 56,6% y a 65% respectivamente, quienes están en pobreza relativa sólo llegan al 46,8%, en 2003 (cuadro 12).

15 Jiménez, Ruedi (1998).

Al respecto, cabe destacar que la tasa de participación de los grupos sociales de ingresos altos es semejante al promedio observado en los países de elevado nivel de desarrollo (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Francia, entre otros) y la de los grupos de ingreso medio se asemejaría a la de varios países de Centro América y México. En cambio, la participación laboral de los grupos sociales en pobreza relativa correspondería a la de algunos países del norte de África.

El empleo en los grupos sociales en pobreza relativa es escaso y de baja productividad en comparación con el resto de los grupos sociales.[17] Los datos de 2003 muestran que la tasa de ocupación de los primeros alcanza a 35,7%, cifra bastante inferior a la observada en los grupos medios (51,7%) y en los grupos de altos ingresos (62,8%). Estos datos confirman que la diferenciación de ingresos entre los diferentes sectores sociales se origina, en gran medida, en la asimetría de productividades, es decir, en la vigente heterogeneidad estructural de la economía.

Si se analizan las cifras de desempleo, se constata que éste no afecta por igual a todos los grupos sociales, debido a las disparidades observadas en las tasas de participación y de ocupación analizadas. La tasa de desempleo del grupo social en pobreza relativa se eleva a 23,7%, cifra que disminuye abruptamente a 8,8% en el caso de los grupos medios y a 3,3% en el de los grupos de ingresos altos en 2003 (cuadro 12).

Asimismo, se registran diferencias importantes en el desempleo al interior de cada grupo social, atendiendo al sexo y la edad de los trabajadores. En el grupo social en condiciones de pobreza relativa, el desempleo juvenil es el más elevado del país (40,5%), superando al de las mujeres (32,3%) y duplicando al de los hombres (19,8%). En el grupo social medio estas tasas son: jóvenes (17,5%), mujeres (12,2%) y hombres (6,7%). Finalmente, en el grupo de ingresos altos se destaca que los jóvenes tienen una elevada tasa de desempleo (10,6%), comparada con la de las mujeres (4%) y la de los hombres (2,8%).

En suma, como resultado de las fuertes diferencias en las tasas de participación y desocupación, un 45,4% del desempleo del país se concentra en los grupos en pobreza relativa, en los que el desempleo afecta con mayor intensidad en primer lugar a los trabajadores jóvenes y, en segundo, a las mujeres.

II.3.3 Institucionalidad laboral y calidad del empleo

Como se indicó anteriormente, utilizar el concepto de calidad del empleo posibilita comprender de manera más precisa los vínculos que existen entre los salarios y la productividad, ya que se incorporan en el análisis la gravitación de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo[18]. El conjunto de estos factores condiciona tanto la participación del trabajo en el ingreso nacional, como el nivel de vida de la mayoría de las personas.

Las diferencias en la calidad del empleo son evidentes en los diversos grupos sociales. Los datos sobre la estructura de la ocupación del grupo en condiciones de pobreza relativa del año 2003, indican que un 28,3% tiene empleo de baja calidad y que un 65,4% accede a empleo de calidad media-inferior (cuadros 10 y 11). En el otro extremo, un 65,2% de los puestos de trabajo del grupo social de ingresos altos corresponde a empleos de alta calidad y 15,0% a empleo de calidad media-superior. En el grupo intermedio, sólo un 16,9% del empleo es de buena calidad, en tanto la mayoría es de calidad media-inferior (54,6%), al igual que en el caso del grupo en pobreza relativa. Esto es, el empleo del grupo social en pobreza relativa es mayoritariamente de mala calidad, es decir, tiene

16 La tasa de participación corresponde al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) en la Población en Edad de Trabajar (PET).
17 La tasa de ocupación corresponde al porcentaje de los ocupados en la Población en Edad de Trabajar (PET).
18 Infante (1999); Mizala, Romaguera (2001); Infante, Sunkel, G. (2004); Tokman (2004).

Cuadro 13
Relación de ingresos per cápita del hogar .1990-2003 a/

Año	Tipos de ingreso			
	Ingreso del trabajo	Ingreso autónomo	Ingreso monetario	Ingreso total
1990	12,1	13,4	12,7	12,5
1994	12,6	13,3	12,7	12,2
1994	13,9	14,8	13,7	13,0
2003	14,0	14,0	12,9	12,2

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.
a/ Corresponde a la razón de ingreso total per cápita de estrato con ingresos superiores al promedio y el estrato con ingresos hasta un 60% de la mediana.

salarios bajos, relaciones de trabajo precarias y carece de protección social. La realidad laboral del grupo de ingresos altos es absolutamente opuesta. La mayor parte del empleo es de buena calidad con salarios altos, relaciones formales de trabajo y una elevada cobertura en materia de seguridad social, lo que establece una clara diferenciación laboral y social con los grupos medio y en pobreza relativa.

II.3.4 El impacto distributivo de las políticas sociales

Existe consenso en que el gasto social es uno de los instrumentos de las políticas de corto plazo con capacidad para reducir la desigual distribución del ingreso generada por el mercado laboral[19].

La política social es uno de los instrumentos redistributivos cuya finalidad es mejorar el nivel de vida de las personas, en especial el de los grupos sociales de menores recursos, puesto que, entre otros, adiciona a los ingresos provenientes del trabajo de los hogares subsidios de salud, educación y vivienda, además de transferencias

Cuadro 14
Ingresos per cápita del hogar según nivel de ingreso. 1990-2003
(Índice ingreso del trabajo = 100)

Año	Nivel de ingreso per cápita	Ingreso per cápita del hogar			
		Ingreso del trabajo	Ingreso autónomo	Ingreso monetario	Ingreso total
1990	**30%**	100	117	129	143
	30% a 60%	100	114	119	130
	Hasta 60%	100	114	120	132
	60% al Prom.	100	121	123	135
	> Promedio	100	127	127	136
	Total	100	124	125	135
1994	**30%**	100	119	130	149
	30% a 60%	100	113	118	128
	Hasta 60%	100	114	119	131
	60% al Prom.	100	119	120	131
	> Promedio	100	120	120	126
	Total	100	119	120	128
1998	**30%**	100	118	138	159
	30% a 60%	100	115	123	134
	Hasta 60%	100	115	125	137
	60% al Prom.	100	121	122	129
	> Promedio	100	122	122	128
	Total	100	121	122	129
2003	**30%**	100	121	144	167
	30% a 60%	100	115	124	136
	Hasta 60 %	100	116	127	140
	60% al Prom.	100	118	121	130
	> Promedio	100	116	116	121
	Total	100	117	118	125

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

19 Contreras (1998); Bravo, Contreras (1999); Meller (2005).

monetarias. De allí que sea necesario considerar el impacto del gasto social en el ingreso de las personas (ingreso total per cápita) para obtener una medición adecuada de la distribución de ingresos y evitar que la desigualdad sea magnificada.

El gasto social tiene un efecto positivo sobre la equidad, al contrarrestar -aunque sea parcialmente- la mala distribución de ingresos derivada del mercado laboral, como resultado de la heterogeneidad productiva que caracteriza al funcionamiento de la economía. Se observa que la importancia del gasto social ha venido creciendo como factor de compensación de la creciente desigualdad en el mercado de trabajo en la última década En efecto, las razón entre el ingreso del trabajo del grupo social de ingresos altos respecto al de pobreza relativa aumenta de 12,1 en 1990 a 14,0 en 2003, en tanto la razón del ingreso total de ambos grupos sociales disminuye de 12,5 en el primer año a 12,2 (cuadro 13).

Estas cifras revelan tres aspectos de la desigualdad que, aparentemente, son contradictorios. Primero, la desigualdad habría aumentado si se mide con el ingreso del trabajo, y segundo, se habría reducido levemente si se la determina con el ingreso total, es decir, incorporando al ingreso de las personas

Cuadro 15
Utilización de la capacidad laboral según nivel de ingreso total per-cápita del hogar. 1990-2003
(porcentajes)

Años	Componentes	Nivel de ingreso total per-cápita			
		Hasta 60% Ingreso Mediano	60% Ingr. Mediano-Ingreso Promedio	Mayor que Ingreso Promedio	Total
1990	Población en edad de trabajar (PET)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Inactivo	55,8	48,7	42,0	48,4
	Población econ. Active (PEA)	44,2	51,3	58,0	**51,6**
	Ocupados / Calidad del empleo	35,5	47,5	56,3	47,3
	-Alta	0,1	5,5	29,6	10,7
	-Media-Superior	1,8	10,0	12,8	8,9
	-Media- Inferior	18,7	21,6	9,9	17,9
	-Baja	14,9	10,4	4,1	9,8
	Desocupados	8,7	3,9	1,7	4,3
	Inac.+desocup+empleo baja calidad	**79,4**	**62,9**	**47,8**	**62,5**
1994	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	54,7	46,0	38,6	45,8
	Población econ. activa (PEA)	45,3	54,0	61,4	54,2
	Ocupados/Calidad del empleo	38,1	50,8	59,9	50,5
	-Alta	0,2	7,3	33,7	13,1
	-Media-Superior	1,9	10,8	14,3	9,8
	-Media- Inferior	20,8	22,8	8,8	18,4
	-Baja	15,3	9,9	3,1	9,2
	Desocupados	7,2	3,3	1,5	3,7
	Inac.+desocup+empleo baja calidad	**77,2**	**59,1**	**43,2**	**58,7**
1998	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	53,3	44,1	37,6	44,4
	Población econ. activa (PEA)	46,7	55,9	62,4	55,6
	Ocupados/Calidad del empleo	35,1	51,3	60,2	50,1
	-Alta	0,1	6,4	32,7	11,8
	-Media-Superior	1,3	9,7	12,8	8,5
	-Media- Inferior	17,5	23,7	10,3	18,8
	-Baja	16,3	11,5	4,5	10,9
	Desocupados	11,6	4,6	2,2	5,6
	Inac.+desocup+empleo baja calidad	**81,1**	**60,2**	**44,3**	**60,8**
2003	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	53,2	43,4	35,0	43,3
	Población econ. activa (PEA)	46,8	56,6	65,0	56,7
	Ocupados/Calidad del empleo	35,7	51,7	62,8	51,1
	-Alta	0,0	6,3	34,9	12,2
	-Media-Superior	1,5	9,2	12,5	8,3
	-Media- Inferior	19,0	25,0	11,1	20,1
	-Baja	15,2	11,3	4,4	10,5
	Desocupados	11,1	5,0	2,2	5,6
	Inac.+desocup+empleo baja calidad	**79,5**	**59,6**	**41,5**	**59,3**

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

el impacto monetario y no monetario de la política social. Finalmente, es preciso destacar que si bien el gasto social eleva el nivel absoluto de ingresos de los grupos menos favorecidos, este aumento no alcanza para disminuir significativamente la desigualdad de ingresos (cuadro 14).

II.4. Utilización diferenciada de la capacidad laboral

Hasta el momento se ha mostrado que la desigual distribución de ingresos proviene de:
a) la heterogeneidad productiva, factor originario de la diferenciación salarial y de la asimetría en la inserción laboral y el acceso a los puestos de trabajo de buena calidad, y
b) una estructura demográfica diferenciada, la que condiciona el tamaño de la fuerza de trabajo potencial de de los diversos grupos sociales.

Visto desde otro ángulo, el conjunto de estos factores implica una utilización diferenciada de la fuerza de trabajo potencial (PET), esto es, de la capacidad laboral de los diferentes grupos sociales. Por tanto, esta es otra forma de visualizar la distribución de ingresos.

En lo que sigue se intenta mostrar que la utilización de la capacidad laboral es muy desigual entre los diferentes grupos sociales. Para esto, se considera que en la población en edad de trabajar (mayor de 15 años) hay un conjunto de personas que están, ya sea no utilizadas (inactivas y desempleadas) o subutilizadas (ocupadas en empleos de baja calidad, en actividades con bajos salarios, ausencia de contrato de trabajo y carencia de protección social). Por el contrario, la fracción de la PET que está utilizada, corresponde a personas ocupadas en puestos de trabajo con un nivel de calidad alto y medio, que en su mayoría cuentan con un salario razonable, contrato de trabajo y protección social.

Los datos muestran que en los grupos sociales en condición de pobreza relativa, la suma de no utilización y subutilización de la capacidad laboral alcanza a 79,5% en 2003, porcentaje que se reduce a 59,6% en el grupo de ingresos medios y a 41,5% en los grupos sociales de ingresos altos (cuadro 15). Dichas cifras revelan una elevada asimetría entre los grupos sociales en cuanto al aprovechamiento de una capacidad humana básica como es el trabajo, la que es semejante a la desigualdad en la distribución de ingresos. En efecto, en tanto los grupos de ingresos altos utilizan un 58,5% de su capacidad laboral, ello disminuye a 50,4% en los grupos de ingreso medio, para caer abruptamente a un 20,5% en el caso de los grupos sociales en pobreza relativa.

En suma, la desigual distribución del ingreso implica una mala asignación de los recursos, tal como indica el contraste entre la escasa utilización de la capacidad laboral de los grupos menos favorecidos y la de los sectores de altos ingresos. En otros términos, una mala distribución del ingreso conllevará a una subutilización de la capacidad productiva y, por tanto, constituirá una limitante para el crecimiento económico.

II.5. Desigualdad y necesidades sociales

Como se ha mostrado, la economía chilena presenta rasgos de heterogeneidad productiva. Ésta constituye una condicionante básica, junto con otros factores demográficos e institucionales, de la diferenciación salarial, de la distribución de ingresos y, como resultado, de la desigual calidad de vida.

Además de los factores señalados, las necesidades sociales obedecen a cambios de diverso orden. Unos son de tipo demográfico, como el rápido envejecimiento de la población chilena o, dicho en términos positivos, el aumento de la esperanza de vida en el país en las últimas décadas. Otros se derivan de las transformaciones en la estructura familiar, el aumento de familias monoparentales y nucleares por sobre las extendidas y la necesidad y/o el deseo de una creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo. Esto último hace más evidente la urgencia de una atención integral de la infancia, especialmente respecto de la

atención preescolar.

Los datos que se presentan a continuación muestran algunas de las características de la población, el estado de las necesidades tanto básicas, como sociales y el déficit de equipamientos seleccionados de los diferentes grupos sociales en 2003 (cuadro 16). Las cifras también permiten dimensionar las diferencias entre los modos de vida de las personas que pertenecen a los hogares en pobreza relativa y de los otros grupos sociales del país[20].

II.5.1 Necesidades básicas

La percepción de la situación de salud indica que un 43,6% las personas pertenecientes al grupo en pobreza relativa declara no tener buena salud, mientras que un 23,6% del grupo de ingresos altos señala estar en esa condición (cuadro 16).

Si bien la situación de saneamiento y materialidad de las viviendas -fruto de las fuertes inversiones y subsidios gubernamentales en el área de la infraestructura urbana- ha mejorado para todos los sectores sociales en la ultima década, aún en 2003 porcentajes significativos de los hogares en pobreza relativa habitan viviendas en condiciones deficitarias, sea de saneamiento (29,8%), sea de materialidad (24,3%).

La situación educacional de la población en condiciones de pobreza relativa ha mejorado. Sin embargo, la diferencia en materia educativa respecto a los grupos sociales de ingresos medios y altos continua siendo elevada, ya que alcanza a 4,3 años de escolaridad en el año 2003. En materia de educación secundaria los alumnos pertenecientes a los grupos de ingresos medios y altos tienen un rendimiento en la Prueba SIMCE que superan en

Cuadro 16
Indicadores Seleccionados
Características y Necesidades Sociales de los hogares según nivel de ingreso total per-cápita. 2003

Ítem	Características	Indicador	Nivel de ingreso total per-capita		
			Hasta 60% a/	60% al Prom. b/	Mayor Prom. c/
Necesidades sociales basicas	Salud	Percepción de mala salud	43.6	38.6	23.6
	Vivienda	Mala calidad de saneamiento (%)	29.8	13.0	3.6
		Mala calidad de materiales (%)	24.3	11.7	3.7
	Educación	Años de escolaridad	8.3	9.6	12.6
Necesidades sociales específicas	Educación pre- escolar	Niños sin atención (%)	69.5	64.9	55.7
	Educación secundaria	Puntaje prueba SIMCE	216	244	292
	Alfabetización digital	Hogares sin computador (%)	94.5	82.2	50.8
	Discapacidad	Tiene algún tipo (%)	20.0	13.1	3.3
	Adulto Mayor	Población de tercera edad (%)	6.9	12.4	14.5
	Convivencia segura	Percepción de inseguridad (%) e/	38.2	28.0	22.8
	Turismo y recreación	No salió de vacaciones (%) f/	49.0	38.0	16.0
	Cultura	Han leído libros en el año (%)	17.9	39.2	76.3
	Deportes	Práctica deportes semanal (%)	14.0	19.4	30.1
Carencia de patrimonio en el hogar	Hogares que no tienen (%)	Calefón	70.5	40.3	13.2
		Lavadora automática	65.6	43.8	20.1
		Refrigerador	30.5	13.8	5.7
		Microondas	87.9	71.2	40.4

Fuentes: MIDEPLAN, Encuesta CASEN (2003), Paz Ciudadana (2003), Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes(2002), MINEDUC (2002), INE - CNCA (2004), SERNATUR (1999), ENADIS (2004)
a) Ingresos per- cápita hasta un 60% del ingreso mediano.
b) Ingresos per- cápita entre 60% del ingreso mediano y el ingreso promedio.
c) Ingresos per- cápita superiores al ingreso promedio.
d) Índice de prevalencia por cada 100.000 personas.
e) Proporción de personas que "siempre siente temor" cuando sale de su casa al trabajo
f) Porcentaje de personas que no salió a lo menos 1 noche de vacaciones

20 Martner (2006); Infante (2006 a).

un 13% y un 35% respectivamente a los estudiantes en condición de pobreza relativa.

II.5.2 Necesidades sociales específicas.

En materia de atención a la infancia, se verifica que un 70% de los hogares en pobreza relativa carecen de estos servicios y, por tanto, de las condiciones para que las mujeres participen en el mercado laboral. (Cuadro 16).

Aunque la percepción de inseguridad ciudadana es generalizada, en el grupo de pobreza relativa es mayor (38,2%) que en el de los grupos de ingreso medio (28%) y alto (22,8%).

En cuanto al turismo y a la recreación, las diferencias entre los grupos sociales son muy significativas. Un 49% de las personas pertenecientes al grupo de pobreza relativa declara no haber tomado vacaciones dentro del año, porcentaje que se reduce al 38% entre quienes pertenecen al grupo de ingreso medio y a 16,0% en las personas del grupo social de ingreso alto.

El acceso a la cultura y al deporte también revela profundas diferencias entre los grupos. Un 17,9% de las personas en pobreza relativa declara haber "leído libros" en el año, cifra que contrasta con el 76,3% registrado en el caso de las personas de ingresos altos. Entre los últimos, un 30% practica deportes semanalmente, porcentaje que se reduce a 14,0% entre los grupos sociales mas rezagados.

II.5.3 Déficit de patrimonio en el hogar

Los datos sobre el equipamiento seleccionado del hogar muestran que el grupo social en pobreza relativa presenta un déficit significativo en contraste con el resto: un 70% no tiene calefón, un 65,6% carece de lavadora automática, un 30,5% no dispone de refrigerador y un 87,9% no tiene acceso a un horno microonda (cuadro 16).

Como se puede apreciar, aunque una gran proporción del déficit social de los grupos en pobreza relativa es de tipo material (falta de acceso laboral, insuficiencia de servicios) otras necesidades surgen de los cambios que está experimentando la sociedad chilena y se proyectan como permanentes en el largo plazo (por ejemplo, las necesidades que acarrea el envejecimiento de la población).

En síntesis, el déficit social corresponde a las carencias que experimentan los grupos en pobreza relativa, reflejan la mala utilización de su capacidad laboral, resultante de la desigual distribución del ingreso. Ésta, a su vez, se origina en la heterogeneidad del aparato productivo.

III. Lineamientos para una política de distribución del ingreso en el mediano plazo

No obstante el éxito obtenido en los últimos 16 años en materia de disminución de la pobreza, la persistencia de la desigualdad de los ingresos en el período 1990-2005[21] ha puesto en el centro del debate político el tema de la equidad, lo que podría considerarse como un importante signo de alerta sobre la sostenibilidad de las políticas que se han venido implementando.

Entre otros avances, es posible mencionar el logro de una inserción dinámica en el proceso de globalización y una notable expansión en materia de infraestructura y servicios públicos, así como en cobertura educacional, de vivienda, salud y

21 Medida a través de la razón de ingreso total entre el quintil 5 y el quintil 1 y los índices de Gini con datos de las Encuestas CASEN del período.

seguridad social. Sin embargo, también se observa que se ha extendido la percepción de la existencia de exclusión social y de una inaceptable desigualdad en los niveles y calidad de vida.

Por tales razones, a continuación se analizan los siguientes temas: las perspectivas en materia de igualdad, la necesidad de adoptar una estrategia de desarrollo que permita disminuir progresivamente la heterogeneidad estructural y, por tanto, mejorar la equidad social, y la propuesta de crear una economía social con actividades orientadas a reducir el déficit social y a generar nuevas oportunidades de empleo.

III.1. Perspectivas de la distribución del ingreso en el mediano plazo

Lo más probable es que los resultados distributivos se reiteren en el futuro, si no se reflexiona ahora sobre la capacidad del actual modelo de crecimiento económico para enfrentar la desigualdad en la distribución del ingreso y reducir progresivamente el déficit social en el mediano plazo. Al respecto, se propone examinar las perspectivas de la situación distributiva, utilizando como proxy una previsión del desempleo para los próximos 4 años[22].

Los antecedentes muestran que reducir la tasa de desempleo no será una tarea fácil, incluso si se considera un horizonte de mediano plazo (2007-2010) y un crecimiento económico que tenga un nivel aceptable (mínimo 5% anual) y sostenido.

La expansión actual de la fuerza de trabajo continuará, por lo que se prevé que para los nuevos entrantes será más difícil encontrar trabajo en los próximos cinco años. Se estima que la participación laboral de los hombres, que ya alcanzó un nivel considerable, tendería a estancarse en el mediano plazo, mientras que la tasa de participación femenina continuaría expandiéndose.

Por otro lado, se prevé que el empleo tendrá un crecimiento anual (2,2%), levemente superior al de la fuerza de trabajo (2,1% por año), considerando un crecimiento del PIB de 5,5% y una relación de 0,4 entre el crecimiento del empleo y el del producto. La relación entre estos últimos es escasa, dada la escasa capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo que muestran los sectores de productividad media y baja desde mediados de la década pasada.[23]

En este escenario, se estima que la tasa de desempleo promedio (levemente inferior al 8 % en 2006) se situaría en un 7,7% en 2010. Este resultado indica que el crecimiento económico por sí solo no aseguraría que el desempleo se sitúe en un nivel considerado como "socialmente aceptable" (6%) a fines del período.

Lo anterior revela que para lo señalado, esto es, reducir el desempleo de 7,7% a 6% al final del período[24] se deberían aplicar políticas activas para crear 120.000 puestos de trabajo adicionales a los generados por el crecimiento económico hasta el año 2010.[25]

En este contexto, la situación del desempleo no mejoraría y, además, es muy improbable que las actuales políticas económicas permitan reducir el grado de heterogeneidad que caracteriza el funcionamiento de la actividad económica y del mercado laboral. En suma, se prevé que la desigualdad de ingresos se mantendría en los próximos 5 años, de allí la necesidad de elaborar una estrategia de desarrollo diferente.

III.2. Una estrategia de desarrollo incluyente[26]

Las principales conclusiones del análisis previo son:

22 Infante (2005).
24 El cambio representa un 1,7% de la PEA, es decir, a 120.000 trabajadores.
25 Con el crecimiento económico de 5,5% anual y sin políticas activas, la tasa de desempleo se situaría en 7,7% en 2010.
26 El autor agradece la gentileza de Osvaldo Sunkel al autorizar la reproducción de gran parte del trabajo desarrollado conjuntamente (Sunkel, Infante, 2006) en este texto y también los comentarios realizados por H. Assael, S. Molina y O. Muñoz durante la elaboración de ese documento.

primero, que el modelo de mercado prevaleciente funciona muy bien para una parte de la población, pero no consigue evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad y, segundo, que el Estado, con su acción compensatoria, consigue reducirlas, pero queda un remanente considerable que se ha mostrado irreducible.

El pensamiento económico dominante sostiene que esta contradicción en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría, aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales.

Aunque algo se puede lograr por esa vía, se piensa que es hora de diseñar una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo, con equidad creciente[27]. De acuerdo a esta visión, no es posible formular políticas utilizando categorías globales, que no reconocen la heterogeneidad estructural imperante y que, por tanto, ignoran la esencia del funcionamiento económico y social del país.

III.2.1 Crecimiento y equidad

Se propone adoptar una estrategia de desarrollo inclusivo, que descansa en dos pilares: a) la acentuación de la actual dinámica exportadora, ampliando su diversificación, y b) la atenuación de la heterogeneidad productiva, estrechando las diferencias de productividad entre empresas de diferentes tamaños, sectores y regiones.

Pareciera que el problema no reside tanto en la velocidad del crecimiento como en su composición, o sea, en las profundas diferencias de productividad y calidad de nuestra estructura productiva, tanto en sus sectores productores de bienes como de servicios.

En el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad, como el vinculado al comercio exterior, los grupos sociales (minoritarios) relacionados con él y las áreas geográficas respectivas, se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos.

Los segmentos de mediana o baja productividad, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales respectivos (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de punta, participan sólo en forma tangencial en el crecimiento, y por tanto, por más elevado que éste sea, no genera los resultados esperados para la mediana, pequeña y micro empresa, y los sectores de menores ingresos.

Se trata de una dinámica divergente, con efectos socioculturales contradictorios. Aquellos que se insertan dinámicamente en el proceso de globalización satisfacen plenamente las expectativas socioculturales y de consumo que éste genera. Son los ganadores. Los que quedan al margen se ilusionan con el bombardeo televisivo y publicitario de la globalización a nivel virtual, que genera delirantes expectativas de consumo "pagadero en cómodas cuotas mensuales". Se origina así una brutal contradicción entre expectativas y realidad, además del agobio por el endeudamiento creciente, causado no sólo por la exacerbación del consumo, sino también por la privatización de los servicios sociales, que ha afectado en especial a los sectores medios. Posiblemente se encuentre aquí una de las causas de la insatisfacción social creciente, e incluso de las conductas antisistémicas, como las reiteradas protestas violentas, la delincuencia y la drogadicción, las que no parecieran tener correspondencia con el exitoso crecimiento económico.

En este contexto, la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas a favor de los excluidos y en especial de los más pobres. Si bien esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, queda como tarea pendiente enfrentar el problema de la pobreza relativa y la

27 Sunkel (2004, 2006 b).

equidad, es decir, disminuir las enormes diferencias que existen entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso.

Como muestra la experiencia reciente, los efectos sociales de esta dinámica disociadora y divergente pueden ser, a lo más, moderados con tasas de crecimiento más altas y una mayor y mejor utilización del gasto social. De allí que para enfrentar decididamente este problema, se requiere pensar en un cambio de enfoque de las políticas públicas y así superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ésta se ha constituido en el mayor obstáculo para lograr el crecimiento con equidad.

III.2.2 Desarrollo con inserción social

El actual modelo económico descansa en la redistribución a posteriori de una parte (menor) de los ingresos generados por el crecimiento. Para avanzar con equidad creciente es preciso concebir una estrategia renovada de desarrollo, cuyo objetivo central sea la inserción laboral productiva y social a priori en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico. Ello aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso en el momento de su gestación.

Lo señalado implica pensar el desarrollo no sólo en términos de los sectores modernos de exportación, si no también, y con verdadera contundencia, en los sectores de menor productividad. El modelo actual opera bastante bien realizando la primera tarea, aunque requiere también dinamizarse con productos de creciente valor agregado. Sin embargo, la concepción que subyace al mismo, es que en el país existe una relativa homogeneidad productiva, lo que impide avizorar la excepcional prioridad que debiera otorgarse a la segunda tarea. Se trata entonces de una estrategia renovada, que descansa en dos pilares: una dinámica exportadora reforzada con mayor diversificación y valor agregado y una progresiva homogenización productiva y social.

III.2.3 La estrategia exportadora

En el contexto de una estrategia renovada de desarrollo, la pregunta clave para formular una política exportadora es ¿Cómo lograr que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzca en una ulterior integración nacional, económica y social?[28]

En otros términos, y como destaca Guardia (2006), se trata de que el crecimiento económico que puede derivarse de un nuevo impulso exportador permita lograr que los beneficios de este mayor crecimiento estén mejor distribuidos que en el pasado. De esta manera la dinámica de las exportaciones aporta no sólo a elevar el crecimiento, sino también a mejorar la actual distribución del ingreso.

Entre los fundamentos de la estrategia propuesta (Guardia, 2006) destaca que el proceso de expansión de las exportaciones ha transformado la estructura productiva de la economía chilena, la que ha transitado desde la especialización primaria exportadora clásica, conformada por enclaves, a una plataforma mas amplia y diversificada, con la aparición del encadenamiento productivo en torno a una actividad o producto de gran dinamismo en el sector exportador ("cluster").

De allí que el autor citado señale que, para obtener esos resultados, es imprescindible que desde los inicios del diseño de la estrategia exportadora se dé prioridad a las políticas que conduzcan a reforzar los eslabonamientos de la estructura productiva con la finalidad de propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados que aún no se encuentran plenamente integrados. Por ello, al momento de definir la estrategia, es necesario considerar la red de relaciones en que un producto o rubro de exportación esta integrado lo cual incluye, entre otros, la infraestructura de puertos, caminos,

28 Véase Sunkel (2004).

telecomunicaciones, servicios financieros y la educación y formación de los trabajadores.

También se debe considerar que el dinamismo exportador, si bien eleva el crecimiento de la productividad, no asegura que tal aumento sea homogéneo ya sea entre "clusters" o al interior de cada uno de ellos. De allí que sea importante aplicar políticas que permitan reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a la cadena productiva y lograr así una distribución mas equitativa de los resultados del crecimiento de las exportaciones entre las Mipymes y las empresas más dinámicas. De esta forma, una inserción internacional que promueva la constitución de cadenas productivas mas integradas, con mayores grados de elaboración podría ser uno de los pivotes para elevar la productividad y, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso.

III.2.4 Una política de transformación estructural

Es preciso pensar en la ejecución de un ambicioso programa de trasformación estructural de largo plazo (15 a 20 años) que permita a los sectores menos avanzados aumentar gradualmente la productividad y los ingresos de los ahí ocupados, mejorando la calidad de vida de las familias relativamente excluidas[29]. Un programa como el propuesto requiere un fuerte y sostenido impulso y la coordinación del Estado, lo que deberá reflejarse en la asignación de importantes recursos por un período amplio de tiempo, si se desea cumplir con el objetivo de que la sociedad chilena progrese con equidad creciente.[30]

Una iniciativa de esta naturaleza debiera ser ejecutada con amplia participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, en forma descentralizada en cada región y a nivel local, ya que en esos espacios se evidencian en la práctica los diferenciales de productividad y las características específicas que deben ser superadas. El desarrollo de una "economía social" de este tipo, asentada en la experiencia acumulada de diversas instituciones estatales (Corfo, Indap, Fosis) sería una prometedora vía para lograr el desarrollo con equidad.

Para acometer una tarea de esa magnitud es preciso forjar un nuevo contrato social, en el que las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. Ello requerirá también la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado efectivamente en los diferentes niveles de participación ciudadana.

III.2.5 Políticas para crear una economía social

La creación de una economía social, tiene como objetivo apoyar la construcción de un modelo de crecimiento económico incluyente. En este sentido, constituye un primer intento de responder al desafío de elaborar una estrategia renovada de desarrollo, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso en el momento de su gestación.

En este contexto, la Fundación Chile 21 ha propuesto invertir en la creación de una economía social, formada por nuevos sectores de servicios sociales, cuya producción responda a las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población lo que, en consecuencia, permitiría mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, crear más empleos con un nivel de remuneraciones y protección social adecuados[31].

29 Sunkel, Infante (2006).
30 De acuerdo a las experiencias de los países europeos después de la segunda guerra mundial (Italia) e inclusive en los años recientes (la anexión de Alemania del Este, Irlanda), se requiere una inversión equivalente a un PIB anual para realizar cambios estructurales en un período de 20 años. (Implicaría destinar cerca de un 5% del PIB por año a estos fines).
31 Ver Comisión de las Comunidades Europeas (1993); Infante (2006 a, 2006 b).

Dicha propuesta está basada en el análisis de las experiencias de los países europeos en este campo. Al respecto, las profundas transformaciones sociales que se produjeron en Europa entre 1970 y 1990 (el envejecimiento de la población, la importante incorporación de la mujer al mercado laboral, el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones y los cambios en las pautas de consumo), tuvieron una notable repercusión en el sistema productivo, además de generar problemas de inserción social, de marginación y de exclusión de algunos sectores sociales de los países.

Con el objetivo de responder a estos desafíos, en estos países se estimuló el desarrollo de "nuevos yacimientos de empleo" que pudieran facilitar el trabajo a personas con dificultades de integración en el mundo laboral. Al respecto, cabe destacar que en los casos de Francia y España, las diferentes iniciativas de apoyo a los nuevos sectores adecuadamente organizados desde la economía social, especialmente a las actividades locales, están actualmente convertidas en alternativas viables para enfrentar los elevados niveles de desempleo y los efectos sociales negativos de los procesos de reestructuración productiva.

Por otra parte, la política de creación de una economía social en Chile, está orientada a promover iniciativas en áreas sociales no exploradas de la economía, o en espacios donde las políticas existentes han mostrado ser insuficientes para responder a las necesidades sociales de los grupos menos protegidos, cuya satisfacción no es bien resuelta ni por el sector público ni por el mercado, lo que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios.

De allí que la propuesta identifique nuevos sectores de servicios sociales cuya producción responda a las necesidades de los grupos sociales en condición de pobreza relativa. Esto permitiría mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, generar más y mejores empleos mediante encadenamientos productivos asociados a este ámbito específico.

El conjunto de carencias de los grupos menos favorecidos de la población[32], cubiertas por los nuevos servicios, se pueden clasificar en tres bloques:

a) Servicios sociales a la vida diaria (atención integral a la infancia, alfabetización digital y apoyo escolar).

b) Servicios para mejorar el nivel de vida (convivencia segura y atención al adulto mayor).

c) Servicios culturales y de recreación (promoción cultural, deporte y turismo).

En cuanto a la generación de empleo, además de invertir en la creación de nuevos servicios o nuevos sectores sociales, se propone aplicar políticas para reforzar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), con la finalidad de que éstas recuperen su participación, tanto en el mercado como en la generación de nuevas ocupaciones.

Respecto al impacto de estas medidas sobre la situación laboral, cabe destacar que, aun cuando los nuevos sectores sociales y las Mipyme son intensivos en empleo, éstos no representan la solución final al problema de la desocupación, pero sí constituyen una fuente para crear puestos adicionales de trabajo que contribuyen a disminuirla.

Por otro lado, para implementar la economía social, se sugiere aplicar una política de gasto social activo, que posibilite la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos. La calidad de estos empleos sociales sería superior a la de aquéllos originados directamente por los actuales programas públicos, dado que permiten crear servicios útiles para la satisfacción de las necesidades esenciales de las comunidades postergadas y representan nuevas oportunidades de trabajo permanente, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección social aceptable.

32 La magnitud del déficit social puede ser apreciada en el cuadro 17.

Además, se propone que los programas de empleo social sean ejecutados a nivel territorial para asentar localmente el proyecto de desarrollo incluyente, con la participación de la comunidad y los principales agentes con responsabilidades en los campos del empleo y social. De esta forma, se estaría promoviendo la creación de un marco favorable para la participación de los actores sociales involucrados, requisito básico para la implementación eficiente de las políticas de desarrollo, expresado a través de los diferentes acuerdos bipartitos o tripartitos.

Como resultado de la aplicación de los programas de servicios señalados, se espera que el déficit social que afecta a los grupos sociales en condición de pobreza relativa se reduzca en un 50%, lo que favorecería a 2.000.000 millones de personas[33]; y que se generen 180.000 nuevos empleos en los próximos cuatro años, lo que contribuiría a que la tasa de desempleo se sitúe efectivamente cerca del 6% en 2010.[34]

III.3. La necesaria modernización del Estado

La estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre éstos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos. En lo que sigue se abordará sólo las dimensiones fundamentales de la necesaria modernización que debería emprender el Estado para llevar adelante una estrategia de desarrollo con fines distributivos.

Un eje fundamental en torno al cual gira inevitablemente cualquier conjunto de propuestas es el del rol que tendrá el Estado. Durante las últimas décadas su tamaño se ha visto reducido, se ha intentado descentralizar sus funciones y mejorar la gestión pública. Sin embargo, en la medida que estos objetivos se fueron cumpliendo aparecieron nuevas necesidades y funciones de la intervención pública en materia, por ejemplo, de supervisión y regulación de ciertas actividades y de responsabilizarse por las condiciones de los sectores sociales y productivos más precarios (Sunkel, 2004).

En la nueva etapa de desarrollo propuesta, caracterizada por los objetivos de reducción de las brechas de productividad e inequidad, es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo. Ello con el fin de servir de marco orientador para reordenar y mantener los estímulos coherentes con esa visión, y que se organice eficazmente alrededor de esta nueva función central.

Como se indica en un trabajo reciente (Rojas, 2006), la modernización del Estado es un proceso de actualización, con el objetivo de dotar al sector público de más y mejores capacidades para enfrentar las tareas tradicionales y cumplir con la responsabilidad de plantear una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. Se trata entonces de crear las condiciones para transformar los servicios y empresas publicas en organismos capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos.

Como se ha destacado, la nueva estrategia de desarrollo consiste básicamente en reducir los diferenciales de productividad entre los diversos segmentos de la economía, cuestión que involucra tanto a los sectores internos como al sector exportador. Dado que la estrategia pretende involucrar a los actores interesados a nivel de ramas de actividad económica y comunas, el Estado debería tener la capacidad no sólo de diseñarla con la

33 Como se indicó, la población en condiciones de pobreza relativa alcanzó a 4,1millones de personas en 2003.
34 Para reducir el desempleo de 7,7% a 6% en el 2010, se requiere 120.000 puestos de trabajo. Se estima que el conjunto de los programas generaría 180.000 nuevos empleos, los que además de los puestos de trabajo requeridos (120.000) permitirían cubrir el aumento de la oferta laboral (60.000) que induce normalmente este tipo de iniciativa.

participación efectiva de empleadores, trabajadores y la comunidad, sino de aplicar políticas que consideren simultáneamente los aspectos globales, sectoriales y locales.

Respecto a esto último, es conocido que la participación de la comunidad en los asuntos públicos es reducida. Ello indica que hay una enorme tarea de creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, organizaciones filantrópicas; en fin, una red de instituciones sociales de base. Esta es tal vez la tarea más grande que se tiene por delante, dado que involucra además un profundo cambio cultural, pues requiere la constitución de una comunidad activa y participativa (Sunkel, 2004).

Dada la complejidad de las tareas indicadas, no se prevé que esta labor pueda ser asumida por alguna de las instituciones públicas vigentes, de allí que se proponga la creación de una "Agencia de Desarrollo" con plena autonomía y que cuente con una institucionalidad equivalente a la que hoy tiene Corfo en materia de fomento productivo.

Para que una institucionalidad como la propuesta mejore la actual capacidad de gestión del sector público será preciso, entre otros, contar con profesionales de buen nivel, para lo que será necesario disponer recursos para mejorar sustancialmente las remuneraciones de los funcionarios públicos. Además, la actividad pública se debería enmarcar en planes estratégicos y planes operativos, con la finalidad de crear un sistema común de manejo de instrumentos de dirección. Por último, sería deseable que en la actividad pública se extienda el uso de los incentivos económicos ligados a la obtención de resultados, con lo que se lograría un desempeño más eficaz y eficiente del sector público (Rojas, 2006).

Conclusiones

De este trabajo sobre los lineamientos de una política de distribución de ingresos de mediano plazo con un enfoque estructural, se obtienen las siguientes conclusiones:

La primera, es que la desigual distribución de ingresos se mantiene debido a los siguientes factores:

a) El modelo de mercado prevaleciente, que funciona muy bien para una parte de la población, pero no consigue evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad.

b) La persistencia de la heterogeneidad productiva, factor originario de la diferenciación salarial y de la asimetría en la inserción laboral y el acceso a los puestos de trabajo de buena calidad.

c) La prevalencia de una estructura demográfica diferenciada, que condiciona el tamaño de la fuerza de trabajo potencial de los diversos grupos sociales.

d) Que si bien la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas de tipo redistributivo a favor de los excluidos, lo que ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales -en especial de los más pobres-, no ha logrado disminuir las grandes diferencias que existen entre los diversos grupos sociales del país, esto es, el problema de la pobreza relativa y el de la equidad.

La segunda, es que muy probablemente los resultados distributivos del presente se reiteren en el futuro, si no se reflexiona ahora sobre la capacidad del actual modelo de crecimiento económico para enfrentar la desigualdad en la distribución del ingreso y reducir progresivamente el déficit social en el mediano plazo.

De allí la necesidad de pensar en el diseño de una nueva estrategia de desarrollo que tenga como eje las políticas de tipo distributivo, combinadas con las de corte redistributivo y mixto, cuya finalidad sea reducir la desigualdad tanto de ingresos, como de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que conforman la estructura social, lo que implicaría necesariamente disminuir la heterogeneidad productiva que caracteriza el sistema económico chileno. En efecto, se trata de una política que permita acortar los diferenciales salariales que produce la asimetría de productividades entre las actividades de punta y competitivas incluso a nivel mundial, y otras con bajo nivel de productividad como las micro y pequeñas empresas informales.

La tercera, es que las consideraciones previas refuerzan la necesidad de implementar una estrategia de desarrollo incluyente, cuyo objetivo es mejorar la distribución de los ingresos y las oportunidades mediante la reducción de la heterogeneidad estructural. Es preciso pensar en la ejecución de un ambicioso programa de inversiones para la trasformación estructural de largo plazo (dos décadas), que permita a los sectores menos avanzados aumentar gradualmente la productividad y los ingresos de los ahí ocupados y mejorar la calidad de vida de las familias relativamente excluidas.

La estrategia de desarrollo incluyente descansa en dos pilares: a) la acentuación de la actual dinámica exportadora, ampliando su diversificación, y b) la atenuación de la heterogeneidad productiva, estrechando las diferencias de productividad entre tamaños de empresa, sectores y regiones.

La cuarta, está relacionada con la estrategia exportadora e indica que es imprescindible otorgar prioridad, desde los inicios del diseño, a las políticas que conduzcan a reforzar los eslabonamientos de la estructura productiva con la finalidad de propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados que aún no se encuentran plenamente integrados.

La quinta, se refiere a que en la nueva etapa de desarrollo propuesta, caracterizada por los objetivos de reducción de las brechas de productividad y la inequidad, es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo, con el fin de servir de marco orientador para reordenar y mantener los estímulos coherentes con esa visión y que se organice eficazmente alrededor de esta nueva función central. Ello implica pensar el desarrollo en términos de los sectores modernos de exportación y también, con verdadera contundencia, en los sectores de producción de menor productividad.

En este contexto, hay la necesidad de pensar en un cambio de enfoque de las políticas públicas y, así, superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ésta se ha constituido en el mayor obstáculo para lograr el crecimiento con equidad.

La sexta, es que la estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre éstos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos.

La nueva estrategia de desarrollo consiste básicamente en reducir los diferenciales de productividad entre los diversos segmentos de la economía, cuestión que involucra tanto a los sectores de producción interna como al sector exportador, esto es, a los actores interesados a nivel de ramas de actividad económica y comunas. En este sentido, el Estado debería tener la capacidad no sólo de diseñar la estrategia con la participación efectiva de empleadores, trabajadores y la comunidad, sino de aplicar políticas que consideren simultáneamente los aspectos globales, sectoriales y locales.

La séptima, se refiere a la creación de una "Agencia de Desarrollo". Dada la complejidad de las tareas indicadas, se prevé que esta labor no podría ser

asumida por ninguna de las instituciones públicas vigentes. De allí que se proponga la creación de una institución, con plena autonomía, que cuente con una institucionalidad equivalente a la que hoy tiene Corfo en materia de fomento productivo.

Para que una institucionalidad como la propuesta mejore la actual capacidad de gestión del sector público, será preciso abordar dos desafíos:
a) La modernización del Estado con el objetivo de dotar al sector público de más y mejores capacidades para enfrentar, además de las tareas tradicionales, la responsabilidad de elaborar una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. Se trata entonces de crear las condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organismos capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos.
b) El apoyo a la creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, vale decir, una red de instituciones sociales de base. Ésta es tal vez la tarea más grande que el Estado y la sociedad tienen por delante, para construir las bases sólidas de un desarrollo inclusivo, con menor pobreza relativa y desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- *Agosin, M., (2000) "Posibilidades y Limitaciones de las Políticas Económicas Redistributivas: Perspectivas de Largo Plazo", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.*
- *Assael, H. (1998) "La búsqueda de la equidad", Revista Cepal N° Extraordinario, CEPAL, Santiago.*
- *Banco Mundial (2003) "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?", Banco Mundial, Washington D.C.*
- *Beyer, H., (1997) "Distribución del Ingreso: Antecedentes para la Discusión" en Bielschowsky, R. (1998) "Evolución de las ideas de la CEPAL" en Revista CEPAL, N° Extraordinario, CEPAL, Santiago.*
- *Bonifaz, R., Bravo, D., (1998) " Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación" en Cortázar, R., Vial, J., (ed.) "Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo", DOLMEN/CIEPLAN, Santiago.*
- *Bravo, D., Contreras. D., (1999) "La Distribución del Ingreso en Chile 1990-1996: Análisis del Impacto del Mercado del Trabajo y las Políticas Sociales", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.*
- *CEPAL (2006) "Cepalstat. Estadísticas de América Latina y El Caribe", Santiago. www.cepal.cl*
- *Chenery, H., et al., (1974) "Redistribution with Growth", The World Bank, Washington, D.C.*
- *Comisión de las Comunidades Europeas (1993) "Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI", Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.*
- *Contreras, D., (1998) "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", resumen de su proyecto "La distribución del Ingreso en Chile 1990-1996: Análisis del Impacto del Mercado del Trabajo y las Políticas Sociales", Fondo de Políticas Públicas, y el Informe "Evolución del Bienestar en Chile: 1987-1997", Fondecyt, Santiago.*
- *_____, Larrañaga, O., Litchfield, J., et al., (2001) "Poverty and Income Distribution in Chile 1987-1998. New Evidence". Cuadernos de Economía vol. 38, N° 114, Pontificia Universidad Católica, Santiago.*
- *_____, Bravo, D., y Urzúa, S., (2002). "Poverty and Inequality in Chile 1990-1998: Learning From Microeconomic Simulations." Documento de Trabajo N°196, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.*
- *_____, Morone, P., (2002) "Inequality, Segregation and the Chilean Labour Market", Documento de Trabajo N° 193 Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.*

- _____, Sapelli, C., (2005) Presentación en conferencia "Los chilenos y la distribución del ingreso", http://www.uc.cl/laucmiraachile/pdf/l3_distribucion.pdf
- De Gregorio, J., Landerretche, O., (1998) "Equidad, Distribución y desarrollo integrador" en Cortázar, R., Vial, J., (ed.) Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, DOLMEN/CIEPLAN, Santiago.
- Engel, E., Galetovich, A, Raddatz, C., (1998) "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile", Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago.
- Ffrench- Davis, R. (1974) "Mecanismos y objetivos del redistribución del ingreso" en Foxley, A., (ed.) Distribución del Ingreso, FCE, México.
- _____ (2003) "Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile" en Ffrench-Davis, R., Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de la Política Económica en Chile, Lom Ediciones, Santiago.
- _____ (2005) "La Distribución del Ingreso: Deuda Pendiente" Informe N° 478 de Asuntos Públicos, ver en www.asuntospublicos.org
- García, A, (2005) "Chile: Distribución del ingreso y visión estratégica: Lecciones de Países Exitosos". Publicado en http://www.chile21.cl/ideas/50.act y http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que_es.html
- Guardia A. (2006) "Lineamientos de una estrategia exportadora para aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales y los clusters industriales existentes" (Santiago, CED).
- Infante, R., (1981) "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso" en El Trimestre Económico N° 190, FCE, México DF.
- _____, co-autor Klein, E., (1992) "Chile. Transformaciones del Mercado Laboral y sus efectos sociales: 1965-1990" Documento de trabajo N° 368, PREALC, Santiago.
- _____, (1999) (ed) La Calidad del Empleo, OIT, Lima
- _____, Sunkel, G (2004) Chile. Trabajo Decente y Calidad de Vida Familiar 1994 -2000, OIT, Santiago.
- _____, (2005) "Nuevos sectores sociales: empleo y calidad de vida" en Aportes para el debate. Desarrollo, empleo, equidad y democracia, Fundación Chile 21, Santiago.
- _____, (2006 a) (ed) Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, Ediciones Chile 21, Santiago.
- _____, (2006 b) "Economía Social. La experiencia de los países europeos", en Revista Foro N° 56, Fundación Chile 21, Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (1966-2005) Encuesta Nacional de Empleo, INE, Santiago.
- Jiménez, L.F., Ruedi N., (1998) "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos" en Revista de la CEPAL N° 66, Santiago.
- Katz, J., (2006) "Cambio estructural y capacidad tecnológica local" en Revista CEPAL N°89, CEPAL, Santiago.
- Landerretche, O. (2006) en "Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo" CORFO, Santiago.
- Larrañaga, O., (2001) "Distribución de Ingresos en Chile: 1958 - 2001" en Ffrench Davis, R, Stalling, B., (ed) Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973, LOM/CEPAL, Santiago.
- León, A., (2002) "¿Será Chile un país desarrollado cuando celebre el Bicentenario?" Columna de Opinión en Centro de Prensa CEPAL, Santiago. Ver en www.cepal.cl
- Llona, A., Uthoff A., (1978) " El problema de la distribución del ingreso: El caso chileno" en Zahler, R., et al, Chile 1940/1975. Treinta y cinco años de discontinuidad económica, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Marshall, J., (1987) "Los obstáculos para el crecimiento de la economía chilena" en Edwards, E., (ed) Dinamismo y Equidad: cohabitación forzosa, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago.
- Martner, G., "Exclusión y necesidades sociales" en Infante (ed) Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, Ediciones Chile 21, Santiago.
- Meller, P., (2005) "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento" en Meller, P., (ed) La paradoja aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema, Aguilar Chilena de Ediciones S. A., Santiago.
- _____ (2000) "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década del 90)" Documento de trabajo CEA N° 69, Universidad de Chile, Santiago.

Mizala, A., Romaguera, P., (2001) " La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000" en Ffrench Davis, R-, Stalling, B., (ed.) Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973, LOM/CEPAL, Santiago.

- *Molina, S., (2005) Es el tiempo de la Equidad, Banco del Desarrollo, Santiago.*
- *Núñez, J., Risco, C., (2005) "Movilidad Intergeneracional del Ingreso", Expansiva, Santiago. www. expansiva.cl*
- *OIT (2006) "Chile.Informe de Empleo 2005", OIT, Santiago.*
- *Perry, G., Arias, O., López, J.H., Maloney, W., Servén, L., (2006) Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles, Banco Mundial, Washington, D.C.*
- *Pinto, A., Di Filippo, A., (1974) "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina" en Foxley, A., (ed.) Distribución del Ingreso, FCE, México*
- *Pinto, A., Di Filippo, A., (1982) "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural" en Franco., R (comp.) Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago.*
- *Repetto, A., (2005) "Desigualdad de ingresos y Oportunidades en Chile" en Meller, P., (ed) La paradoja aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema, Aguilar Chilena de Ediciones S.A., Santiago.*
- *Rojas, P. (2006) Evolución de la economía chilena y sus desafíos para el futuro. (Santiago, CED).*
- *Ruiz-Tagle J., (1998) "Chile: 40 años de Desigualdad de Ingresos" Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.*
- *Rupfer, D., Rocha, F., (2005) "Productividad y Heterogeneidad estructural en la industria brasileña" en Cimoli, M (ed.) Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina, CEPAL/ BID, Santiago.*
- *Sapelli, C., (2006) "Machuca, la movilidad social y la distribución del ingreso en el Chile de hoy", Revista Administración y Economía UC N° 59, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.*
- *Schatan, J., (2005) "Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile", Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), Santiago.*
- *Slavinsky, Z., (1964) "Anexo Estadístico" en CEPAL, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", E/CN,12/L.1, CEPAL, Santiago.*
- *Souza, P., Tokman, V., (1977) "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas" en Muñoz, O., (comp.) Distribución del Ingreso en América Latina, CLACSO, Santiago.*
- *Sunkel, O., (1978) "La dependencia y la heterogeneidad estructural" en Revista El Trimestre Económico N° 177, Méjico DF.*
- *_____ (2004) "En busca del desarrollo perdido" en Colección Ideas N° 70, Fundación Chile 21, Santiago.*
- *_____ (2006 a) "La Distribución del Ingreso en Chile", en Revista Foro N° 58, Fundación Chile 21, Santiago.*
- *_____ (2006 b) "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina" en Aromando, J., (ed.) El desafío de la Globalización en América Latina, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires.*
- *____, Infante, R., (2006) "Hacia un crecimiento incluyente" mimeo Fundación Chile 21, Santiago.*
- *Tokman, V., (1982) "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-80" en Revista Cepal N° 17, CEPAL, Santiago.*
- *____ V., O'Donnell, G., (1998) (eds.) Poverty and inequality in Latin America, University of Notre Dame, Indiana, USA.*
- *____ (2004) Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda, FCE, Santiago.*
- *____ (2006) "Inserción laboral mercados de trabajo y protección social" Serie Financiamiento del Desarrollo N° 170 de CEPAL, CEPAL/GTZ, Santiago.*

Vergara, R., Rivero, R (2005) Documento de Trabajo "Productividad Sectorial en Chile: 1986-2001" en Instituto de Economía N° 286, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Lineamientos de política económica 2007 - 2010
La conveniencia de considerar un plan alternativo

Manuel Riesco

INDICE

Resumen 115

Lineamientos de Política Económica 2007 – 2010

La Conveniencia de Considerar un Plan Alternativo

La coyuntura que enfrenta la Presidenta Bachelet

Hacia un Nuevo Modelo Desarrollista de Bienestar Social en América Latina

Elementos de un Programa Alternativo de desarrollo nacional 2006-2010

1) Plena participación en la construcción de una América Latina crecientemente integrada que aspire a la soberanía en el siglo XXI
2) Recuperación para el Estado de la renta de sus recursos naturales
3) Reconstrucción del servicio civil del Estado, en las dimensiones y grados de profesionalismo que demanda su nivel de desarrollo
4) Construcción de un Estado de bienestar moderno, que ofrezca un nuevo trato a sus ciudadanos y sea motor del desarrollo económico
5) Un manejo macroeconómico que restablezca los equilibrios perdidos debido a la unilateralidad del actual

Bibliografía

Resumen

El presente documento busca sugerir lineamientos alternativos de política económica para Chile en el período 2006-2010. Sostiene que no es menor la probabilidad de una modificación sustancial en la actual situación política, que genere un cuadro en el cual sea imperativo configurar nuevas y más amplias alianzas políticas y sociales de sustento al gobierno de la Presidenta Bachelet. Argumenta la conveniencia de contar con un programa económico alternativo adecuado a tales circunstancias y sugiere posibles lineamientos del mismo. Sustenta su factibilidad sobre la base de aprovechar la disponibilidad de los excedentes que genera y generará el alto precio del cobre, para acelerar el desarrollo del país en el mediano plazo, además de proporcionar lineamientos sobre políticas específicas para distribuir el ingreso. Parte de un diagnóstico crítico amplio, que identifica las principales distorsiones introducidas por el modelo económico vigente, entre las cuales se mencionan la inserción del país en América Latina, la política de recursos naturales, la reconstrucción del servicio civil del Estado, la política social y, la política macroeconómica. Luego analiza la evolución económica tras la recesión del año 1999 y algunos problemas pendientes, como empleo y distribución del ingreso. También identifica situaciones favorables y los márgenes de holgura disponibles para la elaboración de una estrategia de crecimiento hasta 2010, incluyendo la economía internacional, los tratados de libre comercio, los excedentes acumulados por el alto precio del cobre, la capacidad instalada ociosa y la disponibilidad de mano de obra. Sobre esa base, sugiere alternativas de crecimiento hasta fines de esta década y políticas para distribuir el ingreso.

Lineamientos de Política Económica 2007 – 2010

La Conveniencia de Considerar un Plan Alternativo

El presente documento explora la contingencia de un determinado escenario nacional, diferente al actual. Argumenta que no es menor la probabilidad de un cambio sustancial en la situación política, tal que genere la necesidad de establecer un nuevo y más amplio campo de alianzas políticas y sociales para sustentar el gobierno de la Presidenta Bachelet.

Ante tal eventualidad, busca sugerir lineamientos alternativos de política económica 2007-2010, que puedan ayudar a configurar dichas alianzas. Identifica las principales distorsiones introducidas por el modelo económico vigente, entre las cuales se mencionan: insuficiente adhesión al proceso de integración en curso en América Latina, deficiencias de la actual política de recursos naturales, debilitamiento del servicio civil del Estado, persistencia de la privatización de la política social y, la insistencia en prácticas reduccionistas de manejo macro-económico.

Sustenta la factibilidad de dicho programa alternativo sobre la base de aprovechar la disponibilidad de los excedentes que genera y generará el alto precio del cobre. Analiza la evolución económica tras la recesión del año 1999 -fase de lento crecimiento hasta el 2003, el dinamismo de los años 2004 y 2005 y sus causas, y los síntomas de desaceleración en 2006- junto a problemas pendientes, como empleo y distribución del ingreso. Identifica situaciones favorables

y los márgenes de holgura disponibles para la elaboración de una estrategia de crecimiento hasta 2010, incluyendo la economía internacional, los tratados de libre comercio, los excedentes acumulados por el alto precio del cobre, la capacidad instalada ociosa y la disponibilidad de mano de obra. Sobre esa base, sugiere alternativas para acelerar el desarrollo del país en el mediano plazo, y proporciona sugerencias sobre políticas específicas para distribuir el ingreso.

La coyuntura que enfrenta la Presidenta Bachelet

El gobierno de la Presidenta Bachelet transcurre en un momento complejo, en el cual al parecer buscan desenvolverse tensiones poderosas, que cruzan diversos planos, y atraviesan diferentes dimensiones. Por una parte, parece coincidir con una inflexión en la estrategia de desarrollo, en un contexto que trasciende al nivel regional, lo cual puede constituir el trasfondo general del momento, y por lo tanto el criterio principal a tener en cuenta al determinar el curso estratégico a seguir. En cierta medida, dicho cambio de estrategia parece inscribirse asimismo en un cambio de mareas ideológico a nivel mundial, que se alejan del neoliberalismo que ha predominado en décadas recientes.

Por otra parte, en el plano político interno parecieran deshilvanarse finalmente los amarres institucionales y políticos vigentes durante el largo período de transición a la democracia, de lo cual parecen constituir las señales más significativas la elección de la propia Presidenta y los simultáneos desplazamientos y divisiones que afectan a todas las fuerzas políticas, así como el resurgimiento de la movilización social masiva, y las consecuentes reformulaciones de la agenda pública.

Las expresiones más relevantes en que parecen anudarse estas dos grandes dimensiones de la coyuntura actual, son las crisis paralelas de los sistemas privatizados de previsión y educación, las que se manifestaron de manera coincidente durante el primer año del nuevo gobierno. La primera había venido madurando de forma gradual y en torno a la misma, hasta el momento, la coalición de gobierno y la propia Presidenta han logrado mantener la iniciativa. En las postrimerías del gobierno de Lagos, las autoridades gubernamentales del sector, y especialmente el Superintendente de AFP, jugaron un rol importante para poner el tema en discusión, y luego, durante la campaña electoral, lo asumieron y elevaron al primer lugar de la agenda. La propia Presidenta ha tenido un papel relevante en la materia, levantando casi en forma personal el tema de las mujeres, que resulta en definitiva ser el más importante en la reforma.

El nuevo gobierno reafirmó esta línea con la instalación inmediata de la comisión respectiva y el proceso subsecuente de reforma, hoy en pleno curso. La propuesta evacuada por esta comisión -en cuya composición se mantuvieron en buena medida criterios excluyentes que han venido rigiendo desde los inicios de la transición, y que consisten en remitir la discusión de las políticas públicas en lo fundamental a los sectores partidarios de mantener el modelo en curso-, recoge una parte del problema que es imposible continuar soslayando. Sin embargo, se mantiene en lo principal dentro del esquema vigente, cuyos ejes principales no toca, como analizamos más abajo. El respectivo proyecto de ley, presentado al Parlamento en las postrimerías de 2006, se mantiene dentro de los marcos del informe de la comisión asesora. Si bien ha sido valorado ampliamente en cuanto a su importante propuesta de pensión básica, su insistencia en mantener al sistema de AFP -con cambios menores- como base exclusiva de las pensiones contributivas, ha merecido el fuerte rechazo de un sector, y se ha levantado un arco político y social de gran amplitud que propone avanzar hacia cambios más de fondo en esta materia. La movilización social respectiva está siendo encabezada por los sectores inmediatamente afectados por el daño previsional, especialmente la asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y está por verse cuál va a ser en definitiva la magnitud que alcance

en el curso del 2007, cuando el proyecto sea discutido en el Parlamento.

La crisis del sistema educacional privatizado, en cambio, se precipitó de un modo del todo inesperado. El tema no formaba parte del programa de la actual Presidenta, ni fue mencionado durante la campaña, excepto por la candidatura de Juntos Podemos Más, pero sin gran relieve en ese momento. La entonces candidata Bachelet suponía un resultado más o menos exitoso de la "reforma educacional" hasta entonces en aplicación, en los niveles básico y medio; se planteaba algunas iniciativas en el nivel superior relacionadas con mejorar el acceso mediante la ampliación del crédito universitario, lo cual fue de hecho adelantado en los últimos meses del gobierno de Lagos, y centraba sus iniciativas en el nivel preescolar.

De este modo, el país fue tomado completamente por sorpresa cuando la tradicional movilización estudiantil de otoño -que como todos los años recogía algunas reivindicaciones menores y cuyas dimensiones, si bien variaban año tras año, se mantenían siempre en un tono menor- en pocos días abarcó a un millón de estudiantes a lo largo de todo el país. Fue sin duda la mayor expresión de movilización ciudadana desde las grandes jornadas de protesta de los años 80, que desataron el proceso que puso término a la dictadura. La reacción del gobierno y la Presidenta marcaron, por su parte, una diferencia esencial con los anteriores gobiernos democráticos. En efecto, en este caso, en lugar de reprimir, ponerse en contra de la manifestación, o buscar desmontarla atendiendo sus reivindicaciones menores, el gobierno y la Primera Mandataria dieron muestras de una interesante sensibilidad estratégica. No sólo recogieron las demandas puntuales que la gatillaron, sino que se apoyaron en la movilización para poner en cuestión el nudo principal de la institucionalidad educacional heredada de la dictadura. Por su parte, el movimiento estudiantil había dado muestras de visión bastante notables, levantado este tema como consigna central, pasando en pocos días de la demanda de un nuevo pase escolar a exigir la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de la Educación, LOCE.

Estos procesos de reforma se encuentran en pleno curso, y es posible que en torno a su desenlace se concentren todas las demás cuestiones de la coyuntura. Sin embargo, lo más probable es que, como ocurre casi siempre, de la niebla del curso concreto de los acontecimientos surjan de pronto otros temas que adquieran protagonismo decisivo. Por el momento, dos iniciativas complementarias a las anteriores han sido levantadas por un amplio arco de fuerzas políticas y sociales reunidas en el Parlamento Social, que agrupa a todas las principales fuerzas políticas a excepción de la derecha, y a todas las principales organizaciones sociales, en el arco más amplio logrado desde la Asamblea de la Civilidad y el movimiento por el NO en el plebiscito de 1988. Las mismas se refieren al cambio del sistema electoral binominal y a la reforma de la legislación laboral. Otro tema en la agenda de movilización social es la reforma a la legislación minera.

Por expresarlo en los conocidos términos de la teoría política clásica, pareciera que al menos pueden estar dadas dos de las condiciones objetivas requeridas para un cambio sustancial en la situación política. Por una parte, existe un extendido convencimiento en la ciudadanía acerca de la necesidad de un cambio profundo en el estado de cosas del país, el que se manifiesta explícitamente como un deseo de cambiar un modelo económico que es percibido como injusto y crecientemente ineficaz en muchos ámbitos. Dicho fenómeno es medido sistemáticamente por sondeos de opinión, los que indican amplísimas mayorías en esa dirección. En una encuesta CEP, más del 70% se manifestó partidario de que "las escuelas vuelvan al Ministerio de Educación", mientras el 82% expresó su deseo de cambiar el modelo económico, en una encuesta dada a conocer por el ex presidente de un partido de gobierno. En relación al sistema previsional, asimismo, todo indica que sustanciales mayorías son partidarias de terminar con el sistema de AFP y restablecer la previsión pública.

Por otra parte, se aprecia un significativo desarreglo en el bloque en el poder desde el fin de la dictadura. Entre los signos más salientes de este fenómeno están aquellos que afectan a la coalición de gobierno, la que está sufriendo conflictos de significación, tras el cambio que ha significado el gobierno de la presidenta Bachelet. Ellos se manifiestan por ahora principalmente en un recambio de cuadros gubernamentales, que se extiende asimismo a sus parlamentarios y a los partidos de gobierno; así como en su manera de asumir las reformas antes mencionadas, entre otros aspectos. A ello se suman serios conflictos entre los partidos de gobierno y al interior de éstos, lo cual llevó a un dirigente de la coalición a calificar el 2006 como su año más difícil.

El cuadro en la oposición no es menos complicado, puesto que sus permanentes conflictos internos se dan en el contexto del fracaso de la estrategia de acceso al poder que había venido siguiendo por casi una década, sin que se aprecie aún el surgimiento de una alternativa; además de un sostenido deterioro en su evaluación pública. Las FF.AA., por su parte, han dejado ya hace tiempo de jugar un rol político de significación, lo cual constituye uno de los logros más importantes del proceso de transición hasta el momento, así como muy especialmente del movimiento nacional e internacional de derechos humanos. La muerte de Pinochet ha refrendado la desaparición de esa expresión política, sin perjuicio que sus funerales mostraron la persistencia de su halo tanto en el ejército como en la derecha y el empresariado. Este último sector, por su parte, ha venido evidenciando desde hace algunos años ciertos tímidos movimientos, que se manifiestan, por ejemplo, en el recambio de sus principales dirigentes y en una diferente orientación de algunos de sus centros de pensamiento, los cuales apuntan a su gradual alejamiento del pinochetismo.

De llegar a producirse un cambio en el estado de ánimo de la ciudadanía, que la lleve a manifestarse de modo más enérgico -la conocida tercera condición objetiva del cambio-, el cuadro político puede modificarse rápidamente y de modo sustancial. Bastaría, por ejemplo, con que en el curso de 2007 se reprodujese en alguna medida la movilización estudiantil de 2006, y se plegara a la misma una importante movilización laboral, para que la correlación general de fuerzas se corrija significativamente. En un cuadro de movilizaciones, parece posible lograr que el Parlamento, aún sin cambios en su composición, apruebe reformas en educación y previsión de mayor envergadura que las que hoy día parecen posibles de lograr. Del mismo modo, en un cuadro diferente, parece posible plantearse mejoras adicionales en la legislación laboral, así como al sistema de protección social, tales como mayores avances en salud y cambios en el seguro de cesantía. En el plano político, un cuadro diferente permitiría no sólo adelantar cambios mayores al sistema binominal, sino avanzar hacia una nueva constitución política, sin la cual difícilmente puede pensarse seriamente en el término definitivo de la transición.

Naturalmente, ninguno de los cambios anteriores parece posible sin establecer un nuevo bloque en el poder, lo cual considera la necesidad de una nueva alianza política -la conocida condición subjetiva del cambio-, que otorgue una expresión adecuada en la conducción del Estado de las mayorías nacionales y, en especial, al significativo actor social constituido por el asalariado moderno, de gran extensión numérica en la nueva conformación sociológica, y de crucial importancia económica.

Por otra parte, como es bien sabido, en materia de alianzas políticas, muchas veces sino siempre, "la necesidad crea el órgano", es decir, cuando se requieren coaliciones capaces de implementar determinados cambios, no es infrecuente que las mismas surjan, a veces, de los modos más insospechados. Así ha quedado demostrado una vez más, por ejemplo, con la irrupción del kirchnerismo en Argentina, y el triunfo de coaliciones progresistas en casi todos los países de América Latina. En el caso chileno actual, si llegan a producirse las condiciones objetivas para ello, no se puede descartar que la propia Presidenta de la República encabece un reacomodo de esta

naturaleza, extendiendo la coalición de gobierno hacia ambos lados del espectro político, tal vez de modo explícito, pero más probablemente de manera tácita, adelantando un programa de gobierno diferente y, desde luego, mediante la reorientación de los cuadros gubernamentales en una dirección más adecuada a la nueva correlación de fuerzas políticas que pueda resultar.

En este cuadro, que parece muy fluido, la reflexión acerca de la adecuación del plan nacional de desarrollo para el período 2006-2010 parece muy pertinente y prudente, no necesariamente para su implementación en el cuadro actual, sino para tenerla en consideración en la eventualidad de un cambio de situación como el descrito. ¿Es factible aprovechar la disponibilidad de los excedentes que genera y generará el alto precio del cobre, para acelerar el desarrollo del país en el mediano plazo, además de adoptar medidas específicas para distribuir el ingreso? ¿Es posible plantearse algunas otras iniciativas que apunten al corazón del modelo vigente, y que permitan superar algunas de las principales distorsiones de las que adolece la economía nacional? ¿Es razonable pensar en un diseño reformulado de la agenda económica y social que, adecuándose más al paradigma estratégico que parece emerger en América Latina, pueda canalizar de manera más o menos fluida el curso de las significativas tensiones acumuladas en todos los planos de la vida nacional? ¿Puede pensarse que una tal reformulación estratégica pueda, de retorno, ayudar a reconformar, de modo implícito o explícito, un nuevo sistema de alianzas políticas? La evolución económica tras la recesión de 1999 aparece marcada por una fase de lento crecimiento hasta 2003, seguida por un significativo dinamismo los años 2004 y 2005, y nuevamente síntomas de desaceleración en 2006. A lo largo de todo el período, sin embargo, el desempleo se ha mantenido en niveles inaceptables, y la distribución del ingreso se ha continuado deteriorando de modo significativo. En todo ello parece haber incidido de manera decisiva el manejo macro económico y, en especial, su reducción a objetivos anti-inflacionarios y mantención de un tipo de cambio deprimido, tras los cuales aparecen alternándose las políticas monetaria y fiscal (Fazio, 2006). Existen, sin embargo, situaciones favorables y márgenes de holgura disponibles para la elaboración de una estrategia de crecimiento hasta 2010, que permita revertir esas tendencias y, al mismo tiempo, avanzar en la reformulación de la estrategia de desarrollo nacional, en un contexto de creciente integración regional. Entre los factores a considerar en este análisis, se incluyen la evolución de la economía internacional, los tratados de libre comercio, los excedentes acumulados por el alto precio del cobre, la capacidad instalada ociosa y la disponibilidad de mano de obra. Sobre esa base, parece posible sugerir alternativas de crecimiento hasta 2010 y políticas para distribuir el ingreso que, al mismo tiempo, permitan avanzar en el necesario cambio de la estrategia general de desarrollo.

Hacia un Nuevo Modelo Desarrollista de Bienestar Social en América Latina

La reformulación programática que sugerimos mas abajo, tiene como punto de partida la hipótesis central que Chile confronta un momento de transición hacia una nueva estrategia de desarrollo, debido a que la economía del país adolece de serios desequilibrios, producto de las insuficiencias y distorsiones de un modelo económico que mantiene todavía muchos de los lineamientos básicos impuestos por la dictadura.

Mirado desde una perspectiva histórica más larga, durante el curso del último siglo, el Estado chileno ha presidido la completa transformación social y económica del país, mediante dos estrategias sucesivas, las cuales, si bien se han confrontado violentamente entre sí, parecieran al mismo tiempo conformar una unidad, en que la segunda aparece determinada por la primera. A partir del 11 de septiembre de 1924, y hasta el 11 de septiembre de 1973, entre dos golpes militares, el Estado adoptó la estrategia denominada "desarrollista," en la cual el progreso, en sus dos dimensiones, económico y social, fue la consigna central. De esta manera, por una parte, construyó directamente la infraestructura

económica hasta entonces inexistente, tarea que los incipientes actores sociales modernos no eran capaces de asumir por sí mismos como lo habían hecho en los países pioneros. Por otra parte, se propuso la tarea de fortalecer a dichos actores, mediante políticas de protección al naciente empresariado, así como de manera muy importante, con políticas sociales que acompañan la transformación del campesinado en asalariados urbanos, e intervenciones de transformación social directa, cuyo logro más significativo fue la reforma agraria, las que se constituyeron así en una parte esencial del proyecto.

Es posible que la decadencia de esta estrategia, y su reemplazo hacia fines del siglo, sea una consecuencia de su éxito en terminar para siempre con la estructura social secular, y prohijar a los actores sociales modernos que pudieron dar sustento a la estrategia que la vino a reemplazar. En el caso chileno, el período desarrollista culminó de manera revolucionaria. En pocos años introdujo transformaciones radicales e irreversibles en la vieja estructura agraria, al mismo tiempo que recuperó la renta de los recursos naturales, hasta entonces en manos del capital extranjero, y logró avances espectaculares en la nutrición, salud y educación de la población. Dichos logros históricos constituyen la verdadera base del dinamismo posterior de la economía chilena (Illanes-Riesco, 2007; Draibe-Riesco, 2007).

Por otra parte, el origen contrarrevolucionario del gobierno militar que inició la nueva estrategia, y la revancha que se cobraron entonces las elites contra el Estado y los trabajadores -que recientemente las habían expropiado- determinó el carácter extremo y especialmente contradictorio de la versión chilena de la estrategia denominada "Consenso de Washington". Muy posiblemente, esta última va a ser considerada en el futuro como una suerte de anticipo unilateral de la modernidad que en su propio beneficio llevaron a cabo el gran empresariado, capitales externos, y su reducido entorno de altos ingresos. Sin embargo, en todas partes ello ocurrió con olvido y en algunos casos, como el chileno, con grave perjuicio de las grandes mayorías y, también en este caso, con un considerable desmantelamiento de las instituciones del Estado creadas durante el período anterior, particularmente aquellas relacionadas con la política social.

Las formulaciones del modelo declinante, partían del supuesto simplista y sesgado que los problemas del desarrollo económico y social se pueden resolver en lo principal creando un ambiente favorable a los negocios, en un marco de total apertura al comercio, la inversión extranjera y el movimiento de capitales. Efectivamente, en el curso de las últimas décadas se ha mejorado sensiblemente el ambiente de corto plazo para las mayores empresas privadas, especialmente las extranjeras -como lo evidencian sus elevadas utilidades-, e incrementado abundantemente la provisión de bienes y servicios, incluyendo servicios sociales diferenciados, destinados a las minorías acomodadas, las cuales al mismo tiempo han aumentado fuertemente sus diferencias de ingresos y riqueza con la mayoría de la población. Chile continúa estando, como lo evidencian las estadísticas del Banco Mundial, entre los países con peor distribución del ingreso en el mundo, a pesar del impacto mitigador de las políticas sociales focalizadas en los sectores más pobres (Fazio, 2006; Illanes-Riesco, 2007; Draibe-Riesco, 2007).

Al mismo tiempo, sin embargo, se ha aislado relativamente al país del proceso de construcción de una América Latina integrada, mientras se accedía a la apertura indiscriminada, incluyendo el libre flujo financiero y de servicios, que demanda la estrategia de la potencia hegemónica (CENDA-MINSEGPRES 2006). Se han entregado los recursos naturales a la explotación privada, principalmente extranjera, prácticamente sin cobro alguno, con el resultado de un enorme subsidio que ha resultado en sobreexplotación de los mismos, con grave perjuicio a la economía y el medio ambiente, y transferencias de renta gigantescas, las cuales sólo en la minería del cobre alcanzan órdenes de magnitud comparables al presupuesto del Estado (Riesco et al., 2005).

Por otra parte, se ha desmantelado severamente el servicio civil del Estado -lo cual ha continuado mediante la aplicación de las teorías de la llamada "tercera vía", mientras en el mundo se aprecia una fuerte reacción (Suleiman, 2004)-, especialmente sus servicios públicos sociales, con el resultado de un serio deterioro en los sistemas de protección social que atienden a la mayoría de la población – especialmente a la hoy masiva clase media asalariada-, mientras al mismo tiempo, la apertura a la economía global incrementaba sensiblemente la precariedad de sus empleos y su nivel de inseguridad. La privatización de los servicios sociales, y especialmente el sistema previsional, ha incidido asimismo de manera significativa en el deterioro de la distribución del ingreso (CENDA 2006 a, b, c).

Adicionalmente, se ha establecido un manejo macroeconómico centrado en el objetivo antiinflacionario, que ha generado serios desequilibrios en diferentes planos, agudizando el comportamiento cíclico de la economía y prolongando sus fases recesivas, lo que ha perjudicado a los sectores productivos, particularmente a la pequeña y mediana empresa. Al mismo tiempo, el manejo macroeconómico ha subsidiado generosamente al sector financiero, al capital extranjero, y a los mayores grupos empresariales, mientras ha restringido el gasto público y contenido los incrementos salariales, contribuyendo así decisivamente al incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso (CENDA-MINSEGPRES 2005).

El rol del Estado en la política social y económica fue desmantelado con verdadera saña por la dictadura. Esto no ocurrió en otros países de América Latina, donde las llamadas "reformas estructurales" tuvieron lugar durante los años 1990 y fueron realizadas por gobiernos democráticos, principalmente, los que al mismo tiempo estaban expandiendo fuertemente el gasto público social. Sin embargo, durante la dictadura, la acción del Estado continuó forzando el cambio social y económico, aunque esta vez bien brutalmente, en beneficio de la emergente clase empresarial y minorías de altos ingresos, mientras los trabajadores y la mayoría de la población debieron soportar penurias y represión. En el trasfondo, la migración campesina alcanzaba un ritmo muy rápido durante la dictadura, en parte forzada directamente por la forma peculiar en que Pinochet dio cumplimiento a la ley de reforma agraria, que significó que cientos de miles de campesinos fueron expulsados de sus tierras (Riesco, 1988). Paralelamente, se fortalecía por todos los medios a la emergente clase empresarial, especialmente a los grandes grupos económicos, parte de los cuales se constituyó a partir de la privatización de empresas estatales (Illanes-Riesco, 2007).

A pesar de las significativas variantes introducidas al mismo a partir de 1990 -y que en general han intentado corregir algunos de sus aspectos más extremos y dañinos- puede sostenerse que dicho modelo ha predominado sin modificaciones fundamentales desde hace treinta años. Durante los primeros gobiernos democráticos, la economía creció a un ritmo muy acelerado hasta 1997, atravesó una recesión que si bien no fue violenta, significó una caída muy drástica en los ritmos de crecimiento previos, y se prolongó durante seis años hasta 2003. De todas formas, el impresionante crecimiento de los años 90 permitió que la pobreza, que alcanzaba a la mitad de la población al fin de la dictadura, bajara a una quinta parte, y que todos los indicadores sociales mejoraran significativamente, tal como lo registra el Índice de Desarrollo Humano, IDH del PNUD. Sin embargo, una parte mucho mayor todavía fue a parar al segmento de altos ingresos -los pocos que la pasan bien- a medida que la distribución del ingreso se ha tornado aún más escandalosa en años recientes, como denunció la Iglesia Católica. El PIB creció un 80% entre 1989 y 1997, medido según una serie con base en 1986, y nuevamente 25% entre 1997 y 2004, mientras que en 2005 volvió a crecer más de un 6%, con lo cual más que se duplicó durante todo el período (2,3 veces entre 1990 al 2005). En 2006 el crecimiento se aproximo al 4,7%. El gasto público creció más que el PIB entre 1989 y 2000,

y un poco por debajo de éste entre 2000 y 2005, durante el gobierno de Lagos, y lo mismo ocurrió con el gasto público social. Como resultado, el tamaño del Estado casi se triplicó durante el período (el gasto público aumentó 2,8 veces entre 1990 y 2005), aunque todavía alcanza más o menos a un quinto del PIB, lo que es bajo incluso en América Latina. El gasto público en salud más que se triplicó (3.4 veces) y en educación se multiplicó por más de cuatro (4.4 veces). Aún después de esta recuperación, sin embargo, el tamaño del Estado y el gasto público social permanecen muy reducidos, aún para los modestos estándares latinoamericanos. Los esfuerzos, intentados por los gobiernos democráticos, de recuperar el daño inferido a las instituciones del Estado, aunque muy visibles en áreas como infraestructura y otras, han sido dificultados tanto por la falta de una institucionalidad plenamente democrática, como por la persistente hegemonía de la ideología neoliberal tanto en la comunidad académica como en los cuadros gubernamentales (Illanes-Riesco, 2007).

Hoy, sin embargo, el segundo modelo parece evidenciar a su vez signos de agotamiento y se visualiza un nuevo cambio de estrategia de desarrollo. En la estrategia que parece emerger, el Estado ofrecería un nuevo trato a la población mediante la construcción de un moderno Estado de bienestar, y asumiría nuevamente la responsabilidad de conducir el desarrollo nacional. En esta oportunidad, sin embargo, enfrentará dicho desafío apoyándose en los nuevos actores sociales y económicos surgidos de todo el proceso anterior, y en un espacio latinoamericano crecientemente integrado que aspire a tener soberanía en el mundo del siglo XXI. En la actualidad, se aprecian en América Latina expresiones inequívocas de rechazo a esa estrategia de desarrollo, en una dirección que se aleja del predominio hegemónico neoliberal. En la región está surgiendo la que será una de las grandes potencias económicas del siglo que se inicia. Concientes de la necesidad de construir un espacio mayor que aspire a tener soberanía en el marco de bloques económicos gigantescos a nivel mundial, la estrategia de los mayores países de América del Sur, Brasil y Argentina, se ha orientado de manera sistemática en el curso de la última década a la generación de ese espacio. Al mismo tiempo, han logrado plegar a dicha estrategia a otros países en un proceso complejo, en que persisten las convulsiones propias de períodos anteriores del desarrollo social. No puede descartarse que la otra potencia subregional, México, pueda en su momento optar por un camino similar.

Los lineamientos generales de esa política no son diferentes en muchos sentidos a los seguidos en largos períodos por Europa y EE.UU. durante el siglo XX. Consisten en generar grandes programas estatales de desarrollo, los que al mismo tiempo fortalecen al conjunto del empresariado que los ejecuta en su mayor parte, y que tienden a dotar al espacio económico de una infraestructura moderna de energía, comunicaciones, transporte, ciencia y tecnología, mientras al mismo tiempo impulsan industrias como la aeroespacial y defensa, entre otras, todo lo cual les permite alcanzar un nivel de soberanía capaz de contar con una política independiente en relación a los bloques establecidos y, otros, emergentes. Al mismo tiempo, mediante la construcción de un moderno estado de bienestar, ofrecen un nuevo trato a su población, especialmente a su moderna clase asalariada, que se constituye en fuerza gravitante y normalmente ejerce gran nivel de influencia en la conducción del Estado (Illanes-Riesco, 2007; Draibe-Riesco, 2007; CENDA-MINSEGPRES 2006).

Mientras tanto, la potencia hegemónica del presente lleva a cabo una estrategia de bloqueo o retraso, en cuanto sea posible, a la integración subregional, tendiente a la subordinación individual de cada uno de los países, integrándolos en un bloque económico controlado por ella misma. En ello ha contado con el apoyo de la estrategia en relaciones internacionales seguida por los gobiernos chilenos (CENDA-MINSEGPRES 2006).

Hay que mencionar que estas estrategias evidenciadas en la región, así como su surgimiento

y decadencia, tienen correlatos a nivel mundial tanto en los países desarrollados como, asimismo, en otras regiones subdesarrolladas. Sin embargo, si bien todas ellas muestran cierta simultaneidad, así como un lenguaje y conceptualización que son comunes, sus contenidos son completamente diferentes. Éstos dependen, en cada caso, del momento histórico general por el cual atraviesa cada una de esas sociedades, determinado a su vez por las características de su estructura social, como asimismo por los muy diferentes patrones de evolución histórica seguidos por ellas, así como en un plano mucho más concreto, por las instituciones y eventos políticos determinantes que conforman en definitiva las formas que ellas adoptan en cada lugar.

Elementos de un Programa Alternativo de desarrollo nacional 2007-2010

En lo que sigue, se presentan algunos elementos de un posible diseño de una nueva estrategia de desarrollo nacional, que puede avanzar hacia los objetivos simultáneos de propender hacia el paradigma que parece emerger tras la declinación del neoliberalismo, en el marco del acelerado desenlace de la transición y de las nuevas alianzas político-sociales que emergen de ambas situaciones, considerando también las posibilidades y exigencias derivadas de una situación económica favorable. Los mismos se presentan a modo de tesis, y siguen el esquema de lo que se consideran las principales distorsiones del esquema socio-económico actual, en el orden de su respectiva importancia estratégica. Dicho orden, ciertamente, no tiene necesariamente que ver con los tiempos y ritmos de su eventual implementación.

1) Plena participación en la construcción de una América Latina crecientemente integrada que aspire a la soberanía en el siglo XXI

El elemento más importante a considerar en un diseño alternativo pareciera ser la estrategia por parte del Estado chileno para confrontar el dilema que el ejercicio de la soberanía en el siglo que se inicia aparentemente requiere de un espacio mayor, al que sólo parece posible acceder mediante su construcción conjunta con los Estados de los países de la región, en un proceso de integración que respete las particularidades y apoye el desarrollo de cada cual, los que deben seguir sus propios cursos, al tiempo que se crean instituciones comunes. Sin perjuicio de sus constantes avances y retrocesos, normales en un proceso de esta envergadura y complejidad, existe hoy en América del Sur un curso de integración en marcha. Éste es el que encabezan los mayores Estados de la subregión y al que se han ido incorporando otros en forma creciente. Pareciera corresponder que el país se sume al mismo de modo pleno.

En el curso del período 2007-2010, Chile puede incorporarse plenamente al proceso de integración latinoamericana, cuyo eje principal pasa en la actualidad por el Mercosur, pacto al cual el país puede integrarse como socio pleno. Parece posible impulsar, asimismo, que la Comunidad Andina de Naciones confluya como tal en la misma dirección, en la perspectiva de incorporar al conjunto de países sudamericanos en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Ello, a su vez, puede crear las condiciones para que México, y por añadidura los países de Centroamérica y el Caribe, puedan mirar su integración a este proceso como una alternativa viable a su actual compromiso con las potencias del Norte.

De la misma manera que hicieron antes otras regiones, parece probable que los Estados latinoamericanos, crecientemente integrados, avancen en el desarrollo de grandes iniciativas tendientes a dotar a la región de una moderna infraestructura económica y, al mismo tiempo, procedan a construir modernos estados de bienestar que, ofreciendo un nuevo trato a sus poblaciones, sean a su vez un importante motor del desarrollo económico. Como ocurrió en Europa y EE.UU. durante el pasado siglo, el que ahora se inicia puede ser testigo de iniciativas conjuntas de los estados latinoamericanos, que permitan construir, por ejemplo, una red continental de energía y

telecomunicaciones, carreteras y ferrovías de alta velocidad, industrias como la aeroespacial y otras, incluida la defensa, todas las cuales requieren espacios y respaldos mayores, así como una base científica y tecnológica relativamente autónomas, además de todo aquello que resulta indispensable para sustentar una soberanía efectiva en el plano económico. Por otra parte, parece probable que coordinen crecientemente sus políticas de relaciones exteriores y defensa -las respectivas burocracias civiles y militares son probablemente las que más han avanzado en esta coordinación hasta el momento-, y avancen en la dirección de una mayor integración política, de modo adecuado a la creciente estatura que irá adquiriendo la región en el plano internacional. Tal parece ser el camino para asegurar efectivamente la presencia del país en las ligas mayores del siglo que se inicia.

A diferencia del desarrollismo estatal latinoamericano del siglo XX, sin embargo, iniciativas como las descritas seguramente serán delineadas y financiadas por los Estados, pero ejecutadas ahora, principalmente, por el empresariado regional, que se fortalecerá enormemente en el proceso, y que por su propia iniciativa está ya orientando el grueso de sus crecientes inversiones productivas internacionales al ámbito regional.

De la misma manera, al igual que los países más avanzados construyeron modernos Estados de bienestar en el curso del siglo anterior, es muy probable que los estados latinoamericanos completen esta tarea en el que se inicia. Una dimensión esencial de la estrategia emergente parece consistir en ofrecer a la ciudadanía un nuevo trato, que le garantice condiciones razonables de bienestar y seguridad, adecuadas en la mayoría de los casos a su nueva condición masivamente urbana, en economías de mercado razonablemente abiertas a la globalización. En otros casos, ello se hace necesario para acompañar el paso a esa nueva condición, desde el campesinado que todavía constituye la condición de parte importante de los habitantes de la región. La garantía de tales seguridades a las poblaciones de cada uno de los países, en el marco de la construcción económica y política del espacio integrado latinoamericano, parece una argamasa indispensable para superar las dificultades que tal proceso enfrenta debido a las diferencias y confrontaciones seculares, nacionales, regionales y locales. Tal nuevo trato parece condición indispensable para lograr la identificación de las grandes masas ciudadanas con el proyecto emergente.

Por otra parte, como ha sido también la experiencia de las economías modernas, la incidencia del Estado de bienestar resulta significativa para la conformación de un mercado interno más amplio, que se base no tan sólo en el consumo de las empresas y las minorías acomodadas de altos ingresos, sino también en un nivel de ingresos más elevado y estable de las amplias masas de la población. De este modo, la política social construida en un espacio mayor, pasa a constituir un elemento consustancial del paradigma de desarrollo emergente.

Por otra parte, parece evidente que la potencia que hoy día ejerce la hegemonía mundial sigue mientras puede una estrategia que se propone impedir, o al menos retrasar en cuanto sea posible, el proceso de construcción de alternativas soberanas como la delineada más arriba. De esta manera, impulsa en la región una estrategia de subordinación individual de cada uno de los países, tratando de incorporarlos a un espacio dominado por ella misma. Sin embargo, dicha influencia, aún cuando es muy significativa, puede contrapesarse con éxito tanto en la cohesión nacional y regional respecto de tales objetivos, como asimismo por el interés objetivo de otras grandes potencias mundiales en el desarrollo independiente de esta región. Hasta el momento, la política de Chile parece haberse debatido entre su vocación integracionista y su subordinación a esta política hegemónica. Ciertamente, han jugado un papel no menor en favor de la segunda alternativa las concepciones abstractas y simplistas que a este respecto ha difundido el neoliberalismo económico, el que no pocas veces ha constituido el sustento conceptual de una política de obsecuencia

a la directriz imperial, que en el marco señalado, no sólo parece inconveniente, sino peligrosa desde el punto de vista de la seguridad nacional.

En la actualidad, dicha confrontación adquiere una forma muy concreta cuando se proyecta, por ejemplo, a la reciente decisión de Chile de incorporarse al Pacto Andino. Ello ocurre precisamente cuando los miembros restantes de tal pacto buscan firmar tratados de libre comercio unilaterales con EE.UU. -como el que Chile ya ha firmado, al igual que otros estados latinoamericanos pequeños y también México- al mismo tiempo que Venezuela se retira del mismo e incorpora al Mercosur precisamente por el mismo motivo, y Bolivia y Ecuador se proponen asimismo integrarse como miembros plenos. Es difícil no suponer que tal decisión chilena no ha sido interpretada por las naciones que conforman este último bloque como un gesto amistoso. Ello se suma a las reiteradas vacilaciones del país al mismo respecto, la más seria de las cuales se presentó cuando el gobierno de Lagos se retractó de su intención antes manifestada de incorporarse al bloque. Todo ello se suma a una serie de desencuentros desafortunados con Venezuela y, especialmente, a las dificultades constantes con Bolivia y crecientemente, con Perú.

2) Recuperación para el Estado de la renta de sus recursos naturales

Sin duda, la principal distorsión que afecta a la economía chilena como resultado del modelo neoliberal, se deriva del hecho que sus recursos naturales se han entregado a la explotación privada, principalmente extranjera, prácticamente sin cobro alguno. Ello equivale a un gigantesco subsidio a las empresas que operan en ese ámbito, que se traduce en sobreexplotación de los mismos y graves desequilibrios, con serios efectos sobre la economía y el medio ambiente. En consecuencia, Chile procederá a revisar completamente su política de recursos naturales, estableciendo cobros que restablezcan en este sector y en la economía en general los equilibrios perdidos debido a su carencia. Adicionalmente, dichos recursos se transformarán en la base de sustentación de un acelerado progreso del país en beneficio general.

Como es sabido, las industrias basadas en recursos escasos, periódicamente ven multiplicarse sus precios de una manera que no ocurre con las industrias normales, las que por el contrario se enfrentan más bien a una baja sostenida de los mismos, derivada del progreso tecnológico. Dichas alzas se traducen en ganancias extraordinarias, que se transforman en renta de los propietarios de los referidos recursos. En el caso chileno, en cambio, la política del propietario, en este caso el Estado, de no cobrar dicha renta, ha convertido a las mismas en un gigantesco subsidio a las industrias favorecidas, que ha distorsionado en favor de estos sectores toda la estructura de inversiones, llevando a que el país se transforme en un exportador de materias primas de escasa elaboración, con grave perjuicio para la economía en general y el medio ambiente. Adicionalmente, la mayor parte de estas empresas se las han ingeniado para eludir sistemáticamente el pago de los impuestos normales a la renta, mucho más aún que el resto de las firmas que operan en el país, lo que ha agravado la situación aun más.

La magnitud de la renta apropiada por empresas privadas sólo en el caso del cobre, se mueve actualmente en el mismo orden de magnitud que el presupuesto estatal. En forma muy conservadora, las utilidades en 2006 de las empresas privadas cupríferas se pueden estimar en más de US$ 15.000 millones, con remesas al exterior gigantescas que condujeron a un crecimiento en el ingreso nacional bruto disponible real por debajo del producto interno bruto. En otras palabras, las ganancias que el país obtuvo por términos de intercambio extraordinariamente favorables se esfumaron vía repartición de ganancias. De este modo, en un solo año, estas empresas van a retirar una cifra en el mismo orden de magnitud que el total de la inversión realizada por todas ellas desde 1990, la que ha sido inferior a los 20.000 millones de dólares. Nunca en la historia del país se ha producido una exacción de recursos de esta magnitud, al amparo de esta política antinacional.

La tímida legislación, aprobada en 2001 y luego en 2005, tendiente a corregir en parte esta situación, no ha sido suficiente. Muy por el contrario, en el último caso la ha agravado, puesto que se ha traducido en una rebaja de la tasa de impuestos efectiva que grava a dichas empresas. Esto ha resultado particularmente odioso, puesto que ha discriminado en contra de la única minera que durante los años 90 pagó al Estado impuestos significativos, sin utilizar algunos de los mecanismos de elusión de los cuales abusaron las demás. En efecto, como se sabe, todas las grandes mineras menos la señalada, han venido utilizando un resquicio legal para eludir impuestos a la renta. Valiéndose de una disposición entonces disponible para empresas mineras medianas y pequeñas, han venido retirando, sin tributar, utilidades sobre las cuales habían postergado el pago del impuesto a la renta en virtud de la depreciación acelerada. Eliminado el resquicio por la ley anti-evasión de 2001, estas empresas continuaron haciendo lo mismo, escudadas en la "invariabilidad tributaria" a la que tienen derecho los inversionistas extranjeros. Como se sabe, el DFL 600 otorga dicha invariabilidad a cambio de subir su tasa de tributación respectiva de 35% a 42%, pero como estas empresas declaraban pérdidas para efectos tributarios, en los hechos no pagaban nada. La recuperación del precio del cobre de los últimos años, sin embargo, ha sido tan significativa que no hay mecanismo de elusión capaz de ocultar por completo las inmensas utilidades que las mineras están obteniendo a partir de 2004, por lo cual no habrían tenido más remedio que pagar impuestos a una tasa de 42%.

Sin embargo, la legislación mal denominada "royalty II" ofreció a estas empresas bajar la tasa a 35%, a cambio de acepar la sobretasa de impuestos a las utilidades de 5% allí establecida. Es decir, para estas empresas, la tasa efectiva bajó de 42% a 40%, con el agravante que se les concedieron años de gracia para pagar el "royalty," y por otra parte, se les extendió la invariabilidad tributaria por otros doce años. Por el contrario, la única empresa que no utilizaba depreciación acelerada, no estaba acogida a la invariabilidad tributaria y pagaba impuestos a la tasa de 35%, vio incrementarse ésta a 40%. Por este motivo, dicha empresa se negó en un principio a pagar el denominado "royalty", es decir esta sobretasa, y fue necesario obligarla a ello mediante una ley especial. Hay que mencionar que incluso en el caso de esta última empresa, por otra parte, se ha puesto en evidencia que pagó servicios de refinación a compañías relacionadas un 10% por encima del precio de mercado respectivo, a lo largo de más de una década, tiempo durante el cual, además, vendió el cobre a ésta sistemáticamente por debajo del precio de la bolsa de metales de Londres, y aceptó de la misma créditos por sub-productos sustancialmente inferiores a los obtenidos por Codelco (Riesco et al, 2005).

En el curso del actual ciclo alcista en los precios de las materias primas, en todo el mundo, los gobiernos han renegociado los contratos con las empresas privadas que explotan los recursos naturales en su territorio. En el caso de América Latina, Venezuela, Ecuador y Bolivia han logrado mejorar de modo muy significativo los términos en que operan en su territorio las empresas extranjeras, duplicando los cargos de royalties e impuestos y en algunos casos expropiando activos (FT 12/10/06). Ecuador puso término al contrato de Occidental Petroleum, el mayor inversionista extranjero en el país (FT 17/05/06). Venezuela había subido ya en 2004 el royalty sobre las ventas de 1% a 16,7% (FT 15/06/04), y en 2006 lo volvió a subir a 33,3%, y la tasa de impuestos a las utilidades desde 34% a 50% (FT 8/05/06). Luego, en 2006, forzó a todas las empresas extranjeras a constituir empresas mixtas con Petróleos de Venezuela, perteneciente al Estado venezolano, que de esta manera ha logrado una participación de 30-49% en las nuevas empresas, porcentaje que al cabo de poco tiempo subirá a un rango de 51% a 60% (FT 23/10/06). Todas las compañías extranjeras han permanecido bajo las nuevas condiciones, obteniendo igualmente utilidades muy interesantes.

El 30 de octubre del 2006, el gobierno de Bolivia anunció un acuerdo con las empresas extranjeras que operan en su territorio, las que han aprobado su plan

de nacionalización de hidrocarburos, aceptando subir la tasa de impuestos de 50% a 82%, mientras al mismo tiempo entregaban al Estado el control de la comercialización, y comprometían millonarias inversiones adicionales. La Cámara Boliviana de Hidrocarburos, que representa a inversionistas extranjeros como Petrobras, Repsol, Total y British Gas, declaró que los nuevos acuerdos creaban una "relación positiva y duradera entre socios -las compañías y el Estado-" (FT 30/10/06). En mayo, el Presidente Evo Morales había anunciado la nacionalización de los hidrocarburos, dando 180 días de plazo a las compañías para que llegaran a nuevos acuerdos con el Estado. Como parte de los contratos, Petrobras y Repsol comprometieron inversiones adicionales por 1.500 y 1.000 millones de dólares, respectivamente. Silas Rondeau, Ministro de Energía de Brasil, Estado propietario de Petrobras, señaló que seguía siendo interesante operar en Bolivia y que persistían condiciones de rentabilidad.

El tema es tan escandaloso en Chile, que no se trata de determinar si se van a adoptar o no medidas que corrijan la situación descrita, sino cuándo ello va a ocurrir. Es evidente que esta situación no puede continuar, y cada momento que pasa el perjuicio es mayor. La política a seguir al respecto pareciera tener mucho que inspirarse en el modelo establecido por Noruega. Éste consiste en un conjunto de políticas que incluyen la licitación de licencias de exploración y de explotación, el cobro de royalties a las ventas y sobretasas de impuestos a las utilidades, ambas flexibles de acuerdo a la evolución del mercado mundial, reservando yacimientos a la empresa estatal, y preservándolos de los estándares tecnológicos y de precios relevantes para el cobro de impuestos, así como niveles de explotación fijados por el Estado, también en concordancia con el mercado mundial. Como se sabe, con una política de esta naturaleza, combinada con un inteligente manejo de los excedentes así obtenidos, de modo de evitar la llamada "enfermedad holandesa" y otras distorsiones, Noruega ha logrado capturar el grueso de la renta de sus recursos naturales, explotarlos racionalmente, y disponer de excedentes que han proyectado a ese país al primer lugar en desarrollo humano en todo el mundo.

3) Reconstrucción del servicio civil del Estado, en las dimensiones y grados de profesionalismo que demanda su nivel de desarrollo

Uno de los aspectos más extremistas y dañinos de la versión chilena del modelo neoliberal ha sido su rasgo anti-Estado -Eric Hobsbawm denomina "anarquismo burgués" a este rasgo del pensamiento neoliberal-, que se ha traducido en un serio desmantelamiento del servicio público civil. Al contrario de lo que proclaman tales doctrinas, todo Estado democrático moderno requiere de un servicio civil de tamaño considerable y creciente en concordancia con su desarrollo general, de un nivel profesional elevado y en constante perfeccionamiento. Éste debe ser independiente de los gobiernos, cuya función no es reemplazarlo periódicamente sino dirigirlo. Asimismo, debe estar conformado por funcionarias y funcionarios con carreras de por vida y remuneraciones adecuadas, con una acendrada ética de servicio público. Ello señala la urgencia que el país inicie un programa de reconstrucción de su servicio público en todos sus ámbitos.

Por otra parte, el Estado puede recuperar su capacidad de regulación, tanto sobre los aspectos que son propios del ámbito nacional, como aquellos otros que requieren compartirse en espacios mayores, regionales y aún globales. En lo inmediato, se pueden restablecer los controles al flujo de capitales, así como aquellos que sean necesarios para asegurar un equilibrado desarrollo industrial, entre otros aspectos relacionados con movimientos comerciales y financieros. Muy particularmente, parece conveniente recuperar la capacidad de regulación del Estado en lo que se refiere a la comercialización del cobre, lo cual es indispensable para garantizar la maximización de la renta respectiva.

El desmantelamiento del servicio civil fue violento durante la dictadura, donde alcanzó proporciones

muy severas, especialmente en los servicios públicos sociales, los que se vieron reducidos y sometidos a un deterioro muy serio del cual aún no se recuperan, y que se encuentra en la raíz de su actual crisis, como argumentamos más abajo. Sin embargo, ha continuado de modo más velado en el período posterior, al amparo de doctrinas que asimilan el Estado a una empresa proveedora de servicios y a los ciudadanos en consumidores de los mismos. Estas concepciones alcanzaron amplia difusión durante la década pasada, al ser adoptadas por los gobiernos de Clinton en EE.UU. y Blair en el Reino Unido, en el marco de lo que se denominó la "tercera vía". Todas estas teorías, sin embargo, han venido siendo sometidas más recientemente a una aguda crítica, la que proviene de los centros académicos más respetados del mundo (Suleiman, 2004), y aún de intelectuales de derecha (Fukuyama, 2004).

Como bien recuerdan tales críticos, los servicios del Estado constituyen la forma más importante de organización humana. Es aquella que ha sido la más adecuada para la consecución de las empresas de mayor escala que se han propuesto las diferentes sociedades -sus mayores construcciones, así como también, lamentablemente, las más destructivas-. Dicha forma de organización se ha venido desarrollando a lo largo de milenios, y ha evolucionado hasta la concepción actual de los servicios públicos modernos, los que presentan una amplia variedad, de acuerdo a su función y otros factores. A fines del siglo XIX, la proporción del gasto del gobierno en las economías industriales era de 9%, y justo antes de la Primera Guerra Mundial (1910-1), ella había subido a 13% del PIB. Hoy en día, la proporción del gobierno en el PIB de las mismas economías es de un 45%, en promedio (Dervis 2005). La inferencia es que la parte del gobierno en la actividad económica se ha cuadruplicado. La misma está basada en una serie de principios y mecanismos específicos, íntimamente relacionados y determinados unos con otros, cuyo equilibrio y complementariedad deben ser respetados cuidadosamente en su constante perfeccionamiento. Uno de estos mecanismos se refiere a las formas de financiamiento, que es el presupuesto anual; otro a la relación laboral, que es el funcionariado; otro a la estructura de dirección y de mando y, más en general, a la relación que se establece entre las instancias superiores e intermedias, y las diferentes unidades operativas, sin dejar de mencionar la existencia de un plan racional de desarrollo estratégico, a nivel nacional, regional y local, así como en cada unidad operativa, que asigna recursos según las metas y plazos respectivos; que deben ser los adecuados a este tipo específico de organización.

Por otra parte, en períodos históricos mucho más recientes y, especialmente, en el curso del último siglo, a partir del gran desarrollo alcanzado por los mercados y las empresas privadas capitalistas en diversos ámbitos, los servicios estatales han establecido una relación complementaria con éstos. En dicha relación, las funciones esenciales se mantienen bajo la estructura y formas propias de los servicios públicos, mientras una serie de funciones de apoyo son subcontratadas a empresas privadas, allí donde existen mercados desarrollados que permiten a éstas proporcionar aquellas en mejores condiciones que el propio servicio público. Esta es la forma adecuada de la relación público-privada en los servicios públicos.

De otra parte, las formas neoliberales adquiridas por el proceso de globalización reducen sistemáticamente la capacidad decisoria del Estado, quedando cada vez más a merced de determinaciones y hechos externos. Lo anterior no es consecuencia de la globalización en sí, sino de la forma irrestricta en que la misma es enfrentada en la extremista concepción aludida. La relación histórica entre el desarrollo de los mercados globales y las regulaciones estatales es exactamente la contraria, es decir, las segundas han nacido y han evolucionado precisamente como consecuencia de los primeros. Los Estados mismos son una invención histórica muy reciente, como se sabe, y han nacido de la necesidad de establecer regulaciones que permitiesen el desarrollo adecuado de los mercados en un ámbito

geográfico determinado. Los mercados modernos mismos son de hecho, creaciones institucionales, especialmente en su base más esencial, que son las relaciones sociales que los sustentan, las cuales a su vez han sido desarrolladas sobre la base de una constante intervención y regulación estatal, muchas veces violenta y destructiva. Ya se ha mencionado, por ejemplo, como en el caso chileno los modernos mercados y las relaciones sociales que los sustentan son el resultado ante todo de un activo intervencionismo y regulación estatal a lo largo de un siglo.

En la actualidad, lo que sí se aprecia es una creciente inadecuación de la mayor parte de los Estados nacionales surgidos en los dos siglos pasados, a las dimensiones de los espacios en que se requiere establecer hoy la regulación de los mercados, de modo de generar condiciones de soberanía en las mismas, en un mundo en el cual surgen gigantescos Estados modernos, de dimensiones continentales. Sin embargo, la conclusión no apunta en la dirección del desaparecimiento de los Estados, sino a su superación en el marco de la integración en un espacio superior, cuyas regulaciones institucionales pasan a adquirir predominancia creciente por encima de aquellas de los antiguos Estados. En otras palabras, lo que se vive es un proceso de construcción de Estado, pero a nivel regional, supranacional, el cual no debilita los Estados nacionales, sino que los fortalece al generar instancias que permiten proyectar su influencia sobre las regulaciones establecidas en un espacio muchísimo mayor, a nivel regional, e incluso en algunos aspectos -como la emisión de gases que inciden en el calentamiento global-, ello se hace objetivamente necesario a nivel planetario. Desde otro ángulo, en ese marco, se aprecia la posibilidad de permitir asimismo el desarrollo de instituciones estatales con un grado de autonomía superior a las permitidas por los Estados nacionales, en espacios más reducidos, como son aquellos en los cuales habitan las nacionalidades más antiguas y arcaicas. En el caso chileno, este último aspecto tiene relevancia en el sentido que permite visualizar, por una parte, el fortalecimiento de las instituciones del Estado nacional en el marco de proyectar su extensión hacia un espacio mayor regional, con soberanía compartida. Desde el lado opuesto, ello permite visualizar asimismo la extensión de la gestión democrática de las instituciones estatales hacia las regiones y, lo que es más significativo desde el punto de vista histórico, hacia las nacionalidades tradicionalmente oprimidas por el Estado nacional chileno, de las cuales la más significativa es la nacionalidad mapuche.

Ello parece obligar a que el país aporte a construir un nuevo marco del proceso de globalización, que exige disponer de mecanismos regulatorios decididos democráticamente y destinados a que estos procesos vayan en beneficio de la gran mayoría de los habitantes del planeta y no de minorías como acontece actualmente. Como se ha visto, ello exige por una parte la construcción compartida de los mismos a nivel regional y global, como asimismo la descentralización de otros aspectos a nivel local y de las nacionalidades originarias. Todo ello, sin embargo, en el marco del fortalecimiento de las instituciones del Estado nacional, y no de su debilitamiento o extinción.

4) Construcción de un Estado de bienestar moderno, que ofrezca un nuevo trato a sus ciudadanos y sea motor del desarrollo económico

La privatización de los servicios públicos sociales ha sido un fracaso en términos de ofrecer beneficios adecuados a las grandes masas, de lo cual constituye prueba la crisis por la que atraviesan actualmente los sistemas de previsión y educación. El resultado ha sido un severo desmantelamiento y deterioro de los sistemas públicos, de los cuales continúa dependiendo la mayoría de la población, que el fortalecimiento paralelo de los sistemas privados no ha sido capaz de suplir. El país requiere reconstruir los sistemas sociales públicos, como la forma más efectiva de garantizar al conjunto de la población una adecuada protección social. Ello, sin perjuicio de incorporar plenamente las prestaciones de la industria privada respectiva, pero en una

relación diferente y en aquellos ámbitos en que resulta adecuado al fortalecimiento de los sistemas públicos y a la calidad de los servicios en general.
En el mejor de los casos, la privatización ha logrado generar una industria privada que ofrece servicios sociales diferenciados de relativa buena calidad. Sin embargo, sólo una minoría de la población logra acceso a los mismos, a un elevado costo, y con un alto nivel de subsidios públicos. Por otra parte, la denominada "focalización" de un reducido gasto público en los sectores de extrema pobreza, si bien ha aliviado en parte sus atroces condiciones de vida, no ha resultado efectiva para la mayoría. El grueso de la población, incluyendo a las nuevas capas medias asalariadas emergentes, ha quedado completamente desprotegido, al mismo tiempo que la apertura a la globalización ha tornado más precarios sus empleos e insegura su condición en general.

El debate sobre las reformas a la previsión y educación, actualmente en curso, son una demostración de la crisis que atraviesan los esquemas privados de protección social. En el caso de la previsión, se ha arribado a un consenso en el sentido que el sistema público -que todavía atiende a tres de cada cuatro adultos mayores-, lejos de desaparecer, deberá mantenerse hacia el futuro, otorgando pensiones básicas universales, lo que parece posible si se mantiene el elevado nivel de gasto público que ha significado la privatización de las pensiones y en función de los objetivos que se proponga, se consideren recursos fiscales adicionales. Ello permitirá que las dos terceras partes de menores ingresos de la población, que no tienen capacidad de ahorro en las AFP ni siquiera para financiar una pensión mínima, accedan a estos beneficios. El informe del consejo asesor presidencial respectivo evidencia el consenso casi unánime logrado a este respecto.

Adicionalmente, sin embargo, se requiere restablecer gradualmente el sistema de reparto, de modo de destinar parte de las cotizaciones previsionales a reparar el daño previsional que hoy afecta a quienes jubilan por AFP. Es decir, a igualar sus pensiones con aquellas que hubiesen obtenido de permanecer en el sistema público y, hacia el futuro, garantizar a las emergentes clases medias asalariadas pensiones definidas y dignas, y especialmente a las mujeres, pensiones iguales a las de los varones sin extender la edad de jubilación a la que tienen derecho adquirido. Asimismo, terminar gradualmente con el gigantesco mecanismo de transferencia obligatoria de parte de los salarios hacia un puñado de grandes conglomerados, en forma de préstamos y capital accionario. Las cotizaciones, al menos en parte, deben destinarse nuevamente en forma directa a pagar pensiones. (CENDA 2006 b, c).

Por otra parte, se hace indispensable una reingeniería profunda al sistema de AFP, centralizando las funciones que presentan economías de escala en el INP, y diseminando la administración de los fondos en muchas instituciones, una de las cuales debe ser pública, con estrictas regulaciones que establezcan, entre otras cosas, la obligación de invertir los fondos en Chile. Asimismo, es necesario eliminar o al menos reducir las franquicias tributarias que benefician a los ahorrantes de mayores ingresos.

En el caso de la educación, el Estado puede reconstruir el sistema público en todos sus niveles, de acuerdo a un plan nacional al cual se destinen los recursos necesarios de modo de garantizar su nivel de calidad para todos en un plazo breve, así como el desarrollo científico y tecnológico que necesita hoy el país. El sostenido desmantelamiento del sistema público es la causa principal de la crisis actual. Hoy día, cuenta con casi medio millón menos de alumnos que en 1974, continúa perdiéndolos a razón de decenas de miles por año, y sus establecimientos se debaten en una seria crisis. Mientras tanto, la importante industria privada que ha absorbido todas las matrículas perdidas por el sistema público, incluyendo nueve de cada diez adicionales a partir de 1990, no ha sido capaz de proveer educación de calidad, y menos con equidad.

El Estado puede reasumir en propiedad la dirección de los establecimientos que le pertenecen, estructurándolos como un sistema nacional moderno,

siguiendo las mejores prácticas internacionales al respecto. Contratar directamente al magisterio que financia hoy mediante subvenciones y restituyéndole en plenitud su condición de funcionarios del servicio civil del Estado. Ello le permitirá, asimismo, asumir directamente la gestión docente de todos los establecimientos que financia completamente. Sin perjuicio de ello, puede concesionar los servicios anexos a la docencia, incluyendo locales, y abriendo de esta manera un amplio espacio a la inversión privada en la educación pública, en los ámbitos que le corresponden. Finalmente, continuar apoyando con recursos fiscales la educación particular que lo amerite, generalizando la experiencia de las universidades particulares del consejo de rectores a otras universidades y también a colegios.

Todo lo anterior, además de reformas a los sistemas de salud y vivienda, establecimiento de efectivos subsidios de desempleo, y otros planes sociales, conformarán la construcción de un Estado de bienestar moderno que ofrezca un nuevo trato a la población, que se avenga con el nivel de desarrollo alcanzado por el país y sus relaciones sociales. Desde el punto de vista del gasto público, ello significa pasar en un par de décadas desde alrededor del 13% del PIB destinado actualmente a gasto social, a un nivel cercano al 30% que presentan los países desarrollados. Es el desafío que lograron países europeos, EE.UU. y otros durante el siglo XX, y en las últimas décadas los países de industrialización reciente del Sudeste de Asia. Ello exige aumentar el nivel de gasto social sostenidamente por encima del crecimiento del PIB, preferiblemente con diferenciales mayores en períodos de recesión, de modo que el gasto social juegue un rol contra-cíclico. Es lo que el programa económico de Juntos Podemos Más en la reciente elección presidencial denominó un "superávit social estructural". Ello debe complementarse con reformas a la legislación laboral, que permitan un real equilibrio en las negociaciones colectivas, y por lo tanto un aumento en la participación de los asalariados en el producto, relación que se ha venido reduciendo sistemáticamente y constituye la causa principal del deterioro en la distribución del ingreso. El impacto de dicha medida sobre el crecimiento del mercado interno será significativo, con especial efecto sobre las PYMES, que abastecen muchos de los bienes que consume la población. Tener una política que aumente la productividad de las PYMES constituye uno de los grandes desafíos a resolver por el país para entrar en otra fase de desarrollo.

5) Un manejo macroeconómico que restablezca los equilibrios perdidos debido a la unilateralidad del actual

El manejo fiscal no puede seguir haciéndose como un ejercicio contable que pone como objetivo prioritario el equilibrio de las cuentas, sino que debe entenderse como un mecanismo de política que permita enfrentar los desajustes que constantemente tiende a producir el devenir económico. Un ejemplo extremo en este tipo de conducciones es no haber sabido aprovechar para crear una base económica diferente -haciendo que el país deje de depender de un reducido número de recursos naturales y de la colocación en el exterior de bienes de bajo valor agregado- los elevados superávit fiscales producidos desde 2004.

Paralelamente, se requiere enfrentar dos grandes desafíos: aumentar la carga tributaria, para permitir que el Estado pueda cumplir más a plenitud el papel diseñado en apartados anteriores, y modificar la regresividad de su estructura. Chile es un país donde la distribución del ingreso es más negativa después que antes de pagar impuestos, lo cual se refuerza debido a que grandes intereses económicos son beneficiados ya sea no cobrándoles por la explotación de recursos naturales pertenecientes al país o por una cadena de excepciones en beneficio de una minoría. La estructura tributaria de Chile no puede seguir descansando en impuestos indirectos que afectan indiscriminadamente al conjunto de la explotación. Deben aumentarse los gravámenes directos, especialmente orientados a los sectores beneficiarios del modelo económico en aplicación. La apertura económica, en un mundo que vive una profundización de los procesos de globalización

sin que existan mecanismos de regulación de ellos, plantea a la política macroeconómica nuevos desafíos. La capacidad de acción del Estado objetivamente se reduce. Fenómenos acontecidos fuera del país y movimientos económicos hacia y desde el territorio nacional pueden perfectamente anular los objetivos que se propongan las autoridades. Ello exige una acción simultánea en dos planos. De una parte, contribuir a que se establezcan a nivel mundial los necesarios mecanismos regulatorios y, de otra, colocar restricciones al libre movimiento de capitales mientras persista la desregulación a nivel mundial.

Es posible colocar la política macroeconómica en función del desarrollo del país y atender crecientemente las necesidades no satisfechas de la gran mayoría de la población. De esta manera se restablecerán plenamente tanto los objetivos como el instrumental del manejo macroeconómico moderno, de modo de eliminar los desequilibrios mencionados, y asegurar un entorno macroeconómico que favorezca el desarrollo de la producción y la distribución del ingreso.

Es sabido que la macroeconomía nació como ciencia buscando enfrentar las secuelas de la crisis de 1930, con objetivos múltiples, el principal de los cuales fue en esos años conseguir el pleno empleo. Los multifacéticos propósitos e instrumentos de esta ciencia fueron reducidos a cumplir con la meta inflacionaria, alcanzada con políticas monetarias y fiscales conservadoras, y a lograr un manejo presupuestario "prudente". Ello ha generado desequilibrios muy serios en el comportamiento cíclico de la economía, la distribución del ingreso y el incremento de las tasas de desempleo. Por otra parte, dicho manejo se ha traducido en subsidios muy significativos hacia el sector financiero, particularmente a los acreedores extranjeros, quienes se han beneficiado de las políticas de intereses y tipos de cambios resultantes, los que en cambio han perjudicado severamente a los sectores productivos.

Si se hace un examen de la conducción macroeconómica chilena de los últimos años, ella resalta por su pobreza y, en ámbitos de gran importancia, por su carencia. Se ha creado una imagen de que existirían "equilibrios macroeconómicos" si se mantienen tasas de inflación bajas, para lo que se utilizan muchos de los instrumentos con los cuales cuenta el Estado, frecuentemente con costos muy altos en materia de crecimiento y empleo; y se tiene un manejo fiscal adecuado, que en los últimos años se ha transformado en una acumulación irracional de elevadísimos superávit. Los costos en diferentes aspectos que implica esta política no se consideran si se alcanzan los "equilibrios macroeconómicos". En este esquema, la insuficiencia de las políticas macroeconómicas es muy grande. La cambiaria, uno de sus componentes más determinantes, se puede resumir en "no tener política", salvo cuando el curso de la paridad cambiaria crea peligros inflacionarios. Es la realidad que el país vive desde fines de la década de los noventa y que ha conducido en contextos de grandes ingresos de divisas -ya sea por inversiones directas o alzas en los precios de rubros de exportación fundamentales- a procesos revaluatorios de la moneda nacional que hicieron abandonar en los hechos la formulación programática previa a los gobiernos de la Concertación, de llevar al país a una "segunda fase exportadora". La experiencia internacional, así como la interna han demostrado las consecuencias negativas de los dos mecanismos extremos de política cambiaria: el tipo de cambio fijo y la llamada "flotación limpia". La política cambiaria debe ponerse en función de objetivos económicos como la competitividad de la producción nacional en los mercados externos, poder pasar a una "segunda fase exportadora" y no favorecer a los productos importados en su competencia con los nacionales.

Los hechos muestran el impacto decreciente de las políticas monetarias del Banco Central. La tasa de interés no puede manejarse sin tener en cuenta que las empresas y personas no se relacionan directamente

con el instituto emisor, sino que lo hacen con la banca comercial sometida a mecanismos de regulación muy flexibles y cuyo objetivo central es obtener altas tasas de rentabilidad, como las conseguidas en los últimos años, aprovechando la política "expansiva" seguida por el Banco Central. Ello exige establecer regulaciones al funcionamiento de la banca comercial. La forma más gráfica de representar esta incongruencia se produjo cuando el Banco Central declaró mantener, según expresa en sus comunicados, una política de tasas de interés expansivas, mientras que la economía se desaceleraba a simple vista. Los hechos dieron una vez más la razón a Keynes cuando fundamenta las limitaciones de las políticas monetarias, particularmente cuando se desea que cumplan una función expansiva. Recuperar capacidad decisoria del instituto emisor pasa también por poner límites a la apertura irrestricta de la cuenta de capitales mientras no existan regulaciones a nivel mundial que lo permitan.

Bibliografía

- *CENDA, 2006 a. Elementos para un Programa de Reconstrucción del Sistema Nacional de Educación Pública.*
- *CENDA, 2006 b. Algunos Principios Básicos a Considerar en el Diseño del Nuevo Sistema Previsional Chileno. Presentación de CENDA al Consejo Asesor de Reforma Previsional de la Presidenta Michelle Bachelet, el 4 de Abril de 2006. http://cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Indice_AFP_Cenda/Reforma_Pensiones/Propuesta_Cenda_2006/Propuesta_Reforma.htm*
- *CENDA, 2006 c. Factibilidad y Necesidad de Restablecer Gradualmente el Mecanismo Previsional de Reparto. http://cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Indice_AFP_Cenda/Inversiones/Inversiones_AFP.doc*
- *CENDA-MINSEGPRES, 2006. Inserción Internacional de Chile: Elementos de una Estrategia Alternativa.*
- *CENDA-MINSEGPRES, 2005. Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile.*
- *CENDA - Colegio de Profesores, 2002. Remuneraciones del Magisterio.*
- *CENDA - ARCIS - Colegio de Profesores, 2002. Financiamiento de la Educación.*
- *CENDA - Asociación de Académicos USACH, 2002. Remuneraciones Académicas USACH, 1970-2002.*
- *CENDA - Asociación de Académicos UCH, 2003. Remuneraciones Académicas U Chile, 1970-2002.*
- *Dervis, Kermal, 2005. The Role of the State in the 21st Century. Keynote to the international conference "The Changing Role of the State: Visions and Experiences", organized by the ECONOMIC RESEARCH FORUM (ERF) and the Ford Foundation in Cairo, Egypt, 23-24 April 2005.*
- *Fazio, Hugo, 2006. Lagos: El Presidente "Progresista" de la Concertación. LOM-CENDA, Santiago.*
- *Fukuyama, F. 2004. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press.*
- *Illanes, María Angélica - Manuel Riesco. 2007. Developmental Welfare State and Social Change in Chile. En Riesco, Manuel (ed). Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making? UNRISD- Palgrave.Draibe.*
- *Instituto de Normalización Previsional, INP-Cenda, 2005 a. Factibilidad de una Pensión Básica Universal. http://cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Indice_AFP_Cenda/Reforma_Pensiones/Propuesta_Cenda_2006/Anexos/INP_2005.pdf*
- *Instituto de Normalización Previsional, INP-Cenda, 2005 b. Proyección Previsional de la Población Afiliada y Cotizante a las AFP. http://cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Indice_AFP_Cenda/Reforma_Pensiones/Propuesta_Cenda_2006/Anexos/INP.pdf*
- *Draibe, Sonia -Manuel Riesco. 2007. Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making? (Chapter 1). En Riesco, Manuel (ed). Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making? UNRISD- Palgrave.*
- *Riesco, Manuel. 1988. Desarrollo del Capitalismo en Chile Bajo Pinochet. ICAL, Santiago.*
- *Riesco, Manuel; Gustavo Lagos y Marcos Lima, 2005. The 'Pay your taxes!' Debate. UNRISD, http://www.unrisd.org*
- *Suleiman, Ezra, (2004) Dismantling Democratic States. Princeton University Press, Princeton.*

Todos los antecedentes anteriores están disponibles en:
www.cendachile.cl
y en particular en www.cendachile.cl/educacion y
www.cendachile.cl/reforma_previsional