

ENSAYOS PARA UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: UN CAMBIO ESTRUCTURAL



Javiera Petersen
Fernando Carmona Alert
Yuri Vásquez
Fernando Sossdorf
José Miguel Ahumada
Francisco Quiero
Alexis Cortés
Pablo Monje-Reyes
Francisco Gómez
Álvaro Díaz

Prólogo de Guillermo Teillier

ENSAYOS PARA UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: UN CAMBIO ESTRUCTURAL



Javiera Petersen
Fernando Carmona Alert
Yuri Vásquez
Fernando Sossdorf
José Miguel Ahumada
Francisco Quiero
Alexis Cortés
Pablo Monje-Reyes
Francisco Gómez
Álvaro Díaz

Prólogo de Guillermo Teillier

ENSAYOS PARA UN MODELO DE
DESARROLLO SOSTENIBLE:
UN CAMBIO ESTRUCTURAL


Varios autores


Coordinador: Fernando Carmona Alert
Editores: Fernando Carmona Alert, Vesselina Vateva
Diseño: Manuel Olate
Impreso en los talleres de Ensamble Impresores

ISBN: 978-956-7074-18-1


Registro N°: 276.852
Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz
Avenida Ricardo Cumming N°350
Santiago de Chile

Esta publicación fue financiada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ) y cuenta con el patrocinio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

 Esta edición se realiza bajo la licencia de **uso creativo compartido o Creative Commons**. está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año)

 **No comercial:** se permite la utilización de ésta obra con fines no comerciales.

 **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

ÍNDICE

Prólogo	7
El desarrollo sostenible, el desafío que nos espera	11
Constitución, Estado y modelo de desarrollo	31
Equidad social y transformación de la estructura productiva en Chile	65
Crecimiento sin desarrollo: apertura comercial y gasto público en Chile, 1990-2010	127
Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Economía solidaria, cooperativismo y descentralización. Pensando en gestión social	165
La vía chilena a la dependencia: reprimarización y subordinación económica	199
Un pacto para la igualdad: el futuro productivo de Chile	229
Hacia una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible	259

Hegemonía y contra-hegemonía, el nuevo modelo de desarrollo

Guillermo Teillier

El momento político, económico y social que vive Chile, no comenzó a gestarse el año 2014, ni siquiera a partir de las elecciones del año pasado, se comenzó a gestar cuando los movimientos sociales cambiaron el consenso activo de nuestra sociedad y comenzaron una lucha política por la hegemonía, por instalarse en el sentido común de la población.

Desde el pensamiento gramsciano podemos diagnosticar que estamos en medio de una crisis orgánica, es decir, la mayoría de la población ya no cree en lo que creía antes y vivimos el tiempo interregno cuando la vieja hegemonía comienza a morir y la nueva no termina de nacer, vivimos por lo tanto en la incertidumbre de lo que viene.

En esta crisis orgánica, ha cambiado el consenso activo al cuestionar el lucro en la educación y la mirada utilitarista hacia los trabajadores, pues se hizo una crítica al objetivo de vivir en sociedad. Los movimientos sociales lograron que la sociedad cuestionara el enriquecimiento de algunos sobre la base de romper la promesa de desarrollo para todos. El nuevo consenso activo, por tanto, pone al centro el desarrollo en igualdad de nuestra sociedad, dándose un gobierno que represente este consenso y lo lleve adelante.

Cuando mencionamos el consenso activo, no nos referimos a un asentimiento condicionado por el miedo a perderlo todo, o por la creencia fatalista de que nada puede cambiar, sino desde una perspectiva que incluya la movilización, actual o potencial, a favor del nuevo orden social existente. En esta perspectiva el rol de los movimientos sociales es fundamental, pues el Estado,

como conservador del orden, solo puede representar un nuevo consenso si es empujado a él por los movimientos sociales, para luego incorporarlo como propio. Pero así como la corriente contra hegemónica de los movimientos sociales derribó las bases mismas del antiguo consenso y lo reflejó en su ánimo reformista, la antigua hegemonía sigue viviendo entre nosotros; una que construyó el consenso activo que le daba sentido al modelo neoliberal de desarrollo, al Estado subsidiario y a su Constitución política. Este es el tiempo donde el nuevo consenso activo instala las bases de lo que va a ser hegemonía en nuestra sociedad, con la igualdad al centro.

La hegemonía es una categoría fundamental en Gramsci que apunta a un fenómeno complejo, caracterizado centralmente por la capacidad de un grupo social para articularse, desde una posición de supremacía, con otros grupos sociales, y orientar la 'visión del mundo' de un conjunto social mucho más amplio que las fronteras estrictas de la clase.

Es esto lo que hoy está en disputa con cada una de las reformas que instalaron los movimientos sociales, pues si bien las reformas están recogidas en un programa de gobierno, son los movimientos sociales los que las instalaron en sus distintos grados de urgencia. Ahora, cuando las reformas ya han ido avanzando, se hace evidente una nueva situación; hemos tocado las paredes mismas de los cambios sociales, es decir, no podemos seguir cambiando las partes del sistema sin cambiar el sistema en sí. Hemos llegado al momento donde la instalación de la nueva hegemonía necesita cambiar la Constitución, el carácter del Estado y el modelo de desarrollo, no solo para poder seguir avanzado; también es necesario para seguir siendo creíble. La instalación de esta hegemonía para ser completa debe dar un nuevo paso hacia la transformación más profunda de nuestra sociedad.

Estamos pues obligados a preguntarnos en particular cuál es el nuevo modelo de desarrollo que debe guiarnos como sociedad, un modelo de desarrollo que busque reponer el crecimiento económico, pero que por encima de todo logre ese crecimiento poniendo al centro a la humanidad en su sentido colectivo. No podemos seguir creciendo a costa de la terrible desigualdad social que hemos heredado; las esperanzas en las políticas del chorro económico han quedado en el olvido con la crisis económica del año 2007; el modelo de desarrollo neoliberal se agotó,

no por el hecho de que no pueda seguir en funcionamiento, sino porque no puede cumplir la promesa de desarrollo para nuestro país.

En este libro se buscan activamente esas respuestas. Creemos que un concepto central es el de cambio estructural progresivo, que ha sido definido como un proceso de transformación hacia actividades que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación; estar asociados a mercados de alta productividad que permitan aumentar la producción y el empleo; y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono. Para lograr estructuras productivas que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones en la triada Constitución, Estado y modelo de desarrollo.

Los grandes temas del desarrollo, como el permanente rezaigo tecnológico de numerosos países, la persistencia de la pobreza y la evidencia de que buena parte de la población mundial continúa sin participar del bienestar generado por el progreso técnico y el crecimiento económico, ya no pueden ser ignorados, ni siquiera por las economías más ricas, hoy tensionadas por los flujos migratorios. Reducir las brechas tecnológicas y de ingresos, y difundir globalmente el conocimiento y la producción, son inseparables del objetivo de construir un sistema mundial estable y comprometido con el pleno empleo, concibiendo el trabajo no solo como un medio de producción, sino como un fin en sí mismo.

Articular estrechamente las políticas de transformación productiva con los imperativos del cuidado ambiental y de la creciente generación de empleos de alta productividad es un desafío enorme; la transición no será fácil, en especial en un contexto de lento crecimiento como el que atraviesa la región. Por ello, es urgente consolidar políticas de protección social universal que generen la red de protección necesaria en un mundo en que la naturaleza del empleo y el mercado de trabajo son redefinidos de forma constante por las nuevas tecnologías y la competencia internacional. Las políticas de inclusión universal en materia de salud y educación son instrumentos necesarios y complementarios de cualquier esfuerzo de cambio estructural progresivo, ya que estos servicios son cruciales para la construcción de capaci-

dades humanas y para el desarrollo del aprendizaje y las habilidades que demanda la cuarta revolución industrial.

La historia de nuestra Latinoamérica ha sido la búsqueda del desarrollo para todos sus habitantes, un desarrollo que ha sido esquivo por el lugar que ocupamos en el mundo, pero también por el tipo de modelo de desarrollo que hemos implementado. Debemos transitar hacia un modelo de desarrollo que sea sustentable, ya no solo porque es deseable sino porque es imperativo para nuestro futuro.

En términos de hegemonía y contra-hegemonía, estamos aún en una lucha de posiciones, donde se van tomando posiciones en la sociedad y se determina así cuánto apoyo tendrán nuestras ideas. Esta guerra de posiciones es ante todo la lucha por el derecho a representar la voluntad general y el debate de modelo de desarrollo no es una excepción. Es evidente que mayoritariamente este país quiere cambiar la forma en que se logra el desarrollo; ahora, la pregunta es por cuál. Hasta que no hayamos consolidado el modelo de desarrollo que reemplazará al neoliberalismo, no podremos decir que hemos consolidado nuestra posición en la sociedad y seguiremos topando con los muros del antiguo consenso en nuestro ánimo transformador.

El desarrollo sostenible, el desafío que nos espera

Fernando Carmona Alert¹

El desarrollo sostenible, como teoría del desarrollo, ha irrumpido fuertemente en los últimos años. La ONU ha publicado su agenda de Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030, los que debieran guiar los esfuerzos de toda la humanidad para conseguir una convergencia global al desarrollo. Esta irrupción se da también a nivel del debate en torno a las teorías del desarrollo, dando un paso hacia adelante en la conjugación del crecimiento económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente. Sin embargo, el desarrollo sostenible como modelo aún no llega a una teoría completamente acabada, pues en la medida que se han ido poniendo en práctica las ideas detrás de este nuevo paradigma, han ido desnudando el hecho de que los impactos en los ecosistemas y en la calidad de vida de las sociedades todavía tienen fuertes niveles de crítica. Llegar a una estrategia de desarrollo sostenible de largo plazo debiera ser uno de los resultados generales de aplicar los Objetivos del desarrollo Sostenible 2030.

En este artículo vamos a reconstruir cómo se llegó a la teoría del desarrollo sostenible, de manera de responder o alimentarse de otras estrategias de desarrollo, lo que significa mirar la teoría del desarrollo sostenible como un resultado histórico, que reconoce en sus distintos componentes un equilibrio necesario.

¹ Economista y miembro de la Comisión Nacional de Productividad.

I. Una perspectiva histórica de las teorías del desarrollo

Durante la época inmediatamente posterior al año 1945 y en conjunto con la creación de la ONU, fue ascendiendo una vertiente de la teoría económica que se centraba en estudiar y entender el desarrollo, probablemente movidos por un espíritu que intentaba compartir los beneficios de la incipiente globalización. En paralelo se constituía el Tercer Mundo², denominación que se daba a los países que no estaban alineados en ninguno de los dos bloques de la guerra fría. Compartían características como tener una base económica basada en recursos naturales, la exportación de materias primas, una economía endeudada con los países industrializados y escasa infraestructura; el Tercer Mundo era constituido principalmente por Latinoamérica, África y parte de Asia. Pero no se puede entender el subdesarrollo del tercer mundo por separado, es decir, este es un problema sistémico donde el subdesarrollo está determinado por el nivel de desarrollo de los países del primer mundo y segundo mundo (hasta 1991); el problema del subdesarrollo no solo viene determinado por las condiciones endógenas de los países sino por su lugar en la configuración mundial.

Podemos decir, que para las teorías del desarrollo existe el concepto de “tiempo histórico”, pues el tiempo está dotado de espesor o en otras palabras, el tiempo no es reversible, pues es extremadamente costoso y difícil desandar una decisión ya ejecutada. En este sentido, la verdadera escasez es el tiempo. Según Kalecki, es muy relevante el camino al que conduce cualquier cambio, puesto que las tendencias a largo plazo solo son el resultado de una sucesión de decisiones en periodos cortos. Por lo tanto, no es posible entender las teorías del desarrollo sin una mirada histórica a las condiciones económicas, sociales y culturales de los países. Las sendas de desarrollo de los países dependen de manera vital de las decisiones en estas tres áreas, pero

² El economista francés Alfred Sauvy utilizó el término «tercer mundo» (en el original «tiers monde») en un artículo titulado «Tres mundos, un planeta» publicado en la revista francesa L'Observateur el 14 de agosto de 1952.² Asimilándolo al tercer Estado de la Revolución francesa, Sauvy llamó la atención sobre la existencia de un tercer mundo, «el más importante», de los países subdesarrollados, explotados y olvidados, al que el primer mundo capitalista y el segundo mundo comunista no prestaban atención. Hay que aclarar que, en francés, *tiers monde* significa *tercer mundo* en el sentido de *tercero en una clasificación* y no tercero a la hora de contar del uno al tres (*troisième* y *tiers* son sinónimos).

esas decisiones, una vez tomadas, desencadenan hechos que son rastreables a largo plazo, es decir una mala o buena decisión en torno al desarrollo no se puede deshacer, pues sus efectos están esparcidos en toda la sociedad; esto podemos llamarlo el sentido histórico de las decisiones económicas. En ese sentido las teorías del desarrollo se diferencian de las de crecimiento, pues mientras el crecimiento implica seguir ascendiendo en la senda de producción trazada, el desarrollo implica cambiar la senda de producción; es un salto discreto a una función de producción mejor. En estos términos el desarrollo sostenible es alcanzar una senda de desarrollo óptima, cumpliendo con las restricciones de cuidar el medioambiente y mejorar la distribución de ingresos y el bienestar social.

II. El modelo de desarrollo neoclásico

Para el modelo neoclásico, el desarrollo se logra al llevar a una sociedad que posee una senda de producción estancada, a una senda de producción capitalista con énfasis en la oferta agregada. Desde el enfoque neoclásico, el desarrollo supone transformar la sociedad de un estado tradicional, caracterizado por el estancamiento y la subsistencia, a una sociedad dinámica capitalista centrada en el sector emprendedor. La emergencia de una clase de empresarios capitalistas es el elemento clave de esta evolución (Arasa y Andreu, 1996). De acuerdo a esta línea de pensamiento se posicionan centralmente la teoría de precios y la de asignación eficiente de recursos, en dos modelos, el dual y el lineal.

La economía dual de Arthur Lewis en su trabajo “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra”, plantea la coexistencia de dos sectores: el sector moderno capitalista vinculado a la industria, y el sector atrasado o tradicional asociado a la agricultura. Se asume que ambos sectores están en funcionamiento en paralelo, pero guiados por reglas y fines distintos. En esta teoría lo que se debe estudiar es cómo se pasa de una economía caracterizada por ambos sectores a una, donde el sector tradicional desaparece o se moderniza. Por lo tanto, el desarrollo implica la modernización de todos los sectores económicos de características capitalistas.

Este modelo de tan simple explicación, se convirtió en uno de los aportes más importantes de la economía en la década de los cincuenta, siendo replicado por distintas escuelas de pensamiento para explicar el fenómeno de la heterogeneidad productiva, tan característica de Latinoamérica, sin compartir muchas veces el concepto de desarrollo de la economía dual.

La teoría parte del principio de acumulación que caracteriza a la economía clásica, donde el afán de ganancia guía los movimientos de la inversión y el crecimiento. La ganancia es el origen de la inversión y del crecimiento. Solo la ganancia es susceptible de crear ahorro. Los salarios no son capaces de hacerlo y aunque las clases medias pueden ahorrar, no impactan la inversión. Solo la clase de los capitalistas industriales y agrícolas es apta para invertir de manera productiva, lo que no ocurre con las clases dominantes de las sociedades tradicionales. El desarrollo no puede producirse más que como resultado de una distribución de los ingresos muy favorable a la clase de empresarios capitalistas.

Lewis sostiene que en la sociedad tradicional la productividad de la agricultura es muy baja, pues la cantidad de tierra es ilimitada en relación al número de trabajadores, por lo cual, la producción por hectárea está al máximo de acuerdo con los métodos de cultivo tradicional. Una modificación en el número de trabajadores sobre la tierra no cambia el nivel de producción agrícola, dadas las condiciones de extensión de la tierra, razón por la cual los ingresos son muy bajos.

La acumulación del capital en el sector capitalista o moderno, o más bien el progreso técnico, provoca una elevación del producto marginal del trabajo al interior del sector. De ese modo, la demanda de trabajo aumenta. En la sociedad moderna, el nivel medio del salario industrial se supone superior en 30% al agrícola. Esta diferencia debe provocar una atracción sobre las ciudades y la migración de un determinado número de trabajadores agrícolas. Con estas hipótesis, el sector capitalista crecería de manera regular en detrimento del sector no capitalista, hasta que el proceso iguale los ingresos del trabajo en los dos sectores y/o el producto marginal del capital dentro del sector no capitalista se integre al sector capitalista. Entonces el dualismo sería absorbido y se instauraría un crecimiento equilibrado.

Consecuentemente, el desarrollo dentro de una economía dualista pasa por la reducción progresiva del sector tradicional

y el refuerzo del sector moderno, que progresivamente absorbe los excedentes de mano de obra del sector de subsistencia, gracias al salario más alto del empleo industrial, que crecerá tanto porque la productividad marginal de los trabajadores es superior que los salarios (Lewis, 1955). Las aportaciones de Lewis fueron fundamentales durante los decenios de los cincuenta y sesenta, una época en la cual la migración proveniente del campo hacia las grandes urbes latinoamericanas. Así, aparecen trabajos interpretativos de la sociedad tradicional, sobre la marginalidad (Nun, 1972; Quijano, 1966) y la modernización (Gerni, 1968ma; Margulis, 1970), que enriquecieron el análisis de los procesos de transformación interna que se registraban en las sociedades latinoamericanas, centrando su análisis precisamente en relacionar el fenómeno de la migración con las condiciones históricas particulares, la condición periférica, sus modelos de industrialización y patrones demográficos y, por tanto, las características de la fuerza de trabajo y los mercados laborales.

III. La teoría estructuralista, un acercamiento keynesiano

Podemos decir, que la primera teoría omnicomprensiva del problema del subdesarrollo, vino desde los mismos países subdesarrollados, mas particularmente desde los estudios de la Comisión Económica para América Latina: la teoría económica estructuralista.

El estructuralismo parte desde el método histórico-estructural, que plantea que es el contexto histórico el que nos ayuda a entender el funcionamiento de la economía y la sociedad. Por lo tanto, si bien pueden existir ciertas reglas generales en las ciencias sociales, estas reglas están supeditadas a las circunstancias históricas en continuo cambio. Esto implica un acercamiento desde la teoría de la economía política, por lo tanto, los aspectos sociales y políticos determinan el funcionamiento de la economía, encontrándonos así frente a un enfoque interdisciplinario.

El método histórico-estructuralista le da relevancia a las estructuras económicas y sociales y a la existencia de sistemas económicos y sociales con jerarquías y funciones diferenciadas. También se señala que el proceso de desarrollo económico y so-

cial consiste en un conjunto de transformaciones estructurales, resaltando que se puede bloquear si no se pueden transformar las estructuras, aun cuando exista un proceso de acumulación de factores productivos. Prebisch y la CEPAL abordaron un tipo privilegiado de estructura, el de la economía internacional, caracterizada por las relaciones entre centro y periferia, con distintos papeles, desarrollos relativos, configuraciones sociales, económicas y culturales. No se trata solamente de captar las diferencias entre dos tipos de economías, sino de verlas como parte de un conjunto interdependiente que tiene su propia dinámica.

La tesis central de este planteamiento es el deterioro de los términos de intercambio; esto en contraposición a la teoría del comercio internacional, que nos dice que los países con diferentes grados de desarrollo se benefician mutuamente. Así, los países desarrollados, con altos niveles de productividad, favorecerían a los países de bajos niveles de productividad, por medio del comercio a precios más bajos, de mercancías de alto costo en estos últimos países. Pero la teoría de deterioro de los términos de intercambio llega a la conclusión contraria: “la relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubieran declinado conforme al descenso del costo provocado por el aumento de la productividad” (Prebisch, 1998). Por lo tanto, se llega al concepto centro-periferia; esta es una relación macroeconómica entre los países desarrollados y los que países en desarrollo, que se da por medio de los términos de intercambio.

Esta teoría tiene, por lo tanto, claras recomendaciones hacia los países subdesarrollados: romper con el vínculo macroeconómico dado por el deterioro de los términos de intercambio, por medio del aumento de la productividad de los países de la periferia, mediante una institucionalidad social que fortalezca la distribución de la riqueza en su origen a través de sindicatos y aumentos del salario real, para crear las condiciones que permitan superar el desequilibrio entre centro y periferia.

Las principales estrategias para este objetivo son la industrialización por sustitución de importaciones en una primera fase y posteriormente complementarla con la política de “extraversión” y el desarrollo de las exportaciones, lo que implicaba un fortalecimiento del Estado, principalmente como fuerza del desarrollo, promoción de la clase empresarial y una política de estímulo a las inversiones y el ahorro interno.

Se esperaba que todas estas medidas permitieran reducir las brechas de desarrollo, provocando que los países subdesarrollados alcanzasen a los países desarrollados. De alguna manera, la idea era cerrar las relaciones comerciales y alcanzar el desarrollo capitalista sin la intervención de los países centro en los países periferia mediante los términos de intercambio. Esta mirada contenía claras influencias keynesianas, pero sin tomar en cuenta el método histórico estructuralista, nos llevó a países con claros índices de estancamiento económico.

IV. La teoría de la dependencia y el paradigma marxista

La teoría de la dependencia nace frente a la crítica del modelo desarrollista de la CEPAL, dado que el modelo de sustitución de importaciones que recomendaba la teoría estructuralista había desembocado en un estancamiento de las economías, provocado por el bajo desarrollo del mercado interno, la limitada creación de empleos y un lento crecimiento en la distribución de ingresos.

Esta teoría sostiene que el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados, por lo tanto, el desarrollo y el subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso, de lo que podemos inferir que el subdesarrollo no es un proceso gradual al desarrollo ni una precondition al desarrollo, sino una condición en sí misma. Añade, además, que la dependencia no se limita a relaciones entre países, sino que crea estructuras internas en las sociedades (Blomstrom y Ente, 1990).

Immanuel Wallerstein (1979) analiza el capitalismo como un sistema basado en una relación económica, social, política y cultural que surgió a finales de la Edad Media y que dio lugar a un sistema mundial y a una economía mundial. Este enfoque, que distingue al centro de la periferia y de la semi-periferia, enfatiza el rol hegemónico de las economías centrales en la organización del sistema capitalista. Existe una interconexión de la pobreza global con la polarización social y la desigualdad entre y dentro de los países.

Se puede sostener que las relaciones de dependencia en el mercado global se reflejaban en las relaciones de dependencia

estructural dentro de los Estados y entre las comunidades. Aunque existen diferencias entre los enfoques de la dependencia, generalmente la pobreza es explicada como un resultado de las circunstancias particulares de la estructura social, el mercado laboral, la condición de explotación de la fuerza de trabajo y la concentración del ingreso.

Para esta teoría, se pueden identificar distintas etapas en la historia de América Latina, en términos de las relaciones de producción dominantes en las sociedades (Sunkel y Paz, 1975) y la producción de la pobreza. Por ejemplo, Cardoso y Faletto (1969) identifican las plantaciones y la minería con la semi-servidumbre o la esclavitud. Así, la estructura de tenencia de la tierra permite explicar la extensa pobreza rural que caracterizó a algunos países dependientes en los siglos XIX y XX. Al discutir procesos industriales en América Latina, otros análisis se han enfocado en la pobreza como una consecuencia directa del proceso de exclusión del mercado de trabajo urbano. Para otras miradas, la dependencia es definida por medio de la creciente importancia del capital extranjero, junto con la acumulación del capital en pocas manos, lo que conduce a un empobrecimiento masivo de la población, debido a la concentración del ingreso. Ruy Mauro Marini (1977) sostiene que la dependencia está caracterizada por la superexplotación del trabajo.

La teoría de la dependencia, al igual que la de la CEPAL, parte del análisis del desarrollo de las relaciones económicas del mundo y llega a la conclusión de que América Latina cumple la función de abastecedor de materias primas e insumos para el desarrollo de la industrialización en los países centrales, promoviendo la formación de clases oligárquicas endógenas, encargadas de mantener las relaciones de dominación subordinadas a sus intereses. La condición periférica definida por la CEPAL implica, para esta escuela de pensamiento, una condición de dependencia; es decir, la configuración de una ley específica de funcionamiento del capitalismo en la cual no existían posibilidades de transformación.

En palabras de Theotonio dos Santos:

La dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida. La relación de interdependencia entre dos

o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y auto impulsarse, en tanto que otros (los dependientes) sólo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positivamente y/o negativamente sobre su desarrollo inmediato (Dos Santos, 1973).

Dicha relación estructural pero subordinada, en la que cierto grupo de países tienen que someter su propia economía a las condiciones de desarrollo y expansión de otra economía, para la teoría de la dependencia generaba, por lo general, una tendencia negativa, de retraso económico y social. De ahí la célebre frase de Günder Frank (1970) del “desarrollo del subdesarrollo”.

Marini (1973) señala que lo único que explica que la producción de materias primas haya crecido tanto, a pesar del deterioro de los términos de intercambio – cuestión que para cualquier capitalista sería una razón suficiente para retirarse del negocio– es justamente porque la oligarquía terrateniente latinoamericana conservó sus ganancias y endosó la carga de dicho deterioro al trabajador, aplicando los siguientes mecanismos: prolongación de la jornada de trabajo, intensificación del trabajo y compresión salarial; es decir, la superexplotación. Así, el deterioro de los términos de intercambio es sustentado por los procesos de la superexplotación del trabajo, que es la base sobre la que se desarrolla un capitalismo sui generis, marcadamente distinto al capitalismo de los países industriales y que será el centro en torno al cual se desarrollará el capitalismo dependiente. Esto por la siguiente razón, nuevamente citando a Marini (1973):

Se opera así, desde el punto de vista dependiente, la separación de los dos momentos fundamentales del ciclo del capital - la producción y la circulación de mercancías – (...) Trátase de un punto clave para entender el carácter de la economía latinoamericana. (...) En la economía exportadora latinoamericana (...) la circulación se separa de la producción y se efectúa básicamente en el ámbito del mercado externo, el consumo individual del trabajador no interfiere en la realización del producto (...). Es así como el sacrificio del consumo individual de los trabajadores, en aras de la exportación al mercado mundial, deprime los niveles de demanda interna y erige al mercado mundial en la única salida para la producción (Marini, 1973).

Por lo tanto, desde esta perspectiva es posible arribar a que los problemas del desarrollo, la pobreza y la desigualdad, son una característica de base de los países subdesarrollados dentro del esquema capitalista, siendo así imposible sostener que el horizonte es el desarrollo. Por lo que surge una problemática más de fondo, el problema del subdesarrollo es el capitalismo en sí; por lo tanto, la única vía en desplazar el capitalismo por el socialismo, es negar las bases mismas en que se funda la sociedad capitalista para alcanzar el desarrollo. Desde esta mirada se refuta la mirada clásica marxista del socialismo, como fase superior del capitalismo. El socialismo es una solución alternativa al capitalismo y se puede llegar a esa solución desde cualquier nivel de desarrollo de las sociedades.

La teoría de la dependencia iba más allá que la teoría estructuralista, en su afán por incorporar una mirada más compleja de las ciencias sociales, pues no solo incorporaba los cambios históricos y los cambios sociales, sino que también incorporaba en su centro a los movimientos sociales como motor de los cambios; podría decirse que recogía el materialismo dialéctico en su centro.

La teoría de la dependencia inspiró los cambios sociales que se vivieron por toda América en los años 60 y 70, pero quedó olvidada y abandonada por los movimientos sociales después del paso de diversas dictaduras. Sin embargo, su esencia sigue vigente como marco de análisis, el desafío es traerla de vuelta al análisis de nuestros tiempos.

V. La teoría de desarrollo neoliberal, la supremacía del capital

Para la mayoría de los economistas críticos y las corrientes de pensamiento económico alternativo, la crisis estructural de los años setenta marcó el inicio de una nueva etapa que se ha convenido en llamar neoliberal. Hablamos entonces de un cambio en la configuración de la economía capitalista, que desde el final de la segunda guerra mundial y hasta los años setenta había estado gestionada a partir de un ideario obtenido de la CEPAL.

El neoliberalismo es evidentemente una ideología, con un proyecto más o menos definido de cómo tiene que ser la socie-

dad, y sus bases pueden encontrarse en F. Hayek o M. Friedman. Pero el neoliberalismo es también la configuración resultante de aplicar un determinado tipo de políticas, las que fueron inspiradas por aquella ideología. El capitalismo no se articula siempre de la misma forma y sus instituciones cambian (las relaciones entre capital-trabajo, entre Estado-trabajo y otras), bien como respuesta a su propia dinámica (como se suele postular desde la teoría marxista) o bien como resultado de políticas concretas (como afirman los teóricos poskeynesianos).

Desde la teoría económica marxista puede explicarse el neoliberalismo a partir de la óptica de clases, como el proyecto de las clases más ricas para recuperar unos espacios de poder político y económico perdidos. Desde otros enfoques, complementarios en todo caso, el neoliberalismo es un nuevo régimen de acumulación (teoría regulacionista) o una nueva estructura social de acumulación (teóricos de la escuela radical). Hay diferencias al respecto de qué llevó al surgimiento del neoliberalismo como nueva forma de configuración capitalista y sobre su estabilidad a medio o largo plazo, pero no hay disensiones importantes a la hora de definir como tal una etapa muy bien caracterizada.

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría del desarrollo de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio.

Existe un elemento dentro de la imposición del modelo de desarrollo neoliberal que es central y está directamente relacionado con las relaciones laborales previas al neoliberalismo. La crisis de acumulación de capital que se registró en la década de 1970 sacudió a todos a través de la combinación del ascenso del desempleo y la aceleración de la inflación. El fenómeno llamado estanflación se diagnosticó como el principal síntoma del avance del trabajo sobre las ganancias del capital; el modelo de acumulación se había agotado y debíamos pasar a una siguiente fase donde necesariamente debían cambiar las relaciones laborales a favor del capital o el trabajo. El descontento se extendió y la unión del movimiento obrero y de los movimientos sociales en gran parte del mundo capitalista avanzado, parecía apuntar

hacia la emergencia de una alternativa socialista al compromiso social entre el capital y la fuerza de trabajo que, de manera tan satisfactoria, había fundado la acumulación capitalista en el periodo keynesiano, distribuyendo las riquezas. En gran parte de Europa, los partidos comunistas y socialistas estaban ganando terreno, cuando no tomando el poder, y hasta en Estados Unidos las fuerzas populares se movilizaban exigiendo reformas globales, así como intervenciones del Estado. Esto planteaba por doquier una clara amenaza política a las élites económicas y a las clases dominantes, tanto en los países del capitalismo avanzado (Italia, Francia, España, y Portugal) como en muchos países en vías de desarrollo (Chile, México y Argentina). En Suecia, por ejemplo, lo que se conocía como el plan Rehn-Meidner proponía, literalmente, comprar de manera paulatina a los dueños de las empresas su participación en sus propios negocios y convertir el país en una democracia de trabajadores/propietarios de participaciones. Pero, más allá de esto, ahora se comenzaba a palpar la amenaza económica a la posición de las clases y de las elites dominantes.

El neoliberalismo es la respuesta política, económica y social al avance de las ideas socialistas y comunistas. Fue la salida a la lucha de clases que tensaba el modelo capitalista; quizás es posible decir que los Estados de bienestar eran una solución transitoria entre el capitalismo y socialismo. La acumulación de fuerzas de los trabajadores como clase en el Estado de bienestar llevó al mundo a la definición de seguir hacia un modelo de desarrollo socialista o devolvernos a un capitalismo real; todo esto sucedía primero que nada como un resultado de las relaciones laborales al interior de cada sociedad.

El neoliberalismo, que se impuso primero en Chile mediante una dictadura que a sangre y fuego, cambió la relación de fuerza entre capital y trabajo, perpetuando por más de 40 años la desigualdad en las relaciones laborales. Al analizar los principios del neoliberalismo, podemos notar que este posee una forma canónica entre los diferentes países y por lo tanto, podemos decir que posee nueve características esenciales o fundantes.

1. La desregulación del comercio y las finanzas, tanto en su nivel nacional como internacional;
2. La privatización de muchos servicios otrora brindados por el Estado;

3. La cesión por parte del Estado de su compromiso de regular activamente las condiciones macroeconómicas, especialmente en lo referente al empleo;
4. Brusca reducción en el gasto social;
5. Reducción de los impuestos aplicados a las empresas y familias;
6. Ataques desde el gobierno y las empresas a los sindicatos, desplazando el poder a favor del capital y debilitando la capacidad de negociación de los trabajadores;
7. Proliferación de los trabajos temporales sobre los trabajos fijos;
8. Competición desenfrenada entre las grandes empresas, en relación a un entorno menos agresivo, propio de la configuración de posguerra;
9. Introducción de principios de mercado dentro de las grandes empresas, particularmente en lo referente a las remuneraciones de los trabajadores de más poder.

Esta caracterización es, como puede intuirse, adecuada para describir los desarrollos recientes en prácticamente todo el mundo capitalista, a pesar de que está pensada para la economía de Chile. Y es la combinación de estas características la que da lugar a una serie de efectos, siendo el principal de ellos, la creciente desigualdad que está apalancada sobre relaciones laborales que han permitido a la parte capitalista quedarse con la mayor parte de las riquezas, principalmente por medio de debilitar la negociación colectiva.

Las políticas neoliberales constituyeron un cambio radical para los países en desarrollo, pues fueron obligados a iniciar políticas de liberalización económica, así como el desmantelamiento del Estado del bienestar y de protección ambiental. La tesis de no intervención y abandono de la planificación económica ha conducido a un retroceso representado por los indicadores en la vida de las naciones, creando un escenario de polarización social y emergencia de conflictos políticos tendientes a la restauración de un pensamiento con nuevas características, que integre la diversidad del desarrollo de la sociedad. (Urquidí, 2005; Ibarra, 2001).

Ciertamente, la aplicación de las políticas neoliberales agudizó los grandes problemas descritos por el subdesarrollo en

América Latina y vive hoy, tras un periodo de crisis económica y financiera de grandes proporciones, una situación de estancamiento y aumento de la pobreza que conducen a escenarios de crisis recurrentes (Stiglitz, 2002; Gutiérrez, 2003; Urquidí, 2005). Estos autores sostienen que los problemas de América Latina no son consecuencia de errores de política económica, como lo afirman los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y que, más allá de los ajustes marginales que está imponiendo el enfoque neoliberal con el Consenso de Washington, lo que se necesita es recurrir y nutrirse del legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre el desarrollo.

Afortunadamente, esta tensión histórica derivada de la emergencia de los grupos de poder más conservadores en Estados Unidos, que han logrado posicionar al neoliberalismo como la visión económica dominante en el mundo, y particularmente en América Latina, ha sido sometida a otras tensiones que han surgido tanto desde el campo del conocimiento científico como de los movimientos sociales contestatarios, y desde la postura de defensa del medio ambiente, como de la defensa de los principios de equidad social.

VI. La gestación de una nueva propuesta teórica: el desarrollo sostenible

El desarrollo se ha entendido como el desafío de alcanzar los niveles de crecimiento económico de los países desarrollados, de hecho Chile es un país que pertenece a la OCDE principalmente por su nivel de renta per cápita, pero queda permanentemente al debe en los otros parámetros del desarrollo, principalmente en lo relativo a los niveles de desigualdad. Al incorporar al concepto de desarrollo económico el ámbito social y el ámbito medioambiental, el desarrollo comienza a percibirse no solo como un objetivo más complejo de alcanzar, pues debe hacerse de manera perdurable con nuestra economía, sociedad y medioambiente, para nosotros pero de igual manera para las generaciones que vendrán; en otras palabras, nuestro desarrollo no puede implicar el atraso de los que están por venir. Para todo esto el desarrollo sostenible se entiende como la conjunción de tres ideas fuerza: un desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las

necesidades de las generaciones presentes, un desarrollo respetuoso con el medio ambiente y un desarrollo que no sacrifique los derechos de las generaciones futuras.

Este tipo de desarrollo nos devuelve nuevamente a la necesidad de un Estado que sea garante de derechos sociales y que sea impulsor de la economía, pues es el bien común se concretiza en el Estado, el único que puede conjugar estos tres ejes de manera que de paso a un modelo de desarrollo sostenible. Para esto el Estado debe impulsar el crecimiento y la distribución del ingreso, teniendo como centro la movilización de la sociedad con iniciativas, proyectos, acciones y actitudes orientadas al cuidado de la vida en la Tierra. Debe crear nuevas instituciones y regulaciones que garanticen los derechos colectivos y que coloquen al medio ambiente de manera transversal en la regulación de la sociedad. Por último, debe impulsar un sistema productivo basado en tecnologías que no degraden el ambiente biofísico, ni generen el agotamiento de los recursos naturales e impulsar un comercio internacional que no sea antagónico con el desarrollo sostenible.

VII. Igualdad al centro del desarrollo sostenible

Situar la igualdad y la sostenibilidad ambiental en el centro del desarrollo, implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. Este cambio guarda sincronía con la situación histórica favorable que viven hoy muchos países de América Latina y el Caribe.

En una visión integrada del desarrollo, la igualdad se va fraguando en una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido de la productividad, con inclusión social y sostenibilidad ambiental. La estrategia del desarrollo sostenible debe alimentarse de esa visión integrada y ese círculo virtuoso, fortalecido con una comprensión de las dinámicas sociodemográficas subyacentes. El papel de las políticas públicas como instrumento para lograr ese modelo, que cumpla con esos grandes objetivos de desarrollo sostenible, es esencial.

En lo social sigue siendo el desafío que el Estado asuma una postura garante de los derechos, principalmente los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Esto de-

biera asegurar que se cuente con estándares mínimos de bienestar, que sean progresivos en el tiempo.

En segundo lugar, la sostenibilidad ambiental no puede seguir siendo tema de segundo orden en la agenda del desarrollo. Es prioritario vincularla con el cambio estructural y con un patrón de diversificación sectorial que esté en plena sintonía con dicha sostenibilidad.

El desarrollo sostenible requiere, por tanto, una estructura industrial muy diferente de la que predomina hoy en la gran mayoría de los países. El estilo de desarrollo vigente depende de ventajas comparativas estáticas, que estriban en la abundancia y explotación de los recursos naturales. Ello sesga la dirección de las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energías, particularmente las fósiles, lo que origina una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes. Este sesgo de la dirección del patrón dominante, junto con la falta de contabilización e internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, ha frenado el cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimientos y de menor impacto ambiental y sobre la salud.

El cambio de paradigma, cuando aún hay flexibilidad y caminos alternativos, resulta de la decisión política de las sociedades de encauzar la producción y la tecnología por rumbos que consideren la salud ambiental y poblacional, las generaciones futuras y el largo plazo. Ello abre un amplio espacio de legitimidad y cooperación internacional.

Los objetivos de desarrollo sostenible deben guiar el conjunto de políticas - industriales, macroeconómicas, sociales, laborales, ambientales - para avanzar hacia un cambio estructural virtuoso, que sea capaz de conjugar un cambio de la matriz productiva hacia sectores de mayor productividad y sostenibilidad ambiental, mediante la incorporación de progreso técnico con la reducción de brechas entre sectores; una política macroeconómica proactiva para potenciar la productividad y la inversión; y políticas sociales y laborales que acompañen el cambio estructural con efectos redistributivos, mejoras en el mundo del trabajo y una apropiación más justa entre factores de los incrementos de productividad.

Se trata de una visión integrada del desarrollo, en la que las metas y los indicadores que complementen los objetivos de desarrollo sostenible permitan evaluar el avance hacia ese nuevo modelo.

VIII. A manera de conclusión

Persisten en nuestro país y en Latinoamérica el desafío del desarrollo, el cual ha ido dando paso a multiplicidad de teorías del desarrollo que, con distinto nivel de avance en cuanto a sus logros y fracasos, nos interrogan sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo o por el contrario, entender el subdesarrollo como un estado estructural y permanente.

Es evidente que la respuesta es determinante para la estrategia de desarrollo que adoptemos, pues si consideramos el subdesarrollo como una etapa previa al desarrollo, la tarea es identificar los cambios que nos permitirían alcanzar el desarrollo en los mismos marcos del socialismo. En caso contrario la tarea de alcanzar el desarrollo adquiere una cierta épica, pues se puede alcanzar después de pasar a un modelo de desarrollo socialista; en cierta forma, alcanzar el desarrollo es un acto de liberación de nuestros pueblos, de nuestros países y de nuestro continente.

Así queda abierta la tesis de la teoría de la dependencia, pues si el subdesarrollo no es una etapa previa al desarrollo, sino una condición para la existencia de los países desarrollados, el desarrollo sostenible tenderá a encontrar sus límites en la condición de dependencia de los países latinoamericanos, por lo que se hará inevitable re-conceptualizar la forma en que se alcanza el desarrollo sostenible, como un proceso de acumulación de condiciones cuantitativas hacia un salto cualitativo, donde los movimientos sociales son centrales.

Cuando, por otro lado, analizamos que un componente fundacional del desarrollo sostenible es la igualdad, entendida como la distribución equitativa de la riqueza del país entre sus ciudadanos, podemos apreciar que, alcanzar el desarrollo sostenible debiera llevarnos a procesos de contradicción con las estructuras sociales de los países y las estructuras internacionales entre países. De esta manera, pareciera ser que el socialismo ya no es la etapa superior del capitalismo, sino que es una etapa alterna-

tiva; por lo tanto, el socialismo deja de tener un carácter determinista y pasa a tener un carácter político.

Si uno lo piensa en términos de la teoría de sistema-mundo, debiéramos concluir que, para salir de este sistema mundo hacia un sistema mundo alternativo, no basta con seguir desarrollándose en el marco de un modelo centro-periferia, debemos dar un salto hacia un modelo de desarrollo, que tenga al centro la igualdad.

Referencias

- ARASA, C. Y ANDREY J.M (1996). *Economía del Desarrollo*. Madrid, España: Dykinson.
- BLOMSTRÖM, M. Y ENTE, B. (1990). *La teoría del desarrollo en transición*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- CARDOSO, F. H. Y FALETTO E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- DOS SANTOS, T. (1973). *Dependencia y cambio social*. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela
- GERMANI, G. (1968). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- GUNDER FRANK, A. (1970). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno.
- GUTIÉRREZ GARZA, E. (2003). *Teorías del desarrollo en América Latina*. México DF: Trillas.
- IBARRA, D. (2001). *Testimonios críticos*. México DF: Cántaro.
- KALECKI, M (1954), *Teoría de la Dinámica Económica*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- LEWIS, A. (1955). *The Theory of Economic Growth*. London, U.K.: Routledge.
- MARGULIS, M. (1970). *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- MARINI, R.M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*, Serie Popular, México DF: Era.
- NUN, J. (1972). *Marginalidad y otras cuestiones*, en Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 4, Santiago de Chile.
- PREBISCH, R. (1948). *El desarrollo económico de la América Latina*

y algunos de sus principales problemas, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. I, 1998, México DF: Fondo de Cultura Económica.

QUIJANO, A. (1966). *Notas sobre el concepto de marginalidad social*. Santiago, Chile: CEPAL.

SAUVY, A. (1952). *Trois mondes, une planete*. L'Observateur, 14 août 1952, n°118, page 14.

STIGLITZ, J.E. (2002). *El malestar en la globalización*. España: Taurus.

SUNKEL, O. Y PAZ P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo Veintiuno Editores.

URQUIDI V.L. (2005). *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*. México DF: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México y Fideicomiso Historia de las Américas.

WALLERSTEIN, I. (1979). *The capitalist world economy*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Constitución, Estado y Modelo de Desarrollo

Fernando Carmona Alert¹

Javiera Petersen²

Yuri Vásquez³

I. Chile: un país en movimiento

Este momento histórico está caracterizado por la necesidad de concretar cambios estructurales en la sociedad chilena, los que se pueden caracterizar como un nuevo trato entre el Estado y su pueblo. Necesitamos que la sociedad nos incluya a todos, tanto para la construcción de nuestro desarrollo, como para la distribución del mismo entre todos nosotros. Donde cada uno de nosotros sea incluido en la sociedad, donde el crecimiento económico sea repartido de manera justa entre todos, donde las familias de cualquier condición y clase puedan salir del flagelo de la pobreza, donde la educación sea un derecho emancipador, donde la salud esté garantizada, donde las pensiones sean justas, solidarias y tripartitas, donde el medio ambiente sea protegido para las futuras generaciones, donde las mujeres puedan sentirse libres y protegidas, donde todos los niños sean tratados con dignidad y donde la Constitución sea hecha entre todos.

La sociedad debe ser juzgada por cómo trata hasta al último de sus integrantes. En nuestro país son millones los que son abandonados por la sociedad; con ellos y por ellos debemos reconstruir la sociedad que habitamos, con la convicción de que no solo se trata de algo justo, sino absolutamente necesario para proyectar a nuestro país al desarrollo sostenible.

¹ Economista y miembro de la Comisión Nacional de Productividad.

² Magíster Análisis Económico.

³ Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile

En los últimos 10 años Chile ha ido cambiando; de la mano de la irrupción de los movimientos sociales se han corrido los cercos de lo posible al interior de la sociedad chilena. Si hace apenas diez años la educación gratuita, un nuevo sistema de pensiones, la nueva Constitución, los derechos de la mujer, eran inalcanzables, hoy esos avances se han convertido en realidades que nos convocan a nuevos cambios. Haciéndose cargo de esta realidad, la plataforma del próximo gobierno debiera partir por completar estos cambios de carácter civilizatorio en la sociedad chilena, pues la mayoría de los cambios que necesitamos llevar a cabo, son propios de un país que reconoce que debemos avanzar todos juntos a una nueva sociedad de derechos. Este proceso tiene sentido en las demandas sociales que se han ido levantando en Chile: las reformas hechas y las reformas propuestas son la síntesis de procesos de movilización social largamente incubados en nuestra sociedad, lo que nos ha llevado a abrir paso en sectores conservadores de la sociedad chilena.

II. Profundizar la igualdad para acelerar el desarrollo. El cambio estructural

La profundización de la democracia, como orden social y como ideario colectivo, necesita una mayor igualdad de oportunidades, derechos y resultados. Esto implica profundizar la participación y el debate en sectores de la sociedad que han sido históricamente marginados y junto con eso, lograr la instalación de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Esto significa reconocer la dignidad humana como una característica irreductible de nuestra sociedad; más allá de nuestras particularidades de nacimiento y mérito, todos los ciudadanos debemos acceder a umbrales mínimos de bienestar social y reconocimiento social.

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Al traducirse en umbrales mínimos –e incrementales- de bienestar y de prestaciones, indirectamente la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad de acceso, sobre todo cuando esa desigualdad, en cierto punto, se traduce en que parte de la sociedad se vea privada de acceso de-

finido normativamente a partir del enfoque de la titularidad de derechos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto distributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de una política de igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja a los trabajadores.

Un orden democrático en que la orientación hacia el desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores sociales, también responde al valor de la igualdad. Un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no solo la igualdad de oportunidades, sino reducir las brechas en materia de logros efectivos, o sea igualdad de resultados.

En este sentido, adherimos plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están en contradicción, y que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que debemos crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en la promesa de la igualdad. En el horizonte de largo plazo igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa.

En la consideración de la igualdad y la manera en que se conjuga con el crecimiento económico, no puede dejarse de lado el cambio climático, un factor que determina marcadamente el futuro de todos. Igualdad significa, en este sentido, solidaridad con las generaciones que vendrán, las que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además abogar por la celebración de acuerdos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático, de modo tal que, se respete el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, y no sean los pobres ni los países pobres

quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza.

En síntesis la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un elemento irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo, fortalece la pertenencia del ciudadano con su país. La igualdad constituye el marco normativo para el pacto Estado-Constitución-Desarrollo, que surge del carácter vinculante de los derechos garantizados y su implicancia en cuanto a progresividad y redistribución, demanda más y mejor Estado en materia de garantías de derechos e impulso económico, y plantea un modelo de desarrollo que sea sostenible

Cuanto más nos recorre la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión. De este modo, la crisis de sentido de la sociedad chilena iniciada en 2011 es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos. Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca cerrar las enormes brechas de la desigualdad elevando a nivel de principio un desarrollo sostenible en un marco de cohesión social.

III. La igualdad al centro de la nueva Constitución

Todas las leyes – y por lo tanto, todas las constituciones – nacen de las interacciones de las personas inmersas en las estructuras sociales que dichas personas se han dado, lo cual es producto de la constante disputa de clases económicas en su interior. Ya sea para limitar el poder de una clase, ya sea para asegurar las distintas aspiraciones e intereses de los grupos o individuos como derechos, la génesis constitucional responde a las divisiones de clase dentro de las sociedades, las cuales crean conflicto y por lo tanto la ley (y así el Estado junto con su máxima norma) nacen para intentar resolver ese conflicto. Friedrich Engels lo establece así: “Pero a fin de que estos antagonismos,

estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del “orden”⁴. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.”

Las Constituciones pueden mirarse respecto a la manera en que intentan resolver estos conflictos, ponderando la igualdad de todos los miembros de la sociedad o imponiendo la libertad individual por sobre el interés social. En nuestro país, la libertad individual como principio rector de la Constitución ha determinado la estructuración de un Estado liberal atomizado en permanente retroceso – a la defensiva si se quiere – y un modelo de desarrollo neoliberal.

El liberalismo económico que nos impuso la Dictadura, que se recoge en el centro de nuestra Constitución, no solo es dejar hacer, sino también dejar poseer el producto del trabajo, lo que nosotros llamamos, la capacidad del capital de expropiar la plusvalía generada por el trabajo. Por lo tanto, el liberalismo no solo se expresa garantizando la libertad individual, sino también protegiendo la propiedad privada de ese individuo, desestimando otros tipos de propiedad y otros tipos de sujeto susceptibles de apropiarse⁵. La libertad individual para emprender supone la propiedad privada de los medios de producción, siendo esta la condición de posibilidad de aquella. Libertad individual y propiedad privada son las dos caras de la misma moneda. Desde el punto de vista del modelo económico, estos principios son más importantes que las políticas económicas llevadas adelante por los gobiernos.

No se trata de eliminar el concepto de libertad de la Constitución, sino más bien de superar la restringida libertad basada en la propiedad privada - pues es esta es una libertad para la explotación - reemplazándola por la libertad para todos como la

⁴ Friedrich Engels, *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú 4^o Ed. 206.

⁵ Nos referimos aquí no solo a la propiedad Estatal o Fiscal, sino también al dominio colectivo y a otros sujetos como las etnias originarias y su propia visión de la propiedad.

definieron Marx y Engels. La libertad completa es aquella que se puede ejercer por toda la sociedad, basada en el principio de la igualdad entre sus individuos.

La sociedad es mucho más que un mero conjunto de individuos. Es un grupo de personas que interactúan en medio de relaciones complejas derivadas de sus situaciones económicas, relaciones personales, y posición en la producción, todo lo cual es un conjunto más o menos estable. La forma de la sociedad es determinada por el carácter y la forma de estas relaciones, es decir por el predominio de cierto modo de producción por sobre los otros que la componen⁶. La propiedad privada y la libertad individual son los pilares que definen las relaciones sociales de producción al interior de la sociedad capitalista y desde ahí determinan el resto de las relaciones en su interior, las que a su vez establecen la naturaleza de la sociedad misma. La teoría de los comunistas puede resumirse en la abolición de la propiedad privada, escribieron Marx y Engels en el manifiesto comunista.

La Constitución es por definición la primera institución que protege y garantiza que las relaciones sociales de producción sobre los que se desarrolla la actividad económica tengan un amparo legítimo y de legalidad al mismo tiempo, que sea acorde además con la forma de gobierno que se establece en ella⁷. Nuestro modelo de desarrollo ha estado basado en la búsqueda de rentas (extracción de valor sin hacer ninguna contribución a la producción), monopólicas y naturales, a la vez que concentra tanto su propiedad, como su ganancia, en una minoría empoderada e influyente en la determinación de políticas públicas y espacios de gobierno.

Hoy podemos decir que el modelo neoliberal se agotó, no en el sentido de que no pueda seguir funcionando, sino como promesa de desarrollo de nuestro país. Este agotamiento se hizo evidente en la crisis financiera del año 2007, que fue una crisis de realización de la tasa de ganancias apalancada por una profunda desigualdad al interior de nuestras sociedades.

⁶ Nicos Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. Editorial Siglo XXI Editores, 2007, Buenos Aires, Argentina

⁷ Esto explica, por ejemplo, la pervivencia por tanto tiempo de un sistema "antidemocrático" de representación, como lo es el parlamento electo mediante un sistema binominal que sobrerepresentaba a un sector minoritario y excluía a diversos otros, dentro de un sistema democrático de gobierno, ambos amparados en la Constitución.

Sobre esto Marx escribía en el tomo II del Capital:

Las épocas en que la producción capitalista pone en juego todas sus fuerzas son siempre periodos de sobreproducción, porque las fuerzas de la producción nunca pueden ser utilizadas más allá del punto en que la plusvalía puede no solo ser producida sino también realizada; pero la venta de las mercancías, la realización del capital mercancía, y, por lo tanto también, de la plusvalía, está limitada no solo por las necesidades de consumo de la sociedad en general, sino por las necesidades de consumo de una sociedad en la que la gran mayoría está formada por pobres que deben seguir siendo siempre pobres (Marx, 1975).

Y junto al modelo, se estancaron las ideas que se hicieron hegemonía en nuestra sociedad, desde la dictadura hasta las democracias tuteladas de los últimos 25 años. En este escenario, el Estado liberal – subsidiario, atomizado y en permanente retroceso – debe ser superado por uno que represente correctamente las ideas de nuestro tiempo.

Pero así como la corriente contra-hegemonía⁸ de los movimientos sociales derribó las bases mismas del antiguo consenso y lo reflejó en su ánimo reformista, la antigua hegemonía sigue viviendo entre nosotros, una que construyó el consenso activo que le daba sentido al neoliberalismo, al estado liberal y a su constitución política. Este es el tiempo donde un nuevo consenso activo debe instalar las bases de lo que va a ser hegemonía en nuestra sociedad, donde la igualdad como objetivo político, a la vez que garantía y fuente de garantías, sea puesta en el centro.

En ese sentido, la igualdad como principio rector del programa de la Nueva Mayoría, se explicitó fuertemente como la motivación para dar curso a la reforma a la educación, la reforma laboral y la reforma tributaria. En el debate de la Nueva Constitución necesitamos que la igualdad entre los ciudadanos nuevamente sea el objetivo central.

⁸ La hegemonía es una categoría fundamental en Gramsci que apunta a un fenómeno complejo, caracterizado centralmente por la capacidad de un grupo social para articularse, desde una posición de supremacía, con otros grupos sociales, y orientar la 'visión del mundo' de un conjunto social mucho más amplio que las fronteras estrictas de la clase.

IV. Los derechos sociales en la Constitución y sus efectos en la economía

Un constitucionalismo que se plantee la formación de un Estado Democrático y Social de Derecho, debe considerar necesariamente la estructuración de un orden público económico, cuyo pilar fundamental sea la igualdad. La Constitución – en términos ideales – si pretende ser fruto de un contrato colectivo en que todos definamos la manera en que organizamos nuestra propia sociedad, debe determinar reglas relativas a la organización económica general para la progresiva justicia en las relaciones sociales, y en particular para el trabajo, los contratos y la propiedad. En este sentido, los derechos sociales (y en particular los derechos económicos, sociales y culturales) dotan de contenido igualitario a la Constitución y al orden público económico que de ella se desprende.

El primer texto en el que se reconocieron los derechos económicos, sociales y culturales en la historia de la humanidad fue la “Declaración Rusa de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado”, del 4 de enero de 1918, año en que terminó la primera Guerra Mundial, en plena época de desarrollo de la Revolución rusa. Esta Declaración se redactó al calor del marxismo ascendente de la época y de los valores propios de la Revolución rusa, en oposición a lo que hasta entonces se entendía por derechos humanos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la Revolución francesa (1789), en la Declaración de Derechos de Virginia (12 de junio de 1776) y en la Declaración Americana, de la independencia de Estados Unidos (4 de julio de 1776), que eran los Derechos Civiles y Políticos.

En un principio una de las mayores contradicciones entre estos dos paquetes de derechos consistía en su relación con el Estado, y su aseguramiento progresivo o inmediato. Así, los derechos civiles y políticos se pensaban como de realización inmediata, de manera que el Estado debía abstenerse de intervenir en las “libertades individuales” y que por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales requieren una mayor intervención del Estado en su aseguramiento, lo cual los condicionaba a una aplicación progresiva, pues necesitarían del cumplimiento de actuaciones positivas por parte del Estado y por ende, mayor inversión de este en la economía. Sin embargo, conforme se avanzó en la aceptación del llamado “bloque de derechos fun-

damentales” y su configuración mediante aquellos derechos incorporados y reconocidos por la Constitución, aquellos derechos fundamentales implícitos en el ordenamiento jurídico, aquellos derechos asegurados por el derecho internacional a través de los principios de *ius cogens*, del derecho convencional internacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario y el derecho internacional consuetudinario, es que la distinción tan marcada por la guerra fría, se ha ido diluyendo. Ello debido a que todas las normas – en un sentido amplio – sobre derechos fundamentales sociales deben ser interpretadas armónicamente, tanto con las respectivas fuentes de derecho interno, como con las fuentes convencionales internacionales, lo cual necesariamente incluye al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas o los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Mirados desde una óptica contemporánea, la adopción más completa de los derechos fundamentales, debe hacerse como una síntesis integral que incluya a los derechos de la primera a la quinta generación, adopción en pos de generar acciones positivas o eliminar distintos aspectos de la desigualdad en nuestro país y que, al acumularse, deben impulsar un salto cualitativo en la reformulación del Estado. Es por esto que hablamos de derechos sociales, pues ya no es posible concebir los derechos civiles y políticos como derechos meramente individuales y opuestos a los derechos económicos, sociales y culturales. Más bien, es la colectivización – y en consecuencia la justiciabilidad – de los derechos que antes creímos restringidos únicamente a la persona natural y no a grupos más o menos organizados, ni menos a la sociedad en su conjunto, lo que ha venido en convertirlos en derechos sociales sin distinción de su contenido.

En el ámbito de la economía, la prevalencia de los derechos sociales dentro del bloque constitucional, apunta a generar dos efectos centrales. El primero es cambiar el tipo de Estado, de uno liberal, subsidiario y explotador; a uno solidario, regulador y emancipador. El segundo efecto es constituirse como un freno y un sustituto a la fundamentación que desde el modelo de desarrollo neoliberal le da el sustento a la constitución vigente, por cuanto a través de la preponderancia de los derechos sociales, se debieran debilitar las bases mismas del neoliberalismo, para conducirnos a un modelo de desarrollo más justo, poniendo al centro la mejor y mayor distribución de riquezas dentro de la sociedad.

Si analizamos la historia de los derechos sociales y las demandas de distintos movimientos sociales en nuestro país, notamos que la lucha por la obtención de estos derechos ha marcado en gran parte la historia de Chile y América Latina para alcanzar el desarrollo para nuestros pueblos.

Podemos mencionar varias garantías que de incorporarse de manera concreta al ordenamiento, y no de manera meramente declarativa, permitirían cumplir estos objetivos, corriendo el cerco del neoliberalismo para la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho, que en doctrina se han denominado “derechos de bienestar” – welfare rights – y que son en general derechos positivos, que promueven acciones desde el Estado y la sociedad para su cumplimiento, más que deberes generales de abstención.

Entre los derechos de bienestar podemos encontrar:

- a) El derecho a la educación, que incluye el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria y a la enseñanza secundaria y superior generalizada, accesible y progresivamente gratuita; y el derecho de los padres de escoger la escuela de hijos. Este derecho es el que ha estado al centro del debate en nuestro país en los últimos años y es el que ha abierto el debate hacia la consecución de otros. Nuevamente se comprueba que las luchas estudiantiles por la educación caracterizada como pública, gratuita y de calidad, son el catalizador de un movimiento social que debe despertar y avanzar hacia la consecución de sus demandas. La reforma educacional impulsada a partir del año 2014 pretende completar este derecho en nuestro país. En Chile se gasta aproximadamente el 7,1% del PIB en Educación, de ello el 46% corresponde a aporte de las familias. (DIPRES 2003)
- b) Los derechos de los trabajadores, que incluyen la prohibición del trabajo forzado, salario equitativo e igual salario por trabajo de igual valor, derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, derecho a la huelga, entre otros, forman parte del pliego histórico del movimiento sindical y algunos podrán ser alcanzados por la reforma laboral. En Chile con el Plan Laboral de la Dictadura pasamos de 33% de sindicalización en 1973 a 14% en 2015, y la desigualdad de ingresos se acrecentó, el 1% más rico tiene el 21% de

todos los ingresos, más que en cualquier país OCDE.

- c) El derecho a la seguridad y a la protección social, unitaria, integral, solidaria y por sobre todo justo y equitativo. Parte del cumplimiento de este derecho está en el debate de un nuevo sistema de pensiones, donde hemos dicho que debemos dar por superado el sistema de AFP y el modelo de capitalización individual. En Chile la tasa de reemplazo para los tramos bajos de cotización⁹ es de 20,1% para hombres y un 19,6% las mujeres, en el caso de la OCDE se obtiene una tasa de reemplazo de 30,9%. Para los países de la OCDE, en el tramo medio alto¹⁰, la pensión reemplaza un 52,1% y 51,7% del ingreso promedio respectivamente. Para Chile, en esta selección, la tasa de reemplazo de los hombres es de 35,7% y de las mujeres de 28,9%.
- d) El derecho a la constitución de la familia sin restricciones de ningún tipo, ya sea culturales, religiosas o cualquier otra, y por lo tanto, a la protección y la asistencia de esta sin discriminación, lo que incluye la protección de la maternidad y la paternidad, y la protección de los hijos en todo ámbito, desde la prohibición de su explotación económica y social hasta el aseguramiento de todos los derechos de que son sujetos.
- e) El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al vestido. Históricamente los movimientos de pobladores con expresiones como las ANDHA Chile, han recogido como demandas centrales el reconocimiento y garantía de estos derechos, y por lo mismo, son debates permanentes de los niveles descentralizados del Estado, como los municipios, tanto para luchar por ellos como para no hacerlo. Asimismo, es evidente que las luchas por el agua en el norte de Chile (Copiapó por ejemplo) están incluidas en estos derechos y también la nueva ley de derechos de aguas que debe discutirse en el parlamento. La vivien-

⁹ En el tramo bajo de cotización, que considera aportes durante un 13,6% de la vida laboral para los hombres y el 13,3% para las mujeres

¹⁰ Considera cotizaciones por el 67,6% de la vida laboral en el caso de los hombres y el 67,5% para las mujeres

da, otro derecho negado por el Estado de Chile, según la OCDE “debe ofrecer un lugar para dormir y descansar donde la gente sentirse seguro y tener privacidad y el espacio personal; en algún lugar que puedan formar una familia”. Los costos para mantener una vivienda son bastante elevados, y en Chile, en promedio, los hogares gastan un 18% de los ingresos familiares para poder mantener la vivienda.

- f) El derecho a la salud, que en nuestro país está garantizado como libre acceso a un sistema y no como una garantía de prestaciones adecuadas, ni a la prevención y cultura sanitarias. Para que este derecho se configure como tal, el contenido debe incorporar no solo el derecho a acceder a las instalaciones, los bienes y los servicios relacionados con las instituciones de salud, sino también a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades, así como los derechos pertinentes a la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, hoy en día su implementación está cruzada por la atomización del rol social (donde el Estado juega más bien un rol de aseguramiento de beneficios mínimos y fiscalización frente a las prestaciones de mayor calidad que se transan en el mercado por clínicas, ISAPRE, farmacias y prestadores particulares) y por un tradicionalismo liberal que mira a la salud desde un plano eminentemente curativo, sin enfoque ni en la prevención ni en la participación del sujeto.

Podemos entender que el debate acerca del aborto es una derivación de este derecho pues, que las mujeres tengan el derecho a abortar por violación, peligro de vida de la madre y por inviabilidad del feto, protege la maternidad. Asimismo, luchas como las de las farmacias populares, que se inició en la comuna de Recoleta, se inscriben en la consecución de este derecho. El gasto total en salud en Chile representó el 7.3% de su PIB, debajo del promedio de los países de la OCDE de 9.3%. Los EE.UU. realizaron el mayor gasto en salud como porcentaje de su PIB, con un 16.9% en 2012. En la mayoría de los países de la OCDE, el sector público es la principal fuente de financiamiento del gasto en salud, con la excepción de Chile y los EE.UU. En Chile, el 49% del gasto en salud fue financiado por

fuentes públicas en 2012, una proporción muy por debajo del promedio de 72% en los países de la OCDE. Casi una tercera parte del gasto en salud en Chile es pagado directamente por los hogares, comparado con menos de un 20% en promedio entre los países de la OCDE

- g) Los derechos culturales, artísticos, digitales y de acceso a la ciencia y tecnología – en algún momento incluidos en las llamadas cuarta y quinta generación de derechos fundamentales –, que incluyen el derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos, y el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas. Podemos inscribir la reciente manifestación de científicos en las distintas áreas de nuestra sociedad en la consecución de este derecho, del cual gran parte es poner a disposición de todos el conocimiento y más particularmente, la tecnología.
- h) El derecho a un medio ambiente¹¹ adecuado incluye el derecho a disfrutar de un entorno ambiental seguro para el desarrollo de la persona y tiene, como contrapartida, el deber de conservarlo y la obligación por parte de los poderes públicos de velar por una utilización racional de los recursos naturales. Este derecho está en plena discusión en la ley de pesca y las consecuencias económicas que tiene para nuestro mar, pero podemos fácilmente llevarlo a otros ámbitos de importancia para nuestra economía, como el cobre, la problemática forestal (incluida las demandas del pueblo Mapuche), la agricultura (ley Monsanto) y un largo etcétera.

Lograr la consecución de estos derechos debe posicionarnos en otro tipo de Estado y en otro modelo de desarrollo.

¹¹ Aunque se trate de un derecho que no está explícitamente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) su reconocimiento se deriva fundamentalmente de sus artículos 12 y 13. En el ámbito regional, destacan el Convenio Europeo de Derechos Humanos -art. 8.1- el Protocolo de San Salvador -arts. 7 (e) y 11- y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos -art. 24-.

V. El Estado social garante de derechos

Paul Sweezy, al describir el Estado en la teoría económica, decía que: "... cuando se adopta la opinión de que la economía política es la ciencia de las relaciones sociales de producción bajo condiciones históricamente determinadas, el no incluir al Estado en la materia de la economía política se convierte entonces en una omisión arbitraria e injustificable". Frente a lo cual no es difícil identificar al estado liberal como aquél que garantiza un conjunto dado de relaciones de propiedad que benefician a la clase social que ejerce hegemonía. Engels definió el fin superior del estado liberal o burgués, como la protección de la propiedad privada, por lo tanto, como un instrumento de dominación de clase. Antonio Gramsci afirma que: "el *laissez-faire* también es una forma de 'regulación' estatal, introducida y mantenida por medios legislativos y coercitivos. Es una política deliberada, consciente de sus propios fines, y no la expresión espontánea y automática de los hechos económicos. Consecuentemente, el liberalismo del *laissez-faire* es un programa político". Al considerar todo lo anterior nos parece que no resulta descabellado afirmar que con Keynes lo verdaderamente nuevo no es la intervención del Estado en la economía, sino el hecho de que por primera vez la ciencia económica liberal reconoce de manera explícita la necesidad de su participación.

Los derechos sociales y de bienestar, inexistentes en el Estado liberal y subsidiario, vienen a complementar los derechos individuales y políticos, enriqueciendo la dignidad y el desarrollo de la persona humana y calificando la forma de Estado. En el Estado social, soberano y democrático de derecho, los derechos sociales constituyen garantías subjetivas tanto para las personas, como para los grupos intermedios formales (organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones de consumidores) e informales (diversidad sexual, etnias y comunidades indígenas, etc.), además de aquellos reconocidos a la sociedad toda, los que deben consagrarse a la vez como objetivo político y como garantías. Así, se desenvolverán como reglas y principios, dependiendo de cuán desarrollados estén en el texto constitucional y cómo se dotan de capacidad y legitimidad en el sistema de acciones judiciales.

Los derechos sociales participan de las condiciones de verdaderos derechos en la medida que, además de ser disposicio-

nes constitucionales de principio, sean justiciables no solo en su variante individual, sino también colectiva, todo lo cual tiene por objeto una mejor distribución de los recursos, llevar adelante cambios sociales y económicos eficientes, e implementar políticas públicas para otorgar una mejor calidad de vida a las personas, y que estas puedan hacer efectiva la tutela de estos objetivos.¹² Ello implica necesariamente la existencia de un Estado activo promotor del bien común y promotor del proceso económico social, proceso antes entregado a las fuerzas del libre mercado y a la sola iniciativa privada. En la nueva perspectiva del Estado social y democrático de derecho, se asume la necesidad de brindar a la población un mínimo básico de bienestar que se compromete a entregar el Estado, a través de prestaciones positivas de hacer, respecto de las personas en salud, educación, condiciones laborales, seguridad social, sindicalización, entre otras materias.

En este sentido, el cambio de modelo de desarrollo y la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo productivo, que proponga un cambio estructural sostenible, justo y de largo plazo, no se logrará a través de mecanismos de mercado, y por tanto el Estado debe constituirse como el actor central dentro de la actividad y coordinación económica. ¿Qué Estado es necesario para cumplir con ese papel?

El neoliberalismo transformó al Estado en una institución funcional a él. Es por tanto fundamental, en primera instancia, reconocer cuál es el carácter que adquiere el Estado dentro del sistema actual. David Harvey, en su libro “Breve Historia del Neoliberalismo” ayuda a guiar esta discusión:

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y

¹² En general, las críticas a la justiciabilidad se refieren a la incapacidad de las cortes para delimitar técnicamente materias relativas a gastos, instituciones y políticas, dada la ingente cantidad de información así como su especificidad; y a la ilegitimidad del involucramiento de los tribunales para revisar políticas públicas y procesos de tomas de decisiones políticas y administrativos que vulnerando el principio de separación de poderes. En ese sentido Rodolfo Figueroa. JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: DISCUSIÓN TEÓRICA. Revista Chilena de Derecho. 2009, vol.36, n.3

libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales y legales, que son necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada y garantizar, en caso necesario mediante el uso de la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), este debe ser creado, cuando sea necesario, mediante la acción estatal. Pero el Estado no debe aventurarse más allá de lo que prescriban estas tareas. La intervención estatal en los mercados (una vez creados) debe ser mínima porque, de acuerdo con esta teoría, el Estado no puede en modo alguno obtener la información necesaria para anticiparse a las señales del mercado (los precios) y porque es inevitable que poderosos grupos de interés distorsionen y condicionen estas intervenciones estatales (en particular en los sistemas democráticos) atendiendo a su propio beneficio (Harvey, 2007).

En la nueva estructura institucional, el Estado debe constituirse como el principal agente promotor y coordinador de la actividad económica, y para esto, es necesario superar su alcance meramente subsidiario, y avanzar en la dotación de herramientas que le permitan tener una intervención real y efectiva en los mercados que se determinen como claves para el desarrollo de la economía.

La Constitución del Estado social debe superar al neoliberalismo y su propuesta de Estado mínimo, puesto que un Estado que se caracteriza por la generalización de las medidas de intervención económica y social, y la universalización de los destinatarios - es decir, más que un simple Estado intervencionista - implica la participación de la sociedad en el Estado por medio de la democracia.

Las principales características del Estado social de derecho se pueden resumir en los siguientes principios. Primero, no considera al Estado y la sociedad como entes separados, por lo tanto tiene entre sus tareas corregir las disfunciones económicas. También impulsa el progreso técnico mediante el aumento de

la capacidad de intervención del Estado y también las necesidades de la población; en el centro del Estado se encuentran los principios de igualdad y libertad supeditada, haciéndolos efectivos por medio de darles base y contenido material. Se entiende además a este como un Estado que busca la redistribución de la riqueza mediante derechos sociales, un sistema tributario progresivo y prestaciones sociales. Dentro de este Estado están representados los grupos sociales por medio del dialogo social efectivo, se amplían al máximo el constitucionalismo mediante los postulados del Estado de derecho, y de todas estas características emana una nueva legitimidad.

La legitimidad viene dada por la democracia y además por el efecto civilizatorio del nuevo Estado, derivado de la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y medioambientales; es decir no abandona sino que acoge hasta el último de los integrantes de la sociedad. Por lo tanto, el Estado social asume la responsabilidad de garantizar la satisfacción de las demandas sociales (redistribución, servicios sociales, solidaridad social, etc.) y el bienestar económico de la sociedad, poniendo al Estado al centro del desarrollo económico, social y medioambiental, desplazando el protagonismo del sector privado

VI. Modelo de desarrollo: la necesidad de una alternativa

Frente al actual escenario de desaceleración económica del país, son muchos los que han salido a defender posturas en cuanto a las causas de este. Era de esperar que la derecha asumiera un rol anti reformas en el debate, sin embargo, sorprende que no sorprenda, que la política económica actual no esté conduciendo a una recuperación real. El guion de política económica no ha tenido cambios sustanciales en los últimos 40 años. Ha sido, desde el Consenso de Washington, una misma agenda que, en un principio buscó enterrar los cimientos del modelo (neoliberal), y luego se ha dedicado a profundizar y actualizar los principios según los nuevos patrones que ha adoptado el desarrollo del capital en la economía mundial.

Una de las consignas que más se repite en los debates sobre el devenir de la economía del país, es la necesidad de un nuevo mo-

delo de desarrollo. Esta idea viene usualmente luego de plantear que Chile no puede seguir dependiendo de la mera extracción de cobre y otras materias primas, que se debe agregar más valor a lo que producimos. Aun cuando lo anterior hoy es un consenso, la forma de alcanzarlo, el cómo se materializaría, y el propósito final de la instauración de un nuevo modelo económico, son discusiones pendientes y de las que se puede esperar una disputa ideológica profunda.

Es de esperar que la idea de una nueva forma de hacer política económica tome más fuerza. Esto porque es algo que está cada vez más presente en el debate económico mundial. A mediados del 2016 fue publicado un artículo titulado “Neoliberalism: Oversold?” (Neoliberalismo: ¿Sobre vendido?) en cuya primera página aparece la Bolsa de Comercio de Santiago. Lo más curioso de todo, es que este artículo tiene como autores a tres de los más influyentes economistas del FMI¹³. A grandes rasgos, lo que ellos plantean es que las políticas neoliberales han tenido tres principales consecuencias negativas: (i) Los beneficios en términos de crecimiento económico son difíciles de establecer cuando se ve a un amplio grupo de países; (ii) Los costos en términos del incremento de la desigualdad son predominantes y; (iii) El aumento de la desigualdad socava el nivel y la sustentabilidad del crecimiento económico. Es decir, incluso si el crecimiento es el único propósito de la agenda neoliberal, los defensores de dicha agenda tienen que preocuparse por la desigualdad porque esto mismo reduce las posibilidades de crecimiento. Todo lo anterior, se dice utilizando a Chile como el ejemplo más puro de la agenda neoliberal.

La historia económica del país se inscribe en lo que ha sido la historia política del desarrollo latinoamericano, de los países de la periferia, siempre determinada por la relación con los bloques de economías desarrolladas y por la evolución y transformación del capital.

A lo largo de los años, Chile ha experimentado tanto auges, con tasas de crecimiento de más de un 6%, y también graves crisis económicas con largos periodos de un crecimiento bajo. La estructura productiva que posee el país tiene las potencialidades para alcanzar un crecimiento alto, sin embargo, no basta con alcanzar cifras record del PIB durante un par de años, el desafío real es plantear una estrategia de desarrollo que permita una

¹³ Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani y Davide Furceri.

sostenibilidad del crecimiento. Una de las principales lecciones que se concluyen, no solo de la experiencia chilena, sino de todos los países, es que el mercado no es eficaz en asignar los recursos para lograr un desarrollo de largo plazo, y por lo tanto, el Estado debe posicionarse como un agente activo e interventor en la actividad económica, reconociendo y superando los errores en los que ha incurrido en periodos anteriores.

El crecimiento promedio de la economía desde 1990 en adelante fue de un 3,7%, por sobre el promedio de América Latina y el Caribe y de la OCDE. Esta cifra está sobre todo sustentada en los primeros siete años de la Concertación (con un promedio cercano al 6% de tasa de crecimiento del producto); luego de la crisis asiática el crecimiento fue de un 3% promedio. La dependencia que han tenido estas cifras de ciertos precios claves, como el del cobre y otros metales, y la evolución del tipo de cambio - que debemos reconocer endógena - otorga una vulnerabilidad al crecimiento que a todas luces parece no ser sostenible. Las políticas económicas de la Concertación han estado circunscritas en el desarrollo del modelo neoliberal impuesto en Chile por la dictadura; estas han estado demasiado enfocadas en mantener una estabilidad macroeconómica y una posición fiscal “responsable”, pero muy carentes en cuanto al desarrollo productivo que se necesita para alcanzar niveles de crecimientos sostenidos.

Ahora bien, el objetivo de dar pie inicial al debate sobre un nuevo modelo de desarrollo desde la vereda de los comunistas, no es solo alzar la denuncia sobre el modelo actual. El objetivo es también desmitificar el discurso de la derecha que reitera la inexistencia de alternativas posibles al modelo neoliberal, y que cualquier formulación de izquierda es inaplicable. Es por tanto imperativo salir a proponer una nueva agenda de política económica que cambie el curso del desarrollo económico del país, ya que esto, más allá de transformar un proceso de acumulación, es el camino para alcanzar la justicia e igualdad de nuestra sociedad.

VII. El modelo de desarrollo Neoliberal

En cuanto al modelo neoliberal, en 1975 Milton Friedman, de visita en Chile declaraba que: “Desde el punto de vista, los problemas básicos más importantes que enfrenta Chile para mejo-

rar la condición del hombre común, en el largo plazo, lo primero que se requiere es un mercado libre y el fortalecimiento de la empresa privada. Hay una sola forma de hacerlo: reduciendo el sector del gobierno, transfiriendo actividades al sector privado, removiendo obstáculos y eliminando subsidios". Por otro la Hayek escribía, "La importancia de que seamos libres para hacer algo determinado nada tiene que ver con la cuestión de si nosotros o la mayoría tendremos alguna posibilidad de hacer uso de tal particular posibilidad..." Es claro que tanto Hayek como Friedman, van a entender que las condiciones de la libertad están dadas por un sistema no igualitario.

A toda esta argumentación sobre la necesaria desigualdad del sistema neoliberal, podemos oponer lo que la OCDE señala: "Las desigualdades de ingresos tienen una incidencia negativa y estadísticamente significativa sobre el crecimiento a mediano plazo. El aumento del coeficiente de Gini en 3 puntos - como sucedió en los últimos 20 años en los 16 países de la OCDE - hace perder 0,35% de crecimiento por año. Es decir una pérdida acumulada de 8,5% del PIB en el periodo."

El modelo neoliberal en Chile está caracterizado, primero, por el carácter rentista de los productores, el cual reduce la inversión en otras actividades que serían más rentables desde el punto de vista del crecimiento. La existencia de rentas genera incentivos para inducir acciones corruptas en el gobierno, con el objetivo de obtener acceso privilegiado para ciertas empresas o individuos a la explotación de los recursos naturales. El modelo rentista expropia los recursos naturales de sus verdaderos dueños, la sociedad y en su representación el Estado, dejando al descubierto que las élites económicas chilenas han construido sus riquezas no solo por la vía de la acumulación de capital, sino más bien por la vía de la expropiación, podríamos pensar que en muchos casos nuestra economía está en una fase de capitalismo temprano.

En segundo lugar se caracteriza por la volatilidad del crecimiento de la economía chilena, con altas fluctuaciones de la tasa del PIB, que en los últimos 20 años ha fluctuado entre 7,3% y -1%, la inflación ha fluctuado entre 7,8% y -1,4% lejos del 3% meta, el desempleo ha fluctuado entre 11,8% y 5,1% y la inversión ha fluctuado entre 23,5% y -12,1%. Esta volatilidad es producto de la liberalización económica que pregona el neoliberalismo.

lismo, liberalización del comercio, de capitales, financiera, de la inversión extranjera directa, de la integración mundial, etc.; factores todos que la literatura reconoce como causas inmediatas de la volatilidad. Al observar la relación entre los determinantes del crecimiento promedio y su volatilidad, notamos que los niveles más altos de la democracia y la diversificación productiva reducen la volatilidad del crecimiento económico.

La tercera característica es la dependencia económica de la exportación de productos primarios con escaso valor agregado. Las tendencias en cuanto a diversificación han sido muy escasas, lo que se constituye en uno de los factores por los que los esfuerzos distributivos fracasan, pues la economía queda a merced de los vaivenes internacionales de las materias primas, lo que se agudiza al considerar los precios de las materias primas con escaso procesamiento. El peso del cobre en las exportaciones chilenas se ha mantenido casi constante con un 65% de las exportaciones en 1960 a un 55% de las exportaciones en la actualidad. Es necesario que el Estado participe en esta diversificación productiva; cuando lo ha hecho, Chile ha crecido más y con mayor equidad en integración (periodos 1938-1950 y 1958-1972).

El cuarto rasgo característico del modelo neoliberal chileno es la alta concentración de las riquezas. El 30% más pobre de los chilenos (5 millones de personas) percibe menos de 1.400.000 pesos anuales, el siguiente 36% recibe entre 1,4 millones y 2,8 millones anuales, el 66% de la población recibe menos de 233.000 pesos mensuales según la Casen 2013. Pero al otro extremo, el 1% de la población se apropia del 30% de los ingresos del país, a través de las empresas controladas por 8 familias que suman un patrimonio de US\$ 36.550 millones de dólares. Por esto es tan importante la negociación colectiva, el alza de los salarios bajos y el efectivo control de los impuestos, para lograr reducir la desigualdad y la expropiación de la riqueza por parte de una minoría.

Finalmente, un elemento central del modelo del desarrollo es la inversión. Es posible pensar la inversión como el elemento diferenciador entre un modelo de desarrollo capitalista y uno socialista, donde una inversión mayoritariamente privada es una característica esencial de un modelo capitalista y una inversión mayormente estatal es una característica esencial del socialismo. El resultado de una inversión mayormente privada redonda

en ciclos económicos inestables que desencadenan en crisis cíclicas del capital y una inversión mayormente estatal, en un ciclo económico más estable y con menores efectos de crisis económicas. Dado que el ratio de inversión estatal sobre la inversión total está actualmente en 14%, la inversión estatal como parte del PIB alcanza solo el 4,73% y la inversión privada como parte del PIB el 28%; y deberíamos avanzar hacia países como Suecia, con una tasa de inversión estatal sobre el PIB del 54,1%.

Entonces, el segundo efecto es más difuso pues implica pasar de un modelo neoliberal a un modelo de desarrollo que tenga en su seno el fortalecimiento del rol del Estado, centrado en la superación de un modelo de heterogeneidad productiva, con una macroeconomía enfocada en la estabilidad de la economía, alta inversión estatal de carácter productivo, un nivel impositivo mayor, un mercado laboral estable y distribuidor de riqueza por medio de la negociación colectiva.

VIII. Un nuevo modelo

Un modelo de desarrollo económico es el sistema que define la producción y distribución de los bienes y servicios de una economía. Es el qué y cómo se produce, el quién hará qué en la producción, y por tanto, cuánto de esa producción va para cada quién.

Hablar de un nuevo modelo de desarrollo económico no es hablar de cambios aislados en la política económica, no es hablar de un reajuste en la política fiscal o de una política monetaria más o menos expansiva, no es hablar de más inflación, de menos desempleo, de más crecimiento. Hablar de un nuevo modelo de desarrollo económico es hablar de un cambio de curso en el proceso completo de producción y distribución de la riqueza, y que por consecuencia, supondrá una nueva forma de hacer la política económica, una nueva política fiscal y monetaria, una nueva composición del mercado laboral, una nueva estructura productiva.

Es el proceso de acumulación el que determina en última instancia la distribución del ingreso. Así, el nuevo modelo de desarrollo debe buscar la transformación de la base estructural de la riqueza, es decir, la transformación del patrón de acumulación

que derive en una nueva estructura productiva que asegure no solo un desarrollo endógeno y sustentable, sino que también la reproducción justa y equitativa de la riqueza de la economía.

IX. Estructura productiva, cambio estructural y orientación del crecimiento

Para hablar de nuevo modelo de desarrollo económico es necesario, como partida, sellar un diagnóstico de la economía chilena, particularmente de la estructura productiva y las dinámicas que la han transformado. De qué forma un país logra el crecimiento económico, determina en gran medida el resultado del proceso de desarrollo mismo.

Las características de la estructura productiva de Chile son bastante específicas: economía con un bajo desarrollo industrial, poco diversificada y de baja sofisticación, con una cartera de exportaciones concentrada en los bienes primarios y una canasta de importación especializada en bienes manufacturados y de alto contenido tecnológico. A lo anterior se le suma la heterogeneidad estructural (industrias o sectores industriales de alta y baja productividad que coexisten), y la desigual absorción de mano de obra entre las industrias que más se acercan a la frontera productiva mundial y las que están muy por debajo de ella, debido a que las primeras son altamente intensivas en capital y recursos naturales. Esto último genera amplias brechas salariales y por tanto, una desigualdad de carácter estructural.

La trayectoria tradicional de América Latina es la de exportación de bienes primarios de poco valor agregado, pero con gran capacidad de generación de rentas. La llamada maldición de los recursos naturales no es un resultado inequívoco en los países que los tienen en abundancia. Lo decisivo son las estructuras económicas, sociales y políticas que se construyen durante su apropiación y explotación¹⁴, fenómeno que responde a la distribución del poder y los alcances de la democracia en cada país. Los recursos naturales pueden ser una “maldición” y constituir un freno a un desarrollo con crecimiento sostenido e igualdad social si la orientación de las políticas de desarrollo productivo es hacia la extracción y apropiación de sus rentas.

¹⁴ Bértola, L., 2015, “*Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina*”.

Es importante entender a las políticas de desarrollo productivo (o simplemente política industrial) como el conjunto de acciones que cambian los precios relativos en la economía¹⁵, coordinadas por el Estado, y cuyo objetivo es alcanzar una transformación y desarrollo industrial específico. En general, se puede decir que prácticamente toda política pública provoca algún cambio en los precios relativos, desde la aplicación de subsidios y aranceles, hasta la provisión o mejora de un bien público (ej. Reforma Educacional), cambios en la institucionalidad económica (ej. Reforma Tributaria), o la política monetaria o comercial de un país. Es por esto que necesariamente hay industrias que se ven beneficiadas y otras afectadas ante la aplicación, o ausencia, de cualquier política económica. Por ejemplo, definir tener una política cambiaria – extremadamente – flexible en un país cuya principal exportación, el cobre, concentra más del 55% de la cartera¹⁶ y cuyo precio está por naturaleza expuesto a ciclos cambiantes (que, entre otras cosas, configura una balanza de pagos muy dependiente del precio del mineral y de flujos de capital sometidos a los mercados financieros internacionales), tiene como consecuencia mantener una gran volatilidad en el tipo de cambio real, lo que afecta de forma directa la expansión de los sectores transables no tradicionales (creación de nuevas industrias de exportación), la diversificación productiva y el crecimiento¹⁷.

De este modo, que un gobierno no declare explícitamente cuál es la política de desarrollo productivo que lleva a cabo, o bien que, teniendo una definida, no le otorgue los recursos suficientes para su ejecución, no significa que no exista una. En otras palabras, “*la política de no tener política*”, que ha caracterizado a Chile en esta materia, no puede ser vista como un tratamiento neutral al desarrollo industrial del país, sino que al contrario. El conjunto de políticas económicas caracterizadas por la liberalización comercial - en gran medida unilateral - y el nulo protagonismo del Estado en los mercados internos, ha configurado una cultura económica que, respondiendo a los incentivos presentes,

¹⁵ Haciendo más llamativas a las industrias que se privilegian y provocando una transferencia de recursos hacia ellas.

¹⁶ Datos obtenidos en *The Observatory of Economic Complexity*.

¹⁷ Rodrik, Dani., 2008, “*The Real Exchange Rate and Economic Growth*”; Ffrench-Davis, R., 2013, “*Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*”; Agosin, M., Álvarez, R. & Bravo-Ortega, C., 2011, “*Determinants of Export Diversification around the World: 1962 – 2000*”.

lo que más le ha convenido es desarrollarse a través de la captura de la renta; ya sea la que está presente por origen en los recursos naturales abundantes en el país, o la renta monopólica propia de los altos niveles de concentración de mercado presentes (los casos de colusión son la punta del iceberg del monopolio en el país). Aquí se constituye el principal problema de la formulación económica de Chile.

La corriente neoclásica y su expresión hegemónica en la política económica, ha condenado fuertemente la aplicación de política industrial, argumentando que no existe mejor asignador de recursos que el mercado mismo. La historia económica de América Latina ha sido ocupada para respaldar lo anterior, especialmente los efectos de la política de sustitución de importaciones (ISI) del siglo pasado. Dicha argumentación falaz no analiza las fallas en aplicación o diseño de la política (por ejemplo, el no haber logrado dar un salto hacia la industrialización de promoción de las exportaciones) sino que atribuye a la intervención activa del Estado el insatisfactorio - juicio que es motivo de debate - avance logrado a través del modelo ISI.

Con todo, la evidencia empírica es bastante elocuente respecto a este punto: no existe país desarrollado que no haya aplicado en algún momento de su historia políticas industriales de intervención activa y directa del Estado¹⁸.

La participación del Estado como actor protagónico del desarrollo es necesaria por la coordinación que únicamente a través de él, puede llevar a una buena utilización de los recursos disponibles en la economía. La estructura productiva y la estructura de los factores productivos presentes, son variables dinámicas que cambian a lo largo del proceso de desarrollo. Las transferencias de recursos entre los sectores existentes representan una dinámica necesaria para el cambio estructural, y para que esto pueda ocurrir, debe configurarse una matriz de incentivos que dirija los recursos hacia las industrias que comprometan un crecimiento sostenible y un desarrollo económico justo. Dicha matriz de incentivos debe ser diseñada por el Estado. ¿Cómo? Definiendo una red de políticas que coordinadamente oriente - interfiriendo en los precios relativos de la economía - los recursos públicos y privados: implementando una política nacional de desarrollo productivo con la suficiencia de recursos y la arquitectura institucional necesaria.

¹⁸ Chang, H-J., 2002, *"Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective"*.

X. Elementos claves para la formulación de una política de desarrollo productivo orientada al cambio estructural, crecimiento sostenible y desarrollo

X.1 Política fiscal

En un marco donde las principales acciones de política económica de los países son la política monetaria y fiscal, y teniendo a un Banco Central autónomo - que se ocupa de la primera - la política fiscal es el instrumento de política económica más importante para el gobierno.

El diagnóstico anterior exige que la política fiscal sea una herramienta que esté al servicio de dos objetivos fundamentales. El primero es la estabilización del sector real, clave para atenuar la alta volatilidad del producto inherente al actual modelo de crecimiento (desde 1990 a la fecha, el PIB ha variado entre un -1% y un 11,2%, la tasa de desocupación entre un 5,1% y un 11,9%, y la inflación entre un -2,3% a un 30,4%)¹⁹. El segundo objetivo, es la diversificación y sofisticación productiva conducente a un cambio estructural que supere el carácter extractivo de nuestra producción.

En coherencia con los objetivos planteados, es necesario hacer hincapié en dos elementos centrales de la política fiscal en Chile.

X.1.1 Regla del balance estructural

Esta regla, que es ley desde el año 2006, busca aislar los efectos del ciclo económico en los ingresos fiscales, o dicho de otro modo, establece que los gastos de gobierno deben ser presupuestados tomando en cuenta los ingresos de largo plazo (que el país recaudaría si la economía estuviera ocupando plenamente sus recursos, y con un precios del cobre y molibdeno de tendencia).

Actualmente, esta regla es una política neutral al ciclo

¹⁹ Fuente: Base de Datos Estadísticos del Banco Central de Chile. Para el PIB se utilizó la serie histórica con precios del año anterior encadenado (referencia 2008), variación anual. Para la inflación y la tasa de desocupación se utilizaron las series históricas con variación mensual.

económico. Es necesario avanzar resueltamente hacia un enfoque contra cíclico, que derive en una política fiscal verdaderamente eficiente para enfrentar el ciclo económico, y ocupada de los efectos sobre el producto y el empleo. Utilizar al PIB potencial o frontera productiva²⁰ en vez del PIB tendencial, permitir mayores déficits transitorios en periodos bajos del ciclo, y la creación de un fondo de inversión productiva nutrido por los ahorros que genera la regla, son reformas que van en la dirección antes mencionada.

X.1.2 Inversión pública

La inversión es el componente más fluctuante del producto, de aquí la necesidad de que la inversión pública se posicione frente a la inversión privada. Caminar en esa dirección es comprometer un seguro inmediato ante futuras crisis. Complementario a lo anterior y de forma más general, es necesario configurar un marco fiscal de promoción de la inversión. El enfoque contra cíclico debe imponerse, entendiendo que el espacio fiscal²¹ se puede resguardar y ampliar con gasto público que comprometa ingresos fiscales futuros.²²

En periodos donde el precio de las materias primas es bajo, la ortodoxia neoclásica dice que los recursos se redirigirán hacia otras industrias más rentables. Ese ajuste no ocurrirá bajo los mecanismos propios del libre mercado. La inversión pública es clave tanto para orientar la inversión privada hacia nuevas industrias (vía inversión en infraestructura o energía, por ejemplo), como para fijar capital físico en los nuevos sectores (empresas de propiedad estatal).

²⁰ “Máximo nivel sostenible de producción en cada momento del tiempo dadas las fallas estructurales que tenga entonces pero con una demanda efectiva consistente con la capacidad productiva disponible y un tipo de cambio de equilibrio de la cuenta corriente”. Ffrench-Davis, R., 2015, “La experiencia de Chile con el Balance Estructural”.

²¹ “Se define el espacio fiscal como la disponibilidad de recursos para un propósito específico, que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno (deuda pública) o de la economía en su conjunto.” CEPAL, 2015.

²² CEPAL, 2015, “Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento”.

X.2 Política monetaria

La política monetaria interviene la economía a través del mercado monetario, la definición de tasas de interés, y las condiciones generales del mercado de créditos de la economía. Es responsabilidad del Banco Central de Chile, entidad autónoma del gobierno de turno desde 1989.

“La política monetaria del Banco Central de Chile tiene como principal objetivo mantener una inflación baja, estable y sostenible en el tiempo.” Esta es la primera línea de los Informes de Política Monetaria; es fácil deducir que todas las herramientas de política del Banco Central están en función de controlar la inflación. Es indudable que la inflación es un problema real del cual la autoridad de política debe estar ocupada, pero no basta con controlarla, y tampoco se deben asumir costos tales como un menor crecimiento de largo plazo o bienestar de la población en esta tarea.

La inflación en Chile es también resultado de lo expuesto en el punto VI, y por tanto, no solo a través de la política monetaria es posible controlarla. De este modo, alcanzando una mayor diversificación productiva y comercial (hoy, al exportar casi únicamente materias primas, e importar gran parte de las manufacturas, existe un significativo componente “importado” de la inflación), y manteniendo políticas cambiarias que logren una menor volatilidad en el mercado de divisas, se estará estructuralmente sosteniendo la inflación fuera de cifras peligrosas, liberando así, al menos en parte, a la política monetaria para su realización como herramienta de política contra cíclica y sostenedora de la demanda.

X.3 Política cambiaria y comercial

Una de las medidas más efectivas para promover el desarrollo exportador, que a su vez es condición necesaria para lograr el objetivo de la política de desarrollo productivo descrito arriba, es contar con un tipo de cambio real, competitivo y estable. Desde 1990 y hasta la crisis asiática, en Chile se aplicó una combi-

nación de políticas que buscaban esto; dentro de ellas, las más importantes eran las que tenían como objetivo un “manejo económico prudencial de la entrada de capitales”. Para los países en desarrollo, la volatilidad de los flujos de entrada y salida de capitales pueden tener un impacto enorme en la economía, debido a la magnitud de estos en comparación con los mercados locales. El problema surge cuando, luego de un periodo de entrada de capitales, viene uno de salida: el efecto directo es contraer la inversión (otro argumento para apoyar el fortalecimiento de la inversión pública) y por tanto, el producto y el empleo²³.

El paso necesario es entonces configurar una política cambiaria promotora del desarrollo, que tenga como objetivo específico la estabilidad del tipo de cambio real a un nivel competitivo y funcional para la estrategia comercial y productiva del país. El manejo de la política cambiaria durante la primera década de los noventa fue efectivo para controlar las fuertes tendencias que buscaban su apreciación, lo cual se logró con políticas heterodoxas que desplazaban la premisa neoclásica de la libre flotación que hoy guía el accionar de la política monetaria del país.

En cuanto a la política comercial relativa a los acuerdos y tratados de comercio con otros países o bloques económicos, el objetivo debe ser el generar capacidad exportadora a través de acuerdos preferenciales de comercio sujetos a cláusulas de reciprocidad. La apertura unilateral e indiscriminada puede transformarse en el obstáculo más grande a la transformación productiva orientada al desarrollo de largo plazo, incluso teniendo otras herramientas de política que estén al servicio de ella.

En términos estratégicos y políticos, se vuelve clave para el fortalecimiento de una política comercial orientada al desarrollo, el ampliar los lazos comerciales con los países vecinos y el resto de América Latina, y así mismo, buscar una integración y coordinación económica de la región que permita consolidarla como bloque económico competitivo dentro del comercio mundial.

²³ Ffrench-Davis, Ricardo., 2015. “Chile: entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con equidad”.

X.4 Renta y recursos naturales

El diagnóstico hecho sobre la economía de Chile describe un marco económico sobre el cual los incentivos establecidos, ya sea por el desarrollo histórico mismo o por las reformas de libre mercado impuestas, configuran a la búsqueda de la renta como el principal motor de la actividad económica y empresarial. El combustible idóneo para la circunscripción institucional descrita es la gran riqueza de recursos naturales del país, fuente directa para la apropiación de renta si no se cuenta con la institucionalidad económica que la limite.

La pregunta es cómo se saca provecho en términos productivos de la abundancia de recursos naturales, cuidando un correcto tratamiento de la renta de estos, es decir, que la renta vuelva al Estado. El primer paso es configurar un escenario institucional que constriña la apropiación de renta en la industria de materias primas: la reforma constitucional debe no solo establecer o mantener el dominio público, absoluto y exclusivo de los recursos naturales, sino que también debe asegurar que el régimen de acceso a estos recursos comprometa cláusulas de beneficio público.

El canal “no institucional” - no de forma dicotómica - para cumplir con lo anterior es el fortalecimiento de la propiedad estatal dentro de la industria. CODELCO debe posicionarse en el mercado y para esto se le deben entregar las herramientas necesarias; la derogación de la ley reservada del cobre constituye uno de los pasos esenciales. En cuanto a otras materias primas con mercados embrionarios o de menor tamaño que el cobre, el Estado debe ser el precursor de su promoción, además ser quien enrole la visión de largo plazo de estas industrias con la estrategia de desarrollo productivo del país. El caso del litio es el más expreso: asegurar la explotación y comercialización exclusiva del Estado constituiría un paso decidido hacia la estrategia planteada.

X.6 Coordinación institucional para la estrategia de desarrollo productivo

La política industrial que llevó nuestro país los últimos años ha estado formulada desde el paradigma neoliberal que plantea

que el crecimiento económico es indiferente al sector e indiferente a la actividad. El cuestionamiento global sobre el funcionamiento de los mercados levantó la alerta sobre la existencia de imperfecciones que merman la productividad y el producto de largo plazo; esto abría el espacio para intervenciones directas que tuvieran como objetivo restablecer el correcto funcionamiento de los mercados, siempre dentro de la lógica neoliberal y su expresión desde la teoría económica neoclásica.

El Consejo Nacional de Innovación y Competitividad en el año 2007 fue el primer organismo que propuso la necesidad de focalizar esfuerzos a nivel sectorial. A través de un estudio encargado al *Boston Consulting Group* sobre proyecciones de competitividad de sectores industriales, se definieron cinco clusters para comenzar a diseñar una agenda de trabajo de promoción industrial: minería, acuicultura, turismo de intereses especiales, alimentos funcionales y servicios globales²⁴.

En la red de organismos del Estado son varias las entidades que de alguna forma tratan y se ocupan de alguna estrategia de desarrollo productivo. CORFO por cierto, al ser el organismo que históricamente se ha encargado de las políticas de fomento productivo, a través de su Programa Estratégico de Especialización Inteligente, declara 11 sectores a priorizar: minería de alta ley, turismo, alimentos saludables, construcción, pesca y acuicultura, industria solar, logística para exportaciones, industrias inteligentes, economía creativa, manufactura avanzada y tecnologías y servicios de salud.

Por su parte, la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento lanzada el 2014, considera un Fondo de Inversión Estratégica orientado al financiamiento de iniciativas que busquen mejorar la productividad y la diversificación productiva. Los sectores priorizados por este fondo son: pesca y acuicultura sustentable, turismo sustentable, industria solar, logística, construcción sustentable, manufactura avanzada, industria inteligente, industria creativa, servicios y tecnologías de la salud, minería de alta ley y alimentos saludables²⁵.

²⁴ Consejo Nacional de Innovación y Competitividad, 2007, *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*.

²⁵ Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, 2014.

Si bien de las listas de sectores priorizados de los tres organismos públicos (Consejo Nacional de Innovación y Competitividad, CORFO y la Comisión Nacional de Productividad, Innovación y Crecimiento) se puede leer una relación evidente, las agendas fueron hechas de forma independiente y son hoy llevadas a cabo sin ningún tipo de coordinación. La política de no tener política ha encarnado la liberalización también en las políticas que son un avance en cuanto a su desvío de la ortodoxia clásica. Esto no solo es un error por el hecho de no tener una única estrategia nacional, sino que fundamentalmente porque los esfuerzos y recursos son divididos y desorientados.

Por tanto, la estrategia nacional de desarrollo productivo debe contar con un aparato institucional que no dé pie para agendas individuales. Todos los esfuerzos y recursos deben ser coordinadamente puestos al servicio de la agenda de políticas que se deriven. Para esto, es necesario tener un ordenamiento jerárquico que distribuya las tareas y funciones a toda entidad que forme parte del accionar de la estrategia, a cargo de algún organismo, nuevo o existente, que cuente con las facultades legales y la suficiencia de recursos.

XI. Conclusiones

Como se puede ver, la continuidad del ciclo reformista en el debate de la Constitución, tiene sentido para la Nueva Mayoría si el afán es completar el ascenso de los derechos sociales, comprendiendo todo el espectro de derechos fundamentales y su aseguramiento no solo normativo (consagración) sino también fáctico (justiciabilidad y orientación de políticas públicas). Es posible pensar que el nuevo ciclo político debiera terminar una vez que cada uno de estos derechos esté asegurado, marcando desde ese momento el paso a una siguiente fase.

Pero ¿cómo está caracterizada la siguiente fase?; parafraseando a Otto Bauer, podemos pensar que el camino reformista no va desencadenar en el socialismo sin alterar la relaciones sociales en su interior. Llenar las formas e instituciones democráticas con el contenido socialista y transformar el orden capitalista en un orden socialista requiere de un salto revolucionario.

El ciclo reformista debe llevarnos al umbral del salto revolucionario, no por la definición o el dictamen teórico, sino porque la contradicción de clases en la sociedad lo hace inevitable. Pues es posible pensar que del último umbral revolucionario nació el neoliberalismo, el salto revolucionario del capital.

La acumulación de derechos sociales desde su plasmación en una Nueva Constitución, debe convertirse en el motor que impulse el salto de cambios cuantitativos de derechos a un cambio cualitativo de sociedad. Entonces, parece razonable pensar que la siguiente fase es la del salto revolucionario, si y solo si, logramos preparar las condiciones objetivas en nuestra sociedad.

Referencias

- AGOSIN, M. R., ALVAREZ, R., & BRAVO-ORTEGA, C. (2012). Determinants of export diversification around the world: 1962–2000. *The World Economy*.
- BERTOLA, L. (2015). *Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina*. CEPAL.
- CHANG, H-J. (2002) “Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. UK: Anthem Press.
- ENGELS, F. (1981). *El Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. 4ª Edición. Moscú, URSS: Editorial Progreso.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2003). *Chile: entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Santiago, Chile: Nueva sociedad.
- GRAMSCI, A. (1981). *Cuadernos de la Cárcel*. México DF: Ediciones Era.
- HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, España: AKAL.
- MARX, K. (1975). *El Capital*, Tomo II. México DF: Siglo XXI Editores.
- OSTRY, J.D., LOUNGANI, P, and Furceri D. *Capitalism: Oversold?* FINANCE & DEVELOPMENT, June 2016, Vol. 53, No. 2
- POULANTZAS, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI Editores.
- RODRIK, D. (2008). *The real exchange rate and economic growth*. Brookings papers on economic activity.
- SWEEZY, P. (1945). *Teoría del Desarrollo Capitalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Equidad social y transformación de la estructura productiva en Chile

José Miguel Ahumada¹
Fernando Sossdorf²

Resumen

El presente artículo realiza un análisis de la economía política del desarrollo económico chileno. El resultado ha sido un crecimiento frágil, anclado en la exportación de recursos naturales carentes de progreso técnico endógeno y desarticulado del aparato productivo, que ha perpetuado los diferenciales de productividad inter e intra sectoriales. Como corolario, la heterogeneidad estructural ha repercutido en la persistencia de una alta desigualdad de ingresos. Esto, a su vez, ha generado una profunda politización del malestar en la población, junto con el fortalecimiento de una elite rentista enfocada en oligopolios comerciales-financieros-extractivos con amplias redes políticas que ha bloqueado toda salida a un desarrollo alternativo basado en sectores intensivos en conocimiento. Este último, solo podrá ser alcanzado mediante un cambio estructural que distorsione la estructura de rentabilidades relativas para que las decisiones de inversión se encausen a nuevos sectores, en vez de potenciar los sectores existentes. Es decir, se plantea romper la inercia que mantiene bloqueado a Chile en una trayectoria tecnológica de escaso dinamismo. Esto demanda una activa política industrial complementada con una política macro pro-desarrollo junto con

¹ University of Cambridge, Centre of Development Studies, Alison Richard Building, 7 West Road Cambridge CB3 9DT.

² Scuola Superiore Sant'Anna, Piazza Martiri della Libertà 33, Pisa.

una profunda política de educación y capacitación que sustente la equidad social en el largo plazo.

Palabras clave: transformación productiva, equidad social, capacidades tecnológicas.

I. Introducción

En 1990 el destacado economista chileno Fernando Fajnzylber encabezó el documento de la secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. En él se discute un camino al desarrollo con inclusión social para la región, basado en una apertura comercial y financiera manejada estratégica, y no pasivamente. Esto es, un patrón que activamente alineara macroprecios estables junto con un amplio conjunto de políticas industriales de forma tal de conseguir una “competitividad auténtica” derivada de un fortalecimiento de la articulación productiva y la innovación, reduciendo así la brecha tecnológica y la brecha relativa de productividad con respecto a los países avanzados.

Paralelamente, en 1989 John Williamson publicaba un documento con 10 sugerencias de políticas a ser aplicadas en la región para la conferencia “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”. El artículo, que pasó luego a llamarse popularmente “Consenso de Washington”, contenía las siguientes indicaciones: i) disciplina fiscal, ii) reordenamiento y prioridades en el gasto público, iii) reforma tributaria, iv) liberalización financiera, v) tipo de cambio competitivo, vi) liberalización del comercio, vii) inversión extranjera directa, viii) privatización, ix) desregulación, y x) derechos de propiedad.

Dos enfoques opuestos emergían en lo relativo al cómo debían los países periféricos insertarse en la nueva ola de la globalización. La primera demandaba una inserción estratégica, donde el Estado gobernara las fuerzas del mercado para conducir las hacia objetivos de transformación productiva, mientras que la segunda demandaba que el Estado asumiera un rol pasivo en materia de las formas de integración, dejando al mercado la

determinación del cómo se iba a constituir el orden productivo y social.

Siguiendo la tendencia regional durante la época, Chile optó por un sendero de desarrollo más alineado a esta última propuesta. Ello le permitió un rápido crecimiento desde 1990 relativo al mundo y a las economías industrializadas, disminuyendo bruscamente las tasas de pobreza e indigencia. Sin embargo, dos áreas quedaron rezagadas, cuestionando la sustentabilidad del régimen en el largo plazo. La primera es que se mantuvo casi inalterada la desigualdad de ingresos. La segunda hace referencia a los persistentes diferenciales de productividad inter e intra sectoriales definidos por Pinto (1970, 1973) como la heterogeneidad estructural, junto con débiles encadenamientos productivos y un escaso avance en la creación de capacidades tecnológicas domésticas.

De este modo, la necesidad de un cambio estructural con equidad social es la gran asignatura pendiente para sostener un desarrollo sostenible e inclusivo a largo plazo. En efecto, toda experiencia exitosa de desarrollo en la cual se combinan un rápido crecimiento con una distribución más equitativa del ingreso ha implicado un proceso profundo de cambio estructural virtuoso. Para sostener el crecimiento y la distribución es necesario redefinir la estructura productiva en la dirección de aquellos sectores más dinámicos e intensivos en conocimiento, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Esto es, promover simultáneamente la eficiencia “keynesiana” como “schumpeteriana”. Por el lado de la oferta, el dinamismo está asociado a tasas más altas de innovación y aprendizaje, con sus consiguientes efectos sobre la productividad, la calidad y variedad de los bienes y servicios producidos. En tanto, el dinamismo de la demanda está asociado a una mayor elasticidad ingreso de esta, lo que permite captar una parte proporcionalmente mayor de los estímulos generados por la expansión de la demanda efectiva internacional.

En orden a entender la dinámica de la transformación productiva requerida para sostener un nuevo modelo de desarrollo en Chile, este artículo se basará en el enfoque estructuralista (Rodríguez, 2006; Bielschowsky, 2008; Di Filippo, 2009) complementado con un análisis evolutivo-schumpeteriano del progreso técnico (Nelson y Winter, 1982; Cimoli y Dosi, 1995;

Dosi y Nelson, 2009). Este enfoque se escoge dado que brinda las herramientas para problematizar áreas que han estado conspicuamente excluidas del análisis económico contemporáneo y que son, a su vez, claves para entender las limitaciones del modelo chileno. En efecto, el estructuralismo se ha caracterizado por tres pilares conceptuales que lo diferencian del enfoque macroeconómico convencional, neoclásico, lo que permite un análisis multidisciplinario para entender los fenómenos económicos. Así, se da relevancia a la estructura productiva y su componente tecnológico como base para el análisis de los patrones económicos de largo plazo (Fajnzylber, 1990); su unidad de análisis primario es la estructura jerárquica internacional centro-periferia, y sus mecanismos de transmisión como las relaciones de intercambio y apropiación de los frutos del progreso técnico (Prebisch, 1962) y, finalmente, entiende que los patrones concretos de integración de los países son una propiedad emergente de la interacción entre el contexto internacional y la economía política interna tales como la hegemonía de las clases rentistas, las coaliciones de clases, los órdenes institucionales y las formas de Estado (Cardoso y Faletto, 1977; Prebisch, 1981; Sánchez-Ancochea, 2007; Di Filippo, 2008). Así, el análisis a partir de estas tres premisas nos permite no solo describir los componentes estructurales de un régimen económico (sus complementariedades y matriz productiva), sino comprender su dinámica socio-histórica, lo que el estructuralismo ha bautizado como el análisis histórico-estructural (Bielschowsky, 1998).

En base a este enfoque, este artículo sostendrá que la escasa complejidad de la estructura productiva de Chile, y por ende del régimen económico, es el resultado de la complementariedad de cuatro dinámicas que en su retroalimentación refuerzan, vía mecanismos de candado (*lock-in*) y de dependencia de la trayectoria previa (*path-dependence*)³, un patrón de inserción rentista y de “crecimiento espurio” basado en recursos naturales que carecen de la incorporación de progreso técnico endógeno y de uso de una fuerza de trabajo calificada (Fajnzylber, 1983, 1990; Solimano, 2012; Schneider, 2013; Katz, 2015). Estas dinámicas

³ Por un efecto candado hacemos referencia al hecho que el patrón de especialización productiva en Chile concentrado fuertemente en sectores con baja intensidad de conocimiento ha encerrado a la economía en estas actividades. Esto, a su vez, ha provocado una inercia en la evolución tecnológica y en su difusión que complejiza el inicio de una nueva trayectoria. A esta dependencia del pasado impactando las elecciones tecnológicas en el futuro se le conoce como dependencia de la trayectoria previa.

complementarias son, a nuestro juicio, la base material a partir del cual emerge una serie de síntomas de descontento y desestabilización del sistema político actual, cuya base es una creciente politización del malestar ciudadano, tanto con el sistema político como económico.

La primera dinámica hace referencia al patrón de especialización internacional basado en las ventajas comparativas estáticas provistas por los recursos naturales. El segundo patrón hace referencia al flujo de inversión extranjera directa (IED) que, dada la estructura de rentabilidades relativas, refuerza el patrón productivo al dirigirse hacia el sector de recursos naturales y de servicios. Un tercer factor es la estrategia empresarial de los grandes grupos económicos chilenos, en su mayoría grupos familiares, que se concentran en sectores de baja intensidad de conocimiento como el sector forestal, transporte, alimentos y bebidas, minero y el comercio minorista, los cuales han expandido sus operaciones a otros países de la región preservando un esquema de negocios basado en actividades no innovadoras. Por último, un cuarto elemento es la persistencia de una gran brecha en productividad entre grandes empresas, micro-empresas y pequeñas y medianas empresas (Pymes) que repercute en un mercado laboral fragmentado, heterogéneo y altamente desigual.

Estas cuatro dinámicas se complementan y refuerzan a lo largo del tiempo. Así, la amplia diferencia en productividades intra e intersectoriales presiona por salarios bajos en los estratos productivos de baja productividad, manteniendo la competitividad “espuria” del patrón de inserción. A su vez, la débil demanda agregada interna derivada de los bajos salarios se sortea con un amplio sistema de créditos. Ello, en tanto, permite mantener el consumo interno y replicar el patrón de consumo de los países avanzados. Esto ha llevado tanto a una financiarización del retail como a una “modernidad de escaparate”, entendida como una absorción de los bienes de las economías tecnológicamente más avanzadas sin adoptar los procesos institucionales y tecnológicos de los cuales fueron originados por lo que el patrón de producción se halla disociado del patrón de consumo (Fajnzylber, 1983).

El resultado de estos factores es un tipo de crecimiento frágil con alta dependencia de dinámicas externas, como lo acaecido con el boom de precios del ciclo de los commodities ocurrido

desde 2003, lo que reforzó el patrón de especialización en recursos naturales. Así, la economía chilena ha sido incapaz de desplegar un tipo de crecimiento arraigado en incrementos de productividad provenientes de un progreso técnico endógeno que deriven en una competitividad “auténtica”.

Este tipo de crecimiento debe entenderse como arraigado en una compleja estructura de poder que la sostiene y la explica, llevando necesariamente nuestro análisis más allá del enfoque típicamente económico, e insertándonos en la economía política (Di Filippo, 2009). Así, debemos no solo entender la estructura de la economía actual, sino su dinámica, su trayectoria histórica cuyo origen se encuentra a mediados de la década de 1970, consolidándose en la post-crisis de 1982, bajo el liderazgo de una naciente coalición exportadora extractiva y financiera (Fajnzylber, 1979; Silva, 1996).

Por otra parte, para la elaboración de las estrategias y sus políticas, se da especial relevancia a la evidencia empírica de la transformación productiva acaecida en Chile en las últimas décadas. A grandes rasgos, los hechos estilizados del tejido productivo de la economía chilena dan cuenta de un escaso proceso innovador y de aprendizaje, de la carencia de encadenamientos productivos hacia delante y hacia atrás y de significativos diferenciales de productividad entre empresas. Para superar lo anterior, la evidencia histórica muestra la necesidad de una amplia intervención gubernamental centrada en un conjunto de políticas industriales y tecnológicas junto con reformas institucionales que permitan modificar el patrón de inserción desde recursos naturales y rentas hacia actividades tecnológicamente complejas y que demanden una fuerza laboral cualificada (Gerschenkron, 1962; Bairoch, 1993; Chang, 2004; Reinert, 2007; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2016).

Lo anterior debe articularse con políticas centradas en fortalecer los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante entre la gran empresa y las Pymes y, entre las empresas transnacionales y multinacionales con los proveedores nacionales, de forma tal de re-articular la economía nacional para así superar la heterogeneidad estructural. A su vez, se plantea la necesidad de establecer mecanismos que permitan proteger los macro precios de las inestabilidades financieras vía nuevas acti-

vas regulaciones de los flujos de capitales y mantener un tipo de cambio competitivo que evite apreciaciones cambiarias súbitas que generan interrupciones a las empresas exportadoras. Asimismo, se enfatiza el rol de las políticas complementarias, primordialmente en el ámbito, comercial, educativo y laboral, que sostengan y refuercen la transformación del aparato productivo.

El capítulo consta de cuatro secciones. La primera se centra en los pilares del descontento actual, donde nos enfocamos en el estancamiento de la economía nacional y la creciente politización en la esfera política. Siguiendo las intuiciones de Pinto (1959), sostenemos que existe una conexión entre ambos elementos. En la segunda parte, planteamos las causas y diagnóstico del descontento, donde relatamos la economía política del modelo y como esta ha resultado en una estructura carente de capacidades tecnológicas domésticas. En la tercera parte nos enfocamos en las salidas y opciones al régimen actual, reivindicando la idea de activas políticas industriales y el fortalecimiento de un nuevo tipo de Estado. Finalmente, en la cuarta parte, plantearemos nuestras reflexiones generales respecto a la situación actual.

II. Síntomas del descontento

Si uno tuviera que describir rápidamente la situación de Chile hoy, probablemente enfatizará dos elementos. Por una parte, un régimen económico que ha terminado su década de bonanza del cobre y ha entrado en un estancamiento y pérdida de dinamismo. Por el otro, un creciente malestar ciudadano tanto con el sistema político como en las consecuencias del orden económico. A primera vista, ambos elementos tienen distintos orígenes y, por lo tanto, su conexión sería contingente. Sin embargo, consideramos que existe un vínculo profundo, si bien no directamente observable, entre ambos elementos. En la primera parte nos centraremos en los datos que señalan tal estancamiento y, en la segunda, en el proceso de politización. Finalmente, en la tercera parte buscaremos establecer la conexión entre ambos.

II.1. El síndrome del “Casillero Vacío”: estancamiento económico, desigualdad y ausencia de progreso técnico endógeno

El crecimiento del producto interno bruto (PIB) de Chile ha tenido un incremento sustancial en las últimas dos décadas y media. En efecto, la tasa de crecimiento anual promedio del PIB durante el periodo 1990-2015 fue de 4,9%⁴. Desde una perspectiva comparada, el PIB mundial y los países industrializados crecieron a una tasa anual promedio de 2,8% y 1,7%, respectivamente. Es decir, la economía chilena ha tenido una convergencia con respecto a las economías avanzadas en los últimos 25 años, esto es, un crecimiento del producto superior a este grupo de países. Sin embargo, como asevera la CEPAL (2007) este proceso de convergencia, para ser catalogado como sostenible debe cumplir con la condición de que la cuenta corriente mantenga un saldo positivo en aras de que el crecimiento a largo plazo no genere un endeudamiento creciente. Tal condición fue no satisfecha en el caso de Chile, ya que el saldo promedio en la cuenta corriente sobre el PIB para Chile fue de -1,1% durante el periodo 1990-2015 lo que pone de manifiesto que el crecimiento económico a largo plazo fue no sostenible.

A su vez, si bien el crecimiento durante los noventa estuvo anclado en una expansión exportadora y flujo de IED, con un crecimiento promedio de 7,6% en el periodo 1990-1997, estas no construyeron las bases para un crecimiento sustentable en el largo plazo. En efecto, luego de la crisis asiática, el país entra en una media década de estancamiento ya que el crecimiento promedio desde 1998 a 2003 fue de 2,7%, siendo recuperado por un shock exógeno de los precios de los commodities. Con el término de dicho ciclo exógeno, el país ha entrado en un nuevo estancamiento, sin fuerzas endógenas que puedan permitir salir de dicho patrón.

Por otra parte, dicho crecimiento no ha traído aparejado una mejora significativa de los indicadores de equidad social. El índice de Gini ha disminuido de un 57,3 en 1990 a un 50,5 en 2013 mientras el cociente entre el 40% de la población de ingresos más

⁴ Los datos provistos en esta sección, a menos que otra base sea especificada, provienen de la base World Development Indicators del Banco Mundial. Las economías industrializadas comprenden al G8: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia.

bajos con respecto al 10% de la población de más altos ingresos ha subido de un 21% a un 31%. Estas cifras distan enormemente de las obtenidas por las economías industriales⁵. En este grupo de países, el índice de Gini ha oscilado entre 1990 y 2013 en torno a 25,6 y 38,9 con leves incrementos en la desigualdad para Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia. En tanto, la razón de ingresos entre el 40% más pobre y el 10% más rico en los países industrializados ha ido de un promedio de 87% en los 90s a un 78% en 2011-2013. Con todo, si bien Chile ha mejorado en los indicadores de desigualdad respecto a los países avanzados, aún posee una situación de alta concentración de ingresos en la cual el crecimiento no ha permitido cerrar las brechas sociales.

Al respecto, Fajnzylber (1990) utilizando datos de crecimiento de PIB per cápita y la relación entre los ingresos del 40% más pobre y el 10% más rico para América Latina y los países industriales en el periodo 1965 a 1984 construye una matriz de doble entrada cruzando ambas variables en donde la línea de división es el crecimiento promedio de los países avanzados y el valor equivalente al de la mitad de los países industrializados en cuanto se refiere al cociente entre los ingresos del 40% más pobre y el 10% más rico. Aplicando tal esquema concluye que al clasificar los países de América Latina en tal matriz se genera un casillero vacío: ninguna economía en la región alcanzó en tal periodo un crecimiento superior al de las economías avanzadas junto a un nivel de equidad superior al establecido como línea divisoria. Veinticinco años después, al replicar el ejercicio para Chile con los países industrializados se obtiene un resultado idéntico ya que, si tomáramos como línea divisoria un crecimiento promedio de 1,7% junto con una relación de desigualdad entre el 40% más pobre y el 10% más rico de 39%, valor medio al alcanzado en los países industrializados, obtenemos que Chile nuevamente no puede combinar un crecimiento con equidad social.

Si al casillero vacío obtenido al cruzar variables de crecimiento del producto y de desigualdad de ingresos le añadimos variables tecnológicas y científicas, el resultado es aún peor. En efecto, los indicadores de esfuerzo y resultado tecnológico como son el gasto en investigación y desarrollo (I+D) sobre PIB y el número de patentes por millón de habitantes muestran pobres

⁵ Los datos de Gini y coeficiente 40/10 para las economías industrializadas provienen de la OECD. No se cuenta con información disponible para Rusia.

números en Chile ya que por una parte el gasto en I+D en 2014 ascendió a 0,38% del PIB en tanto que las patentes registradas en la oficina de marcas y patentes de Estados Unidos (USPTO) alcanzaron una cifra de 4 patentes por millón de habitantes. Estos valores en promedio para los países industrializados fueron de un gasto de 2,13% sobre el PIB y de 258 patentes por millón de habitantes. En tanto, el gasto en I+D financiado por las empresas en Chile representó solo un 32% en 2014 mientras que la ejecución de parte de las empresas en el mismo año fue de 33%. En contraste, en los países avanzados el gasto en I+D es financiado y ejecutado largamente por las empresas en valores que oscilan en un 60-75% del gasto total. En cuanto a la producción en ciencias, el número de artículos técnicos y científicos por millón de habitantes es de 293 en Chile y de 1058 en los países industrializados. De este modo, y en línea con CEPAL (2016), el peso de Chile en el mercado de generación de conocimiento es ínfimo y rezagado de los países en la frontera tecnológica.

Lo anterior nos habla de un régimen de crecimiento que, ante el término del shock exógeno, carece de dinámicas endógenas que le permitan construir un nuevo patrón de crecimiento sostenible. La desigualdad, junto con la ausencia de despliegues tecnológicos y el estancamiento en el crecimiento, han construido un escenario complejo para la elaboración de un nuevo régimen de bienestar como el que hoy comienza a ser demandado por la población.

II.2. Orden político: la politización del malestar

Durante el periodo de 1990 a 2013 ha habido un considerable aumento de los ingresos por parte de los hogares que se ha traducido en una importante caída en la tasa de pobreza, pero, dado que el crecimiento de los ingresos en tal periodo ha sido parejo entre deciles, ello ha implicado una desigualdad de ingresos que ha permanecido casi invariante. Esta brusca caída en la pobreza combinado con una fuerte concentración de los ingresos ha hecho que gran parte de los hogares se muevan en la vecindad de la línea de pobreza lo que ha implicado que, ante un shock económico, los hogares retornen a un estatus de pobreza. De esta forma, actualmente coexiste un nivel de pobreza

crónica y un nivel de pobreza transitoria con entradas y salidas desde ella.

Esta situación de “precariedad estructural” de parte importante de la población, esto es, la incertidumbre ante la posibilidad real de caer a la pobreza ha generado un descontento que ha ido evolucionando hacia cada vez más claras expresiones políticas. De hecho, a lo largo de la década de 1990, el descontento de la población con su situación económica se expresaba en un malestar soterrado, individualizado e incapaz de articularse políticamente para influir en el sistema político (Moulian, 1997; Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1998). Este último, por su parte, ha estado anclado en una legitimidad “tecnocrática”, donde el debate político de fondo se ha neutralizado a partir de un fuerte saber técnico cuya fuente de veracidad es el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica (Silva, 2010).

De este modo, aunque es posible postular que la población ha tenido una mejora en su nivel de bienestar económico en términos absolutos, mas no relativos, la precariedad e incertidumbre en que se ancla dicho bienestar material no es solo una fuente de temor, sino de frágil condición ciudadana, afectando las bases de la democracia misma. Entre una ciudadanía con mayor acceso a bienes, pero más frágil y precaria que en el periodo predictadura, y una elite tecnocrática que levantó fuertes muros que distanciaban su saber y práctica de la población, la democracia comenzó, en la práctica, a lentamente vaciarse. Así, la ciudadanía perdió interés en la participación y la elite perdió, a su vez, interés en intentar escucharla con lo que gobernado y gobernante han comenzado a caminar en rutas diferentes. Ello configura una tendencia general del neoliberalismo (Mair, 2013; Solimano 2015).

El sistema político, a pesar de su tendencia a su vaciamiento, logró mantener una estabilidad en la medida en que dos pilares fundamentales se mantuvieran en pie. El primero es que las bases sociales no politizaran su situación y, el segundo es que el crecimiento se mantuviera pujante. Sin embargo, a partir de fines del 2000 hasta hoy, ambos pilares se han agrietado a niveles no vistos desde la llegada de la democracia.

Por un lado, a partir del movimiento estudiantil, se ha gene-

rado un constante levantamiento de demandas de la población hacia la desmercantilización de áreas fundamentales de la reproducción social, por un nuevo arreglo constitucional y contra las desigualdades en áreas como la educación, pensión, relaciones laborales y una asamblea constituyente. Lo que durante el periodo de 1990 a 2010 fue un malestar, desde el 2011 ha sido un amplio proceso de politización de la sociedad que continúa hasta hoy (PNUD, 2015).

Por otro lado, y en paralelo al proceso anterior, con el término del boom de precios del súper ciclo de commodities, el régimen económico ha entrado en una fase de estancamiento del que carece de fuerzas endógenas para una reactivación. La reprimarización de su matriz productiva, junto el fortalecimiento de la heterogeneidad estructural, ha sido el resultado de las decisiones estratégicas del bloque de poder exportador/gobierno lo que ha restringido la base material para implementar las políticas que demanda hoy la sociedad.

Asimismo, la matriz productiva ha impactado el horizonte de acción pública no solo a través de un crecimiento con baja productividad y escasa incorporación de capacidades tecnológicas domésticas, sino que el bloque de poder asociado a dicho régimen ha construido un sistema tributario que perpetua la concentración del ingreso (Fairfield, 2015). Así, las cifras de carga impositiva y beneficios recibidos del Estado dirigidas a la población indican que son casi exactamente igual con lo que no se puede aseverar que el sistema impositivo los favorezca. En efecto, en 2013 el Gini antes de impuestos y beneficios era de 0.498 mientras que el Gini aplicando impuestos y transferencias era de 0.465⁶. De este modo, gran parte de la población contribuye con sus impuestos al financiamiento público de una salud y educación de mala calidad lo que los mueve a optar por educación y salud privada, implicando una carga financiera adicional a su presupuesto. Ante ello, no es sorprendente que Chile muestre una de las cifras más altas en el mundo en financiamiento privado respecto al PIB en educación, o al gasto de bolsillo en salud. De este modo, en 2006 el gasto social público que se compone de salud, educación, vivienda y pensión alcanzaba una cifra de 11,2% del PIB mientras que el gasto privado total en estas áreas era de 10,7% del PIB; de forma comparada, estas cifras para

⁶ Datos obtenidos de OECD.

América Latina en tal año eran de 18,5% y 4,7%, respectivamente (Foxley, 2009; Sosso, 2009).

De esta forma, el tipo de crecimiento no es ajeno al tipo de régimen de bienestar y la estructura distributiva, sino que son partes articuladas dentro un mismo orden productivo (Cimoli, Martins, Porcile, Sosso, 2015).

La situación anterior ha derivado en que, a pesar de las activas políticas públicas aplicadas en forma de subsidios fiscales y programas asistenciales para combatir la pobreza y la desigualdad de ingresos, estas no han tenido un correlato en la mejora de las políticas de educación, salud, previsión y vivienda dirigida a estos sectores. En efecto, la insatisfacción de la población por contar con un servicio público de salud deplorable, una educación pública de mala calidad, bajas remuneraciones combinado con una precariedad laboral y un sistema previsional con bajas jubilaciones ha redundado en una creciente molestia contra un Estado que no los protege y no les da posibilidades de expandir sus estándares de vida.

Asimismo, hay una creciente disconformidad no solo en el acceso y calidad de los servicios sociales públicos sino también en otras esferas como los servicios básicos de agua, gas y electricidad y en los servicios bancarios. En el caso de la prestación de servicios básicos, ello se configura por la privatización de estos servicios con un marco regulatorio débil lo que ha redundado en altas utilidades de estas empresas con precios al alza que asfixian el presupuesto de los hogares de los sectores medios y pobres. En el sector bancario, la creciente deuda de los hogares refleja el hecho que las familias se endeudan tanto para optar a una mayor disponibilidad de bienes de consumo disociado del patrón de producción que configura la “modernidad de escape” como para complementar sus precarios ingresos para optar a una canasta mínima de consumo y servicios sociales.

II.3. Volver a Aníbal Pinto: la gran contradicción del desarrollo chileno

Pinto (1959), refiriéndose al desarrollo chileno a lo largo del siglo XIX y XX, afirmaba que la “gran contradicción” del modelo

chileno estaba en que en su seno se desplegaban dos dinámicas contradictorias. Por un lado, el constante desarrollo político del periodo expresado en mayores demandas populares por ampliación de derechos sociales y profundización democrática y, por otro, una economía estancada, frágil y dependiente. Aquellas dinámicas no podían desplegarse sin chocar y, sentenciaba Pinto, en el mediano plazo, una eliminaría a la otra. Esto es, o el desarrollo político forzaba un cambio estructural en la arena económica que permitiera que esta caminara al mismo ritmo que la política, o la economía estancada y su orden oligárquico se impondrían y restringirían el desarrollo político adaptándolo a la inercia del orden económico. La democracia y su expansión chocarían, irremediablemente, con la forma de acumulación capitalista chilena.

Dicha contradicción, sostenemos, está en el corazón de la nueva “cuestión social” que emerge hoy en Chile. Por un lado, el régimen productivo no solo ha consolidado un crecimiento inestable y frágil, sino que ha sido incapaz de construir bases para un crecimiento que pudiera generar una producción de riquezas sustentable y estable en el largo plazo. A su vez, este régimen productivo ha generado una estructura distributiva profundamente desigual, derivado de la heterogeneidad estructural y del poder de mercado de oligopolios nacionales.

De esta forma, las dinámicas del régimen productivo (ver sección II.2. y diagrama 1) no solo construye una situación de malestar y politización derivados de la desigualdad y la precariedad laboral, sino que carece de los mecanismos endógenos que pudieran generar las riquezas necesarias para solucionar dichas problemáticas. Así, la intuición de Pinto cobra una novedosa validez: salir del estancamiento y consolidar la democracia requieren un cuestionamiento de la matriz productiva chilena.

III. Causas y diagnósticos

El estancamiento económico y el malestar ciudadano hallan su raíz en la evolución del régimen productivo que ha construido una serie de tensiones y contradicciones que hoy han estallado en la esfera de la legitimidad social y política del mismo. Ahora bien, este régimen no descansa únicamente en su propia “fac-

tividad”, sino que tiene una compleja economía política por lo que posee su propia “historicidad”. En lo que sigue, analizaremos brevemente su dinámica, con el fin de entender los fundamentos políticos básicos del régimen. Luego, en una segunda parte expondremos los resultados de la economía política en términos de una estructura productiva carente de capacidades tecnológicas domésticas y progreso técnico endógeno.

III.1. La economía política del desarrollo económico

III.1.1. De la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) al golpe militar (1950-1973)

La ISI venía mostrando claros signos de estancamiento a mediados de la década de 1950. En efecto, la incapacidad del régimen de avanzar hacia una segunda etapa de industrialización (Hirschman, 1968), hacía que las importaciones de bienes de capital, recursos naturales y repuestos no pudieran ser equilibradas con un aumento exportador, generando endémicos problemas de balanza de pagos y un boom inflacionario insustentable en el mediano plazo (Tavares, 1964). Estos problemas tenían muchos orígenes, pero dos de los más importantes eran la incapacidad de los Estados de la región de forzar un giro exportador a las burguesías que se amparaban en las protecciones del mercado interno (Prebisch, 1961; CEPAL, 1969; Fajnzylber, 1983) y el boom inflacionario resultado de un aumento de la demanda efectiva de los centros urbanos y de los salarios resultante del aumento del poder del trabajo, que no se correspondía con un aumento del dinamismo agrícola que, por el contrario, estaba en manos de una fuerte oligarquía hacendada. Esto a su vez, se retroalimentaba con un Estado que, mientras debía incrementar sus gastos ante el aumento de demandas de nuevos sectores empoderados como los trabajadores del campo y de la ciudad, carecía de una estructura tributaria progresiva y fuerte, en un contexto de estancamiento económico, haciendo de la impresión de dinero una solución temporal que, cual síntoma, hacía explícito las tensiones del régimen (Noyola, 1956; Sunkel, 1979).

Dicho equilibrio político-económico era insustentable tanto económica como políticamente. La CEPAL veía en la reforma

agraria, la reforma tributaria progresiva y en un radical giro estratégico hacia las exportaciones como fuentes para la entrada de la región hacia una fase que superara el estancamiento del proyecto industrializador latinoamericano. Sin embargo, mientras el Japón, Corea del Sur y Taiwán lograban dar ese giro de la sustitución de importaciones hacia la sustitución de exportaciones (Fajnzylber, 1983; Gereffi y Wyman, 1990), América Latina, en pleno giro autoritario hacia una nueva fase de industrialización con represión laboral, recibió la crisis de los ochenta, abriendo paso no solo a una “década perdida”, sino a la imposición del neoliberalismo a través de las demandas de organismos internacionales y la emergencia política de diversos conglomerados financieros e industriales (Green, 2003).

III.1.2. La “Dictadura Modernizadora” y la alianza financiero-militar (1973-1982)

En el caso chileno, la crisis del Estado de compromiso y el estancamiento de la sustitución de importaciones construyó una coyuntura crítica en el periodo 1960-1973 que abrió las puertas a diferentes proyectos de salida como la revolución en libertad de Frei y el tránsito al socialismo de Allende. La reforma agraria, nuevas formas democráticas de gestión empresariales, junto con el inicio de políticas de fomento exportador durante la década de 1960 y 1970, si bien fueron intentos de salida del estancamiento de la ISI, fueron políticamente insustentables.

La agudización del conflicto de clases durante el gobierno de Allende generó una poderosa coalición entre diferentes sectores capitalistas, liderados no esta vez por el sector industrial protegido por aranceles, sino por los conglomerados financieros y comerciales, que generaron como solución a la crisis terminal de la ISI y la opción del giro hacia el socialismo, un golpe que dio por acabado con el régimen desarrollista y sus 40 años de existencia (Foxley, 1983; Frieden, 1991). La dictadura chilena tuvo como objetivo, a partir de la crisis económica de 1975, “desatar” la acumulación capitalista de sus marcos institucionales anteriores, e imponer la dinámica del mercado como la esfera fundamental de reproducción social. De esta forma, durante el periodo 1975-1982, Chile experimentó un profundo proceso de transformación productiva. Planificado desde el Estado, en el

plazo de menos de una década, el mercado capitalista y su lógica de acumulación había logrado imponerse como el principio del cual dependía el sustento y la reproducción de la sociedad. Las principales áreas que definen la integración al mercado global como el intercambio de bienes y servicios, flujo de capitales y de inversiones y las relaciones productivas como el orden laboral, normas de control de la propiedad, entre otras pasaban a estar determinadas por las dinámicas de acumulación. Esto es lo que Polanyi (2004) llamaría la construcción de una “sociedad de mercado” o en términos de Sunkel (2011) el paso de una sociedad “estado-céntrica” a una “mercado-céntrica”.

Las reformas a fines de la década de 1980 implicaron la privatización de las empresas públicas, una radical reducción arancelaria con una tarifa homogénea de 10% entre sectores, la liberalización financiera junto con la privatización de la banca, un tipo de cambio fijo como pilar del nuevo enfoque “monetarista de la balanza de pagos”, un marco pro-inversionista para la IED (Decreto Ley 600), la liberalización de la cuenta de capitales, y la privatización de los principales áreas de política social como sistema de pensiones, de salud y educación junto con una radical desregulación del mercado laboral.

Dicho experimento neoliberal del periodo 1975-1982 desplegó tres tendencias que, retroalimentándose, desplegaron un círculo vicioso que estalló en 1982. Estas fueron: acumulación por desposesión, financiarización-endeudamiento y desindustrialización.

La primera consistió en la privatización de antiguas empresas públicas y servicios sociales, desarticulando el tejido de protección social construido a lo largo del siglo XX y fortaleciendo la “mercantilización” de la fuerza de trabajo (Harvey, 2004). La segunda derivó de la adquisición de los conglomerados económicos de las licitaciones de la banca, conformándose una nueva burguesía financiera altamente centralizada y jerárquica y desplegada a lo largo de diversos sectores económicos como la industria, el comercio, entre otros (Lagos, 1982; Fortin, 1985). A su vez, la apertura de la cuenta de capitales permitió que dicha nueva burguesía accediera al mercado financiero internacional.

Estos nuevos conglomerados financieros tales como BHP, Cruzat-Larraín, entre otros, no solo estaban articulados con el mercado financiero internacional, sino que constituían la princi-

pal conexión entre los agentes económicos y el Estado (Schneider, 2004). Por otra parte, el grupo de economistas que diseñaba las políticas y que fueron llamado “los Chicago Boys” estaban fuertemente ligados a estos conglomerados financieros, constituyéndose una verdadera alianza financiera-militar que actuó como el bloque de poder dominante durante el periodo (Silva, 1996).

Es bajo la hegemonía de este bloque financiero-militar que Chile recibió el boom de liquidez internacional. Esto es, el periodo de “manía” de acuerdo a la visión de Kindleberger-Minsky (Palma, 2012). Los conglomerados inician así un rápido proceso de endeudamiento, aprovechando su privilegiado acceso al crédito internacional e imponiendo altas tasas de interés al mercado interno; generando, de esta forma, una acumulación rentista financiera (Fajnzylber, 1983).

Finalmente, la radical liberalización comercial, el uso del tipo de cambio como mecanismo de control inflacionario, junto con la masiva entrada de capitales y la tasa de interés usurera no solo presionaron a la apreciación del tipo de cambio, sino que forzaron una competencia radical con las importaciones en un contexto de tasas altísimas de interés, incapacitando a la industria nacional a adaptarse al nuevo escenario. Aquellas dinámicas presionaron a una radical desindustrialización y a un giro del régimen económico hacia el predominio de las actividades comerciales y financieras sobre las productivas e industriales (Ffrench-Davis, 2014).

En efecto, durante el periodo la inversión sobre PIB cayó sostenidamente mientras el endeudamiento privado internacional se disparaba y las exportaciones, particularmente desde 1979, no podían equilibrar el boom de importaciones que entraban. Solo en 1981 el PIB logró llegar al nivel previo al golpe militar. Así, el bloque financiero-militar entró en un circuito insostenible de endeudamiento para mantener, en el corto plazo, un equilibrio en la balanza de pagos y un crecimiento económico espurio (Pinto, 1981; Fajnzylber, 1983). El periodo, de esta forma, mostraba efectivamente caracteres de “milagro económico”, pero no por sus virtudes, sino porque estaba sustentado en frágiles bases materiales, constituyendo lo que Fajnzylber (1983) denominó, irónicamente, una “modernidad de escaparate”.

La situación reventó en 1982 con el pánico del sistema finan-

ciero internacional, cortando el circuito que alimentaba la frágil estabilidad económica (Ffrench-Davis, 2014). La crisis internacional no solo impactó en forma intensa al país en donde la caída en la tasa de crecimiento del PIB fue de 14 puntos, siendo la caída más fuerte de la región, sino que destruyó la alianza financiera-militar. Los conglomerados rechazaron la ortodoxia del ministro de Hacienda de turno al mantener el tipo de cambio fijo durante el inicio de la crisis, levantándose críticas explícitas al modelo impuesto durante el periodo, mientras que la crisis abrió las puertas a un renacer del descontento social. Dado el contexto de ampliación de las desigualdades y de la pobreza, la crisis destruyó el discurso legitimador del bloque dominante, esto es la idea de la revolución modernizadora de la dictadura, construyéndose una coyuntura crítica para el régimen.

III.1.3. El rearme de la elite y el giro exportador: el bloque extractivo exportador-militar (1985-1989)

La crisis demandaba al gobierno una pronta salida. El descontento social comenzaba a estar unido a una incipiente crítica por parte de los gremios empresariales (Arriagada, 2004), creando la posibilidad de una nueva alianza democrática. En ese escenario, la dictadura realizó dos medidas para volver a tener a la elite económica de su lado. Por un lado, iniciar un radical giro hacia las exportaciones como base del nuevo crecimiento y, por el otro establecer canales formales de diálogo entre gremios empresariales tales como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

En efecto, la urgente necesidad de divisas para el pago de la deuda, junto con las medidas pro-exportaciones demandadas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), hicieron que el sector exportador deviniera en un agente clave para al rearme económico y político de la dictadura.

En sí, el sector exportador había estado diversificándose a lo largo de la década de 1970, en paralelo al proceso de financierización. Los sectores forestal, agrícola y pesquero experimentaron un amplio proceso de innovación y apertura al comercio,

generando una incipiente diversificación de la canasta exportadora. Contrario al proceso de liberalización financiera y de cuenta de capitales, estos sectores tuvieron un boom anclado, contrario al discurso convencional, en una fuerte planeación del Estado desde la década de 1960 (Agosín, 1999; Kurtz, 2001; Agosín, Larraín y Grau, 2010). En efecto, el sector forestal, durante los gobiernos de Frei y Allende, recibió fuertes inversiones públicas en materia de infraestructura y capital humano, mientras que, durante la dictadura se brindaron subsidios de 75% sobre los costos de plantación (Decreto Ley 701), junto con líneas de créditos especiales por parte del Banco Central para el sector, especialmente para las Pymes, entre 1975 y 1979. El sector salmoneo, por su parte, recibió fuertes inversiones por parte de Fundación Chile, especialmente en materia de inversiones en infraestructura como transferencia tecnológica y el sector agrícola pudo desplegar un proceso de acumulación capitalista gracias a la reforma agraria que eliminó la estructura hacendada ineficiente a lo largo de los gobiernos de Frei y Allende. Tal como Amsden (2007) asevera respecto al periodo: “fue el gobierno y no el sector privado, quien tuvo la visión de largo plazo en hacer del sector agro-industrial un sector líder, invirtiendo fuertemente a lo largo de los 60s” (p. 84). De esta forma, los pilares de lo que sería el boom a mediados de los ochenta tenían como fundamento un periodo “empresarial” donde el principal actor innovador fue, en la práctica, el conjunto de políticas pro-exportaciones implementadas desde el Estado (Collins y Lear, 1995).

Dichos sectores lograron imponer al gobierno una agenda económica de recuperación en 1983, que implicaba una segunda reforma comercial, ahora con claros signos pragmáticos y más alejados de la ortodoxia neoliberal ya que incluían medidas como una radical devaluación, un paquete de subsidio a las exportaciones no tradicionales, aumento de aranceles de 10% a 35% a fines de los ochenta y protección a la agricultura tradicional mediante banda de precios. La salida a la crisis implicó una fuerte acumulación de divisas, promovido por el boom exportador, para el pago de la deuda junto con un último ciclo privatizador.

El boom exportador conducido desde el Estado a lo largo de los ochenta, sin embargo, estuvo enfocado en fortalecer las ventajas comparativas dadas en recursos naturales con baja capacidad tecnológica, sin fortalecer nuevos sectores intensivos en co-

nocimiento. Esto podemos explicarlo no por una falta de visión, sino por la economía política interna que condujo dichas políticas. Esto es, por la necesidad de fortalecer el apoyo de la elite económica interna y la necesidad de divisas que solo podían ser proveídas por un dinamismo exportador.

Un cortoplacismo del gobierno junto al lobby del sector extractivo-exportador hicieron que las políticas industriales del periodo se concentraran en “facilitar” las ventajas comparativas en recursos naturales y no en construir nuevos sectores difusores de conocimientos (Lin y Chang, 2009). Junto con eso, la dictadura comienza a establecer foros y conexiones formales con los principales gremios empresariales, de forma de consolidar una alianza con la clase capitalista bajo el liderazgo del nuevo sector extractivo exportador (Silva, 1996; Schneider, 2004).

El paso del crecimiento conducido por el endeudamiento a uno conducido por las exportaciones comienza a sacar al país del derrumbe de principios de los ochenta. Bajo una novedosa alianza militar-extractiva y fuertes nexos formales con gremios, la dictadura logra mantener su poder y terminar su periodo con una situación económica estabilizada.

III.1.4. Los noventa: del boom al estancamiento

La llegada a la democracia fue en una coyuntura específica dada por las altas tasas de crecimiento, dinamismo exportador y formalización de una fuerte alianza empresarios-estado. La decisión de mantener los pilares del modelo heredado fue considerada por la naciente elite democrática como el costo de mantener la estabilidad económica del nuevo régimen y obtener el apoyo del sector exportador (Porrás, 2003; Ominami, 2011), pero ello no fue sin imponer nuevas políticas. En efecto, una reforma laboral y tributaria junto con el comienzo de la apertura bilateral vía Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con la región y nuevas políticas de control de capitales destacan en este periodo (Fazio Vengoa, 1999). Detrás de esto se encontraba la estrategia de los gobiernos democráticos de transitar hacia una segunda fase exportadora anclada en la idea de industrializar los recursos naturales, aprovechando las ventajas comparativas adquiridas a lo largo del anterior en fuerte alianza con

el sector extractivo-exportador (Díaz, 1998). Dos fueron los pilares que sostuvieron el nuevo periodo. El primero de ellos fue el boom exportador con su diversificación horizontal, permitiendo un crecimiento guiado por las exportaciones, y el segundo fue la masiva entrada de capitales a la región que brindaría un boom de inversiones en el país (Palma, 2012).

En relación al primero, la estrategia de apertura uni-, bi-, y multilateral seguida a lo largo de los noventa buscaba asegurar un marco institucional estable para las exportaciones nacionales. Así, los ACE con los países de la región, destacando el firmado con el Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), el intento de acuerdo con Estados Unidos y el intento de ser parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) mostraban el activo interés del bloque exportador-extractivo/gobierno de reducir los costos de transacción del sector exportador. Junto a ello, las políticas de promoción de exportaciones y un tipo de cambio competitivo a lo largo del periodo, promovieron una fuerte expansión exportadora no tradicional.

En relación a la entrada de flujos financieros, estos fueron regulado en los primeros dos gobiernos de la democracia vía controles de capitales a través de un encaje, permitiendo resguardar el tipo de cambio y privilegiar la entrada de capitales productivos en desmedro de capital especulativo (Ffrench-Davis, 2014). En efecto, los flujos de IED se concentraron, ampliamente, en dos áreas: sector minero en la primera etapa de los noventa, y servicios tales como telecomunicaciones, financiero, electricidad, agua y gas en la segunda mitad de la década (CEPAL, 2000).

A mediados de los noventa, el proyecto económico liderado por el bloque exportador/gobierno mostraba signos de avance. En efecto, un alto crecimiento económico y dinamismo exportador, junto con un aumento de las inversiones derivadas del boom en IED en el sector minero generaron un alto optimismo en la elite. Ante ello, Vial (1998) argumentaba tajantemente: “a estas alturas existen indicios suficientes para pensar que después de décadas de búsqueda infructuosa de un camino que lleve al país hacia una senda de progreso acelerado y sostenido en el tiempo, finalmente este ha sido encontrado, dejando atrás la “inferioridad económica” a la que aludía Encina ya en 1911 y que llevó a Pinto a hablar de Chile como un caso de “desarrollo frustrado” en los sesenta” (p. 148).

Sin embargo, el régimen comenzaba a mostrar signos de es-

tancamiento desde antes de la crisis asiática. Después de casi una década de dinamismo exportador, estas se habían estancado alrededor de bienes de contenido tecnológico bajo con alta dependencia de los recursos naturales (Agosin y Ffrench-Davis, 1998). Como han señalado Peres y Garrido (1999) y Mogueillansky (1999), los conglomerados exportadores y comerciales tomaron una decisión corporativa estratégica en el periodo, la cual implicó girar sus inversiones desde la construcción de nuevas capacidades productivas, desde mediados de los ochenta a mediados de los noventa, hacia meramente consolidarse en su patrón de inserción rentista; a estas alturas, y luego de las fuertes inversiones de los ochenta que lo hizo competitivo internacionalmente lo que permitió una expansión en la región. Junto con esto, el ciclo de altas inversiones extranjeras había llegado a su fin ya que, por ejemplo, la IED dirigida al sector minero se había ralentizado (Mogueillansky, 1999).

De este modo, Chile recibe la crisis asiática con un régimen que había llegado a un fin de ciclo. Así, el proyecto político-económico nacido como salida a la crisis de 1982, y basado en fortalecer a la naciente elite exportadora extractivista, junto con el boom de IED durante los noventa, si bien había generado un alto crecimiento económico durante la década, no tuvo la capacidad de desplegar capacidades productivas que la hicieran sostener un crecimiento de largo plazo como lo hicieron los países asiáticos. Mientras los últimos fortalecieron nuevos sectores industriales desafiando sus ventajas comparativas estáticas como opción política desde un comienzo, en Chile la coyuntura crítica de la crisis de 1982 generó un proyecto de activa intervención pública basada en facilitar, ayudar y colaborar en explotar al máximo las ventajas comparativas estáticas y los conglomerados asociados (Amsden, 2007).

Durante los noventa era común escuchar la idea de Chile como el jaguar de América Latina en explícita comparación con los casos de desarrollo asiáticos. Sin embargo, los pilares del crecimiento, y su sustentabilidad en el largo plazo, en ambos casos eran completamente distintos. Por ejemplo, mientras Corea del Sur se sustentó en fortalecer industrias nacionales en desmedro de la IED vía fuertes políticas industriales y proteccionistas tales como aranceles estratégicos, subsidios, inversiones en nuevos sectores, controles de capitales, altas inversiones en I+D, entre otras herramientas; ello lo hizo además en una alianza entre

un Estado fuerte y cohesionado con conglomerados industriales nacionales. Por el contrario, Chile ancló su acumulación de capital en IED, y activamente explotó las ventajas comparativas estáticas, en una fuerte alianza con los conglomerados comerciales y extractivos. En este sentido, Corea del Sur construyó un fuerte sector industrial en desmedro de las señales del mercado hacia ventajas comparativas estáticas. Esto es justamente lo que Amsden (1989) denominó como *getting the price wrong*, lo cual básicamente implicaba establecer políticas públicas que, junto al sistema de precios de mercado, generen las distorsiones requeridas para promover el cambio estructural. Chile, por otra parte, hizo justamente lo contrario (Fajnzylber, 1983).

El impacto de la crisis asiática en 1998-1999, de este modo, acentuó la tendencia al estancamiento del régimen chileno. El periodo de 1998 a 2002 refleja, parafraseando a Keynes, una situación en que el régimen económico no se recuperaba, pero tampoco colapsaba. La coalición gobernante comienza a sufrir las primeras críticas internas y se comienza a abrir un debate respecto a qué rumbo seguir para salir de dicha situación (Díaz y Ramos, 1998).

La elección de Ricardo Lagos en 1999 marcó justamente, en un principio, la intención de un cambio de rumbo. La promesa de una nueva reforma tributaria y laboral, junto con la integración al MERCOSUR, eran vistas como un énfasis en lo social y en la integración latinoamericana. Sin embargo, la reacción de los gremios empresariales, en especial, el sector financiero y exportador, ante la amenaza de las reformas, marcó un rápido giro en la política del gobierno (Fairfield, 2015). La necesidad de reactivar las inversiones aumentó el poder estructural del capital en relación al Estado y, ante la amenaza del paro de inversiones, el gobierno optó por elaborar, como salida al estancamiento, un nuevo ciclo de apertura, liberalización y control fiscal. Para ello, se aplicaron políticas tales como un establecimiento de un superávit estructural en lo fiscal, liberalización financiera y nuevo ciclo de Tratados de Libre Comercio (TLC) con regiones y países extra-regionales como la Unión Europea, Estados Unidos y China (Fermandois, 2006; Stallings, 2009).

En este escenario, Chile recibe un nuevo shock exógeno desde 2003, en esta ocasión el boom del precio del cobre. Esta vez, eso sí, con un bloque de poder exportador/gobierno cohesionado y

con una estrategia de integración comercial más intensa con el mundo.

III.1.5. El boom de los commodities y la reprimarización (2003-2011)

Las dinámicas de los centros, esto es los países desarrollados, han impactado en forma decisiva los horizontes productivos de las periferias. En efecto, ello acaeció durante el reciclaje de los petrodólares hacia la región durante la década de 1980 y su quiebre en 1982, también ocurrió así durante los noventa y la expansión de la IED y de los capitales a la región con un correspondiente término con la crisis asiática y, lo fue luego con el boom de precios de commodities derivado de la demanda de China e India y la financiarización de los commodities por parte del sistema financiero de los centros (UNCTAD, 2015). Sin embargo, al no mediar activas políticas pro-desarrollo, dichas dinámicas de los países centrales fortalecieron la competitividad espuria. Es decir, los flujos de capitales junto a su endógena inestabilidad y carácter procíclico presionaron a un crecimiento de tipo “pare y siga” (*stop-and-go*) mientras que la IED reforzó las ventajas comparativas estáticas y ancló a las periferias en la parte más baja de la cadena de valor (Ocampo, 2003; Singh, 2011).

En el caso chileno, la salida del estancamiento provino de paralelo a un nuevo ciclo de apertura de la cuenta de capitales en el cual el encaje bajó a 0% en 1998 para luego en 2001 dejarse de utilizar; en adición, se bajaron los impuestos a las ganancias de capital y conquista de mercados extra-regionales, junto con el aumento exógeno del precio del cobre.

El aumento del precio del cobre desplegó dos dinámicas que fortalecieron el régimen de crecimiento. Por una parte, fomentó la re-especialización exportadora en recursos naturales e impulsó un nuevo ciclo de IED en el sector minero. Por otra, consolidó las complementariedades económicas tales como un boom exportador de los conglomerados económicos y una estructura de enclave en el sector minero. Dicho boom exógeno no solo no fue articulado con políticas que pudieran permitir utilizar los nuevos recursos e inversiones disponibles hacia fines de transformación productiva, lo que explica que la formación bruta de

capital durante el boom se haya mantenido casi inalterado, sino que fueron recibidas dentro de una estrategia que buscaba, en pos de brindar seguridad y certidumbres a los capitales foráneos y nacionales, restringir el espacio de autonomía del estado para aplicar políticas otras que la de asegurar el libre flujo de capitales.

En efecto, la estrategia de la elite de fortalecer el ciclo de acuerdos comerciales a lo largo de la década del 2000, no solo mostró la fuerte cohesión del bloque de poder exportador extractivo/gobierno (Stallings, 2009; Werner, 2011), sino que, aceptó las presiones que Estados Unidos venía realizando desde los noventa, y con mayor intensidad durante el TLC a principios del 2000, de reformar áreas claves del régimen económico chileno tales como el fortalecimiento radical de los derechos de propiedad intelectual y de los derechos de inversionistas junto con eliminar políticas pro-transferencia tecnológica y de encadenamientos productivos y la virtual eliminación de los controles de capitales como se muestra en la Tabla 1 (Ahumada, 2016). Aquellas reformas internas comenzaron con el ingreso de Chile, y la región, a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y se consolidaron con el TLC con Estados Unidos. Con ello, Chile debió eliminar la política de promoción de exportaciones que dio réditos durante los noventa como por ejemplo, el reintegro simplificado de exportaciones. Para el sector exportador y financiero, aquellas demandas de Estados Unidos fueron consideradas como una condición de este país para firmar el TLC y asegurar así la completa apertura del mercado estadounidense para las exportaciones (Gallagher, 2008).

Tabla 1
Áreas de políticas afectadas por TLC en Chile
(comparación con NAFTA)

Medidas	NAFTA	TLC Chile-Mexico	TLC Chile-Canada	TLC Chile-EEUU
Inversiones	Chapter XI	Chapter IX	Chapter G	Chapter X
Trato Nacional	×	×	×	×

Nación Más Favorecida	×	×	×	×
Requisitos de Desempeño	×	×	×	×
Exportar % de la Producción	×	×	×	×
Contenido Nacional	×	×	×	×
Encadenamientos productos con proveedores nacionales	×	×	×	×
Nacionalidad de miembros de juntas directivas	×	×	×	×
Controles de capitales	×	-	-	× (a)
Expropiación	∅	∅	∅	∅
Directa	∅	∅	∅	∅
Indirecta	∅	∅	∅	∅
Tribunales internacionales de solución de controversias inversionista-Estado	∅	∅	∅	∅
Propiedad Intelectual	Chapter XVII	Chapter VX	-	Chapter XVII
Trato Nacional	∅	∅	-	∅
Copyrights (50 años)	∅	∅	-	∅
Patentes (20 años)	∅	-	-	∅ (b)
Marcas (10 years, renewable)	∅	-	-	∅
Pipeline	∅	-	-	∅

Fuente: Ahumada (2016:29).

(a): con la posibilidad de ser utilizado por un máximo de un año en contexto de crisis o emergencia económica.

(b): con la posibilidad de ser extendido 5 años en caso de 'injustificado atrasado administrativo'.

∅ : medidas incluidas en los acuerdos.

× : medidas prohibidas en los acuerdos.

- : medidas no incluidas en los acuerdos.

De este modo, áreas claves de intervención pública para cambiar el patrón de inserción hacia uno con mayor énfasis en sectores dinámicos y difusores de conocimiento, han quedado ampliamente restringidos. Aquello sucede, paradójicamente, en un momento en que el régimen económico no solo ha fortalecido su reprimarización, sino que, concluido el boom de los precios del cobre, ha entrado, junto a la región, en un estancamiento secular (De la Torre, Filippini e Ize, 2016). Un patrón de reprimarización y de bajo crecimiento, pero sin el espacio soberano para aplicar

políticas que puedan colaborar con sacar al país de dicha senda, implica una típica situación periférica. Esto es, una integración primaria al mercado mundial junto con una desarticulación interna y pérdida de soberanía nacional (Sunkel, 1971).

Como hemos visto, la situación actual del modelo económico no tiene que ver con ciertas leyes dadas o dinámicas extra-políticas, sino que, siguiendo las lecciones del estructuralismo, han sido el resultado de la interacción de dinámicas exógenas provenientes de los centros capitalistas y del bloque de poder consolidado en Chile desde mediados de los ochenta. Las decisiones estratégicas de dicho bloque exportador-gobierno han enfatizado las ganancias de corto plazo y la inserción pasiva a la economía mundial, no solo dejando de utilizar políticas que pudieran fortalecer sectores claves para un crecimiento sostenible en el largo plazo, sino cediendo espacios importantes de soberanía interna en pos de fortalecer su inserción rentista.

Presentado la trayectoria de la economía política del modelo chileno, el siguiente paso es comprender su estructura contemporánea. Para ello, la siguiente sección analizará los cuatro pilares del régimen económico actual, junto a sus complementariedades.

III.2. Estructura económica y sus complementariedades

III. 2. 1 Complementariedades y sus características

Habiendo esbozado la evolución del régimen económico en términos de su dinámica económica política, es necesario comprender su estructura contemporánea. Con esto queremos decir que el régimen económico no es solo una propiedad emergente de una específica economía política (bloque de poder), sino que, a su vez, posee su propia estructura que se refuerza y retroalimenta (*path-dependency*).

Hoy el régimen económico se compone de cuatro dinámicas que se complementan mutuamente y que generan la situación de 'casillero vacío' descrito anteriormente (sección I.1). Estas son: un patrón extractivo de inserción en el mercado mundial, un flujo de IED hacia sectores extractivos, comerciales y finan-

cieros, la conformación de grupos económicos especializados en sectores de bajo dinamismo y la heterogeneidad estructural de la economía interna. Estos elementos interactúan, se retroalimentan y se refuerzan perpetuando la heterogeneidad en la estructura productiva con una consecuente desarticulación a niveles intra e intersectoriales. Así, no es difícil de entender que la persistente desigualdad de ingresos se halla supeditada a un tejido productivo en que gran parte de los empleados se concentra en ramas de baja productividad lo que incide en las posteriores disparidades salariales.

Dichos elementos, como se muestra en el Diagrama 1, se articulan de tal forma de constituir una estructura macro que despliega un tipo de crecimiento rentista, desigual y fuente de empleos precarios. Es esta estructura macro la que, a su vez, construye su propio malestar y carece de mecanismos internos para solucionarlo, derivando en la idea de Pinto de “la gran contradicción del desarrollo chileno”.

Diagrama 1
La gran contradicción del desarrollo chileno



En cuanto al patrón de inserción internacional, las exportaciones de bienes y servicios de Chile han tenido un aumento explosivo desde la apertura unilateral efectuada durante el régimen militar. Así, el valor exportado ha aumentado desde US\$

4558 millones en 1970 a US\$ 89573 millones en 2015. Tales montos exportados representan un porcentaje marginal sobre el total mundial, ya que tanto en 1970 como en 2015 las exportaciones chilenas representaron un 0,3% del total mundial. Pese a este bajo porcentaje en el comercio mundial, Chile ha apostado a desempeñar un rol de *global player* en su estrategia de globalización. Es decir, pese a ser una economía pequeña y distante de los principales centros de consumo, ha tenido una rápida integración a los mercados externos gracias a su política comercial “lateral” adoptada desde la década de 1990 (Sáez y Valdés, 1999). Es decir, la inserción ha sido promovida mediante acuerdos bilaterales y multilaterales.

Sin embargo, el contenido tecnológico de las exportaciones chilenas muestra un resultado desolador, ya que la inserción se ha basado en explotar las ventajas comparativas estáticas basadas en los recursos naturales. En efecto, las exportaciones de productos de alta tecnología sobre el total exportado han pasado de 0,1% en 1962 a 0,9% en 2014⁷. Al contrario, en el mismo periodo las exportaciones de productos primarios y de manufacturas en recursos naturales pasaron de 98% a 91% del total exportado representando el grueso de la canasta de bienes de productos enviados al exterior. Esto ha implicado que el balance comercial es superavitario en bienes de bajo contenido tecnológico mientras que es deficitario en bienes intensivos en conocimiento. Por otra parte, la producción industrial destinada a la exportación es baja ya que alcanza el 30% de lo producido lo que redundo en que los bienes industriales se destinan fundamentalmente al mercado interno. En cuanto a las Pymes, estas han sido un vehículo importante para ampliar el número de firmas chilenas insertas en los mercados internacionales, pero siguen siendo un bajo número de firmas exportadoras con respecto al total de Pymes. En efecto, en 2012 representaron un 51,1% del total de las empresas exportadoras pero el peso de las Pymes exportadoras sobre el total de Pymes fue de 2,4%⁸.

En paralelo al patrón de inserción, ha surgido un grupo de las 20 más grandes multinacionales chilenas al cual Pérez Ludeña (2010) llama el top 20 que, a fines de 2010 sumaban en acti-

⁷ Los datos de contenido tecnológico de las exportaciones fueron obtenidos usando la base COMTRADE.

⁸ Datos provenientes del Ministerio de Economía.

vos afuera la cantidad de 25 billones de dólares. En términos de magnitud, esto representaba el 11% del PIB de Chile en tal año. En relación al tipo de propiedad, solo una empresa es pública. Un rasgo crucial de este grupo es que solo 2 de las 20 empresas incluidas en la lista pueden considerarse como pertenecientes a un sector intensivo en actividades de alta tecnología. Es más, las 19 empresas privadas pertenecen a un grupo económico familiar. Esta situación de empresas privadas de gran tamaño en Chile manejadas por grupos familiares en actividades de baja intensidad tecnológica es lo que Foxley (2010) describe como: “estructuras de propiedad familiar, con organización interna vertical y jerárquica, marcada por prácticas rutinarias y repetitivas (...). Estas organizaciones se muestran renuentes a destinar recursos a investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos, o mercados” (p. 80). Por ende, las grandes empresas privadas chilenas cumplen un papel menor como vectores del progreso técnico.

En el mismo ámbito, la IED y las empresas transnacionales tampoco han generado un impacto significativo en la difusión del conocimiento a la economía. En el caso de la IED, esta alcanzó un monto equivalente al 8,5% del PIB de Chile en 2015⁹. Los principales destinos de la IED en 2014 fueron el sector de recursos naturales que acaparó un 33% del total de IED y el sector de servicios que recibió un 40%. En cambio, la manufactura solo recibió un 8% del total. Esta destinación de la inversión extranjera ha estado determinando por los precios de las materias primas que han generado una significativa renta de IED, en específico, en la minería (CEPAL, 2012). Esta búsqueda de rentas en recursos naturales ha resultado en que la IED ha reforzado el carácter de país exportador de recursos naturales reforzando el efecto candado en la estructura productiva. Por otra parte, la IED que se dirige a la manufactura tampoco ha garantizado la presencia de derrames tecnológicos horizontales y verticales al resto de empresas. Navarrete y Sosdorf (2008) analizan la presencia de estos derrames en la industria manufacturera chilena para el periodo 1979-1998 encontrando que no hay difusión del conocimiento de la empresa transnacional al sector donde opera. En la misma línea, Vergara (2013) analiza el desempeño de las empresas transnacionales relativo a las firmas domésticas en el

⁹ Los datos provienen de InvestChile.

sector de la manufactura en términos de productividad, sobrevivencia en el mercado y rentabilidad durante el periodo 2001-2006 encontrando que si bien la empresa trasnacional tiene mayor productividad relativa a la firma chilena, ello no ocurre en el crecimiento de la productividad, así como no hay diferencias significativas en la tasa de sobrevivencia en ambos tipos de empresas y, por último, que las empresas trasnacionales no siempre son más rentables que las firmas domésticas.

Por último, hay una persistente heterogeneidad estructural en la que existen diferencias significativas en magnitud en los niveles de productividad del trabajo tanto intrasectorial como intersectorial. Estas diferencias son suficientemente ostensibles, produciéndose una nítida segmentación del sistema productivo y del mercado laboral en estratos diversos, con condiciones tecnológicas y de remuneración muy asimétricas (Porcile, 2011). En efecto, desde 1990 a 2015 la productividad del trabajo de la economía chilena con respecto a Estados Unidos cambió de 18,2% a 21,5%¹⁰, esto es, durante 25 años la productividad laboral permaneció en exactamente un quinto respecto a la estadounidense. No obstante, al descomponer la productividad por estrato productivo se configuran tres sectores: alta, mediana y baja productividad. El estrato de alta productividad está compuesto por los sectores de explotación de minas y canteras, establecimientos financieros y electricidad, gas y agua que en 2010 alcanzaba una productividad conjunta de US\$ 62455 y cuyo aporte al PIB y al empleo representaban un 39% y 12% respecto al total, respectivamente. En el estrato de mediana productividad se incluyen los sectores de industria manufacturera, construcción y transporte, almacenamiento y comunicaciones cuya productividad media era de US\$ 20133, con una contribución al PIB y al empleo de 29% y 27% sobre el total. Por último, el estrato de baja productividad está representado por los sectores de agricultura, caza, silvicultura y pesca, servicios comunales y sociales y comercio al por mayor y al por menor con una productividad media de US\$ 9597 con un peso en el PIB y empleo de 32% y 62%. En síntesis, los tres estratos aportan una proporción similar al valor agregado, pero es en el empleo donde surgen las grandes diferencias concentrándose este en el sector de baja productividad. La profunda diferencia en productividad

¹⁰ Los datos de productividad del trabajo fueron calculados usando la base de datos de OIT.

entre estratos redonda, a su vez en un mercado laboral segmentado con significativas variaciones en las remuneraciones de los trabajadores

III. 2. 2 Aprendizaje tecnológico y las complementariedades del régimen productivo

Ante ello, urge la necesidad de un cambio estructural que propicie una reasignación de recursos hacia sectores intensivos en intensidad tecnológica y de conocimiento. El cambio en la densidad productiva depende crucialmente del progreso técnico, y este a su vez, afecta el crecimiento de largo plazo y el patrón de inserción internacional. En tanto, el cambio tecnológico no se distribuye uniformemente en los agentes económicos ya que la capacidad de generar y difundir el conocimiento depende de sectores con potencial para generar innovación, que luego establecen un derrame de progreso técnico y encadenamientos productivos hacia otros sectores. Es decir, ramas manufactureras intensivas en ingeniería como la farmacéutica, aeroespacial, electro-electrónico son difusoras del conocimiento en contraste con la industria textil en la misma manufactura que es un sector intensivo en mano de obra (CEPAL 2005, 2007, 2012; Mancini y Lavarello, 2013). El Gráfico 1 muestra justamente la evolución de los sectores difusores de conocimiento en la manufactura en Chile desde 1963 a 2007 como una medida de la intensidad del cambio estructural en la economía¹¹. Se incluye también en el gráfico a Estados Unidos como referente de frontera tecnológica, Corea del Sur como un país que a través de un cambio estructural virtuoso convergió a los niveles de producto de los países industrializados y siguiendo a Doner y Schneider (2016) se incluye a Turquía y Malasia como países sumidos en una trampa de ingreso medio con lo que poseen niveles similares al PIB per cápita chileno.

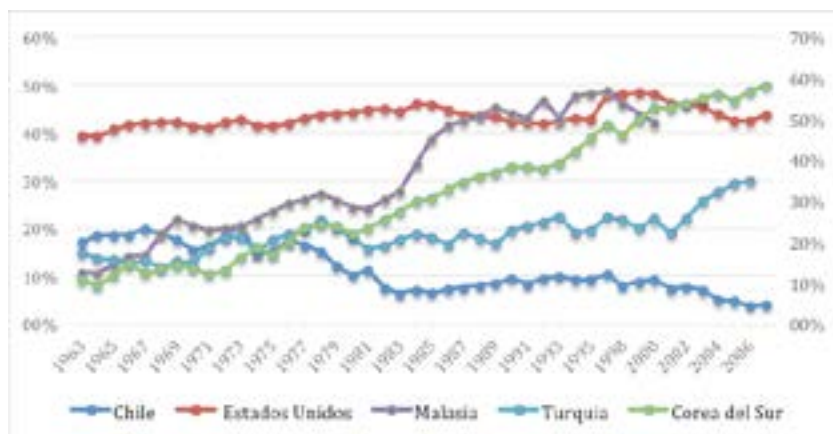
El Gráfico 1 muestra cómo Chile ha perdido gradualmente peso en los sectores manufactureros difusores de conocimiento (DFC). En contraste, Estados Unidos partiendo de un valor de 40% de sectores difusores de conocimiento ha permanecido e incrementado el peso de estos sectores. En el caso de Corea del Sur y Malasia, ambos parten en 1963 desde un porcentaje del

¹¹ Los datos fueron obtenidos de UNIDO.

peso de los sectores difusores de conocimiento menor al de Chile, pero luego comienzan un intenso de cambio estructural en el cual estos sectores ganan un importante peso e incluso sobrepasan los valores de Estados Unidos. Por último, Turquía empezando también desde un monto porcentual de sectores difusores de conocimiento más bajo que la economía chilena consigue incrementar el peso de estos.

Gráfico 1

Cambio en participación en sectores difusores de conocimiento en la manufactura entre 1963 y 2007



Fuente: INDSTAT2, UNIDO

No es de extrañar, entonces, que el índice de complejidad económica de Hidalgo-Hausmann¹², el cual combina indicadores de diversificación y de sofisticación de las capacidades de un país, tiene un fuerte correlato con el cambio en el peso de los sectores difusores de conocimiento como proxy del cambio estructural. De este modo, bajo este índice se tiene que una economía es más compleja si cuenta simultáneamente con un tejido productivo diversificado y con sectores o actividades que existen en pocos países ya que requieren capacidades tecnológicas sofisticadas que no se hallan presentes en gran parte de las economías. En efecto, en 1964 estos cinco países, de un total de 99 países, ocupaban posiciones muy disimiles en el índice. Por un lado, Estados Unidos era la séptima economía más compleja según esta

¹² Los datos fueron obtenidos de <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/>.

medida, seguida luego de Corea en el puesto 19, Chile aparecía a continuación en la posición 38 para cerrar en posiciones bastante lejanas con Turquía en el lugar 55 y Malasia en el lugar 70. En 2007, las posiciones relativas en el índice sufrieron una fuerte modificación. De 128 países en tal año, Corea tomó el puesto 11 adelantando a Estados Unidos que retrocedió al lugar 12 mientras que Malasia ocupó la casilla 36 y Turquía la posición 46. En cambio, Chile cae al lugar 67 de las economías más complejas, esto es, de la mitad hacia abajo en la muestra compartiendo espacio junto a economías tan intensas en conocimiento como Kirguizistán (lugar 64), Kuwait (66), Catar (68) y Georgia (69).

Una lección clave a extraer del Gráfico 1 es que los aprendizajes tecnológicos que se desarrollan en los sectores y actividades dependen fuertemente de la experiencia en el proceso productivo (conocimiento tácito), del rol de los rendimientos crecientes y de la naturaleza sector-específica que adquiere el aprendizaje. El componente tácito en la producción y en las capacidades tecnológicas desmorona la idea convencional y dominante de una función de producción inherente a la gran mayoría de los modelos neoclásicos. Es así como el conocimiento tecnológico que posee una empresa no puede ser copiado o transferido de manera codificada en manuales y/o instrucciones, sino más bien es la experiencia en la producción incorporada en las rutinas de trabajadores y de firmas, la que forma el aprendizaje. En términos simples, el componente tácito es una medida del grado en el cual los agentes económicos saben más de lo que pueden decir (Dosi y Nelson, 2009). Por otra parte, los retornos crecientes en el aprendizaje van asociados a la idea de acumulación de capacidades tecnológicas en el tiempo. Esto implica, a su vez, que el progreso técnico sigue un proceso de dependencia de la trayectoria previa. En términos prácticos, esto significa que si una firma innova en un periodo luego se incrementa la probabilidad de que esta firma realice nuevamente una innovación en el siguiente periodo. Esta hipótesis de innovadores seriales ha tenido un amplio soporte empírico en los últimos años (Guarascio y Tamagni, 2016). Por último, el aprendizaje es localizado en el sentido de que una firma aprende en torno a la base tecnológica existente (Porcile, 2011). La importancia de la experiencia en el aprendizaje, junto a la acumulación de capacidades y el aprendizaje localizado explican por qué la estructura productiva importa. Esto es, los senderos tecnológicos

que una economía escoge implican, a su vez, una trayectoria de la estructura productiva en la que cambios en la densidad productiva dependerán crucialmente de los aprendizajes y los encadenamientos.

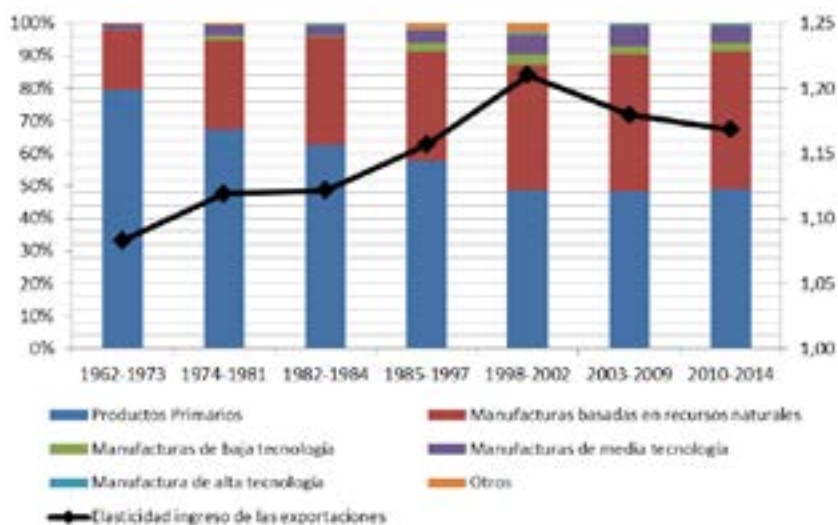
Así, la especialización en recursos naturales conlleva un entorno de bajo aprendizaje tecnológico y de escasos eslabonamientos productivos intra e intersectoriales como es el caso de la economía chilena mientras que una especialización basada en ensamblajes de productos electrónicos y eléctricos como la economía de Malasia deriva en fuertes aprendizajes tecnológicos pero con débiles eslabonamientos productivos sectoriales debido a que los insumos requeridos para la fabricación de los productos son mayoritariamente importados. Como caso extremo, Corea ha escogido un sendero tecnológico en donde liderado por una apertura económica gradual dirigido por el Estado combinado con una decidida política industrial que implicó un ascenso (*upgrade*) tecnológico continuo le ha permitido densificar el tejido productivo con múltiples encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y con una fuerte construcción de capacidades tecnológicas; Albala-Bertrand (1999b) estima usando matrices de insumo-producto los eslabonamientos productivos en Corea encontrando que el incremento más fuerte acaeció en la manufactura relativo a otros sectores y en particular en las industrias intensivas en ingeniería pero que la demanda de insumos industriales provenientes de los sectores primarios también creció significativamente junto con un incremento de los insumos intermedios importados que fueron complementarios a la creación de los encadenamientos. Para el conjunto de la economía chilena, Albala-Bertrand (1999a, 2006) replica ejercicios similares al efectuado en Corea hallando una situación opuesta, es decir, una relativamente baja y tecnológicamente no sofisticada base manufacturera en donde la penetración de insumos importados minó el desarrollo de eslabonamientos productivos mientras que para la minería y otros minerales los eslabonamientos tuvieron un declive en el periodo de rápido crecimiento económico que transcurrió entre 1986 a 1996.

En la misma línea, Murakami (2013) usando matrices de insumo producto de 1986, 1996 y 2003 analiza si las exportaciones

en recursos no tradicionales como pescado, fruta, bosque, vinos, entre otros productos, genera encadenamientos domésticos diferentes al de la minería. Los resultados encontrados son que los recursos naturales no tradicionales generan encadenamientos domésticos a diferencia de la industria cuprífera. Ello no debería ser causa de sorpresa; el desarrollo de clúster en torno a productos primarios tradicionales como la industria salmonera lleva naturalmente al desarrollo de encadenamientos. Lo relevante es como activar estos encadenamientos en el resto de la economía para propiciar un cambio en el sendero tecnológico.

Relacionado con lo anterior, la posición relativa tecnológica establecida por un país contra el resto de economías es un elemento clave en la determinación del patrón de especialización. En efecto, los modelos cepalinos enraizados en Presbich (1961), junto con el modelo postkeynesiano de Thirwall (1979) y el modelo evolutivo de Dosi, Pavitt y Soete (1990) vinculan la dimensión keynesiana y schumpeteriana en la cual las exportaciones son conducidas por ventajas absolutas que son específicas a cada sector, que a su vez provienen primordialmente de amplias asimetrías tecnológicas entre países. Así, la lenta difusión del progreso técnico de los países industrializados hacia los países periféricos de América Latina producto de la persistente heterogeneidad estructural que los caracteriza, deriva en la especialización de estos últimos en bienes de baja intensidad tecnológica que se refleja en una baja elasticidad-ingreso de las exportaciones. El Gráfico 2 muestra el cambio en la canasta exportadora chilena desagregada según la intensidad tecnológica en el periodo de 1962 a 2014. El patrón de especialización, claramente, se concentra en productos primarios y manufacturas de recursos naturales en los que la elasticidad-ingreso de las exportaciones se mantiene casi invariante oscilando en torno a 1,08 y 1,22. No obstante, la elasticidad-ingreso varía enormemente dependiendo del sector tecnológico que se analice. El grupo de productos primarios tiene una elasticidad ingreso de 1,0, mientras que el sector de manufacturas en recursos naturales alcanza una elasticidad de 1,1. Para las manufacturas de baja, media y alta tecnología las elasticidades-ingresos son de 1,5, 2,3 y 3,8, respectivamente.

Gráfico 2
Evolución del contenido tecnológico en las exportaciones chilenas, 1962-2014



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

En términos prácticos esto significa que ante un incremento de un 10% en el PIB del resto del mundo, las exportaciones de alta tecnología aumentan en un 3,8% mientras que las exportaciones de productos primarios aumentan en solo un 1%. Con 91% de las exportaciones en 2014 en productos básicos y manufacturas en recursos naturales es evidente que cualquier aumento de la demanda mundial se traslada casi por completo en un marginal incremento de las exportaciones chilenas. Como comparación, Malasia en 1964 exportaba principalmente productos primarios que representaban un 68,8% del total exportado seguido de manufactura de recursos naturales que alcanzaba un 26,3% del total de la canasta de exportación. Esto es, en tal año Chile exportaba 97,9% en recursos naturales mientras que Malasia exportaba 95,1% lo que muestra que compartían un mismo set de ventajas comparativas iniciales. Por el contrario, la exportación de manufactura de alta tecnología de Malasia representaba un 0,4% del total. Desafiando sus ventajas comparativas estáticas, Malasia desarrolló sectores de exportación altamente intensivos en conocimiento que se resumen en que en 2014 la exportación de bienes de alta tecnología era de un 31,5% mien-

tras que la exportación de productos primarios era solo de un 19% del total. Ello, sin duda, le permitió a Malasia crecer a una tasa de crecimiento promedio anual del PIB de 6.3% en el periodo 1964-2014.

El resultado de esta escasa creación de capacidades tecnológicas domesticas con un patrón de internacionalización basado en ventajas comparativas estáticas ha sido el de perpetuar la heterogeneidad estructural entre empresas. En efecto, el desarrollo exportador de recursos naturales ha permitido a las empresas en el sector adoptar tecnologías de frontera, pero con las Pymes jugando un papel menor en este proceso, y es justamente en estas empresas donde se concentra gran parte de la fuerza de trabajo estando ajenas al proceso de cierre de la brecha relativa tecnológica. Al respecto, Infante y Sunkel (2011) muestran datos de la producción por ocupado según sectores y tamaño de las empresas para la economía chilena en 2003. El sector de productividad baja es compuesto por la agricultura, servicios comunales y comercio mientras que el de productividad media es integrado por la construcción, transporte-comercio y la manufactura. Por último, en el sector de productividad se incluye a los establecimientos financieros, electricidad, gas y agua y minería. La diferencia de productividad entre sectores es tal que la minería es 15 veces más que la agricultura mientras que la manufactura es 4 veces más productiva que la minería. Al descomponer por tamaño de la empresa en cada sector en pequeña, mediana y grande hallan que en la minería la productividad en las empresas grandes es 40 veces la de una empresa mientras el total nacional muestra que la diferencia entre una empresa grande y pequeña es de 15 veces implicando que los diferenciales productivos son mayores intrasectorialmente.

De este modo, la superación de la heterogeneidad estructural requiere de una profunda política de convergencia productiva. Posibles salidas y opciones para alcanzar tal objetivo serán discutidas justamente en la siguiente sección.

IV. Salidas y opciones

El patrón de especialización de la estructura productiva en Chile ha llevado a un candado en el cual proliferan los sectores

y actividades con baja intensidad tecnológica. No solo eso, sino que dicho patrón se retroalimenta a partir de las complementariedades entre las dinámicas antes señaladas, fortaleciéndose a medida que avanza constituyéndose en una trayectoria con fuerte dependencia previa.

Dicho patrón, como hemos señalado, no solo es frágil económicamente, sino que ha profundizado las desigualdades y ha constituido un tipo de elite rentista, con amplias conexiones con el sistema político, careciendo de voluntad industrial. Dicho régimen, como era previsible, estaba plagado de contradicciones. La conexión dinero-política quiebra la legitimidad del orden político, el frágil crecimiento rentista del bloque de poder restringe los horizontes de una política social demandada hoy por la ciudadanía, mientras que el poder de mercado del rentismo de los oligopolios comerciales-financieros internos, junto con el rentista exportador es utilizado para frenar o distorsionar reformas laborales o tributarias para hacer frente a la ciudadanía activa. ¿Cómo salir de este circuito de tensiones, complementariedades y contradicciones?

El objetivo de reducir las desigualdades y fortalecer la democracia en forma sostenible en el largo plazo requiere, siguiendo las reflexiones de Pinto (1959), de una base productiva que pueda llevar en sus hombros dicho régimen político y social. Hacer caminar un nuevo régimen social sobre pies de cobre y celulosa es posible en el corto plazo, pero insustentable en el largo plazo.

De esta forma, políticas sociales y reformas políticas deben incluir políticas industriales y de cambio estructural. En efecto, cambiar la trayectoria tecnológica rompiendo el candado antes señalado, será factible únicamente mediante políticas sectoriales que distorsionen el esquema de rentabilidades relativas favoreciendo a los sectores de alta generación de conocimiento.

Ante ello, planteamos que son tres las políticas perentorias. La primera es el retorno de la política industrial para generar el cambio estructural. La segunda es redefinir la política macroeconómica que hoy en día vela por la estabilidad nominal como por los equilibrios de corto plazo; así, postulamos la implementación de una política macro pro-desarrollo que cautele los equilibrios reales y nominales, que apunte el proceso de transformación productiva y que permita una redistribución progresiva del ingreso en pos de la equidad social. Por último, políticas de educación, capacitación y reformas al mercado laboral se requieren al

amparo de la igualdad y de la distribución del ingreso dado que el cambio en el tejido productivo hacia sectores intensivos en conocimiento conlleva perdedores y ganadores, lo que demanda la activación de esta política para mitigar posibles efectos negativos a corto plazo. De este modo, dado el tipo de políticas que necesitamos para el cambio estructural, la siguiente pregunta que exploraremos es cuál es la economía política necesaria para hacer efectivas dichas políticas.

IV. 1. El retorno de las políticas industriales

El concepto de política industrial es una categoría que implica varias cosas, pero gira en torno, siguiendo la definición de Chang (1996), a políticas enfocadas hacia específicas industrias, y las empresas que la componen, para alcanzar resultados percibidos por el estado como eficientes para la economía como un todo. Aquello se traduce en construir un conjunto de políticas, normas y órdenes institucionales que explícitamente contradigan las señales del mercado y las decisiones de inversión movidos por la ganancia privada y gobiernen dichas fuerzas encaminándola hacia sectores que, de otra forma, esto es, pasivamente aceptando las presiones del mercado y las decisiones de inversión privada, no hubieran podido emerger en un territorio.

Lo anterior implica la necesidad de desplazar recursos, capitales y fuerza laboral de sectores rentistas y anclados en recursos naturales, hacia sectores generadores de conocimiento. En efecto, dicho movimiento de recursos es lo que, de hecho, Amsden (2001) entiende como desarrollo económico.

De la misma forma que las políticas sociales buscan alterar los resultados distributivos y humanos del mercado, y “gobernar” dichas fuerzas vía su articulación con políticas movidas por criterios extra-mercantiles como, por ejemplo, derechos del ciudadano; las políticas industriales buscan gobernar las fuerzas del mercado para encaminarla a criterios extra-mercantiles tales como el desarrollo económico de la sociedad entera.

En el caso chileno, la forma de superar los resultados del mercado requiere primero de la disponibilidad de amplios recursos para objetivos productivos y no de consumo conspicuo o rentistas por parte de las elites. Aquello se traduce en la urgente

necesidad de incrementar los recursos públicos. Tres reformas son medulares aquí. Primero, un nuevo régimen tributario de carácter progresivo. En segundo lugar, la posibilidad de utilizar recursos públicos dormidos como por ejemplo una parte de los fondos soberanos, y, por último, incrementar el porcentaje de ingresos del precio del cobre para fines productivos en desmedro de otros sectores como el militar. Aquello permitirá acceder a recursos frescos, sin necesidad de ninguna medida de austeridad, que deberán ser desplazados hacia activas políticas industriales tanto de corte horizontal como vertical. Esto es, aplicar medidas tales como nueva infraestructura, educación e incremento en el gasto en I+D, y fortalecimiento de nuevos organismos empresariales públicos que activamente promuevan nuevos sectores económicos difusores de crecimiento (Mazzucato, 2013).

En efecto, Agosín (2016) resalta que Chile ha contado con política industrial horizontal como asistencias técnicas a Pymes, crédito a Pymes, subsidios a la I+D, entre otras medidas; a su vez, las políticas industriales verticales han sido emprendimientos públicos-privados como Fundación Chile, programa Chile California, atracción de IED a sectores de alta tecnología, entre otras. No obstante este esfuerzo, la cuantía de los recursos ha sido ínfima (Agosín et al, 2010) en contraste a lo requerido en realidad junto con una labor coordinadora del Estado deficiente que se ha traducido en un sistema innovador de tamaño pequeño en Chile en donde la colaboración y coordinación empresa-universidad-gobierno para la generación y difusión del conocimiento técnico es un área de escaso desarrollo.

Lo anterior colabora en fortalecer nuevas áreas, pero tanto aquellas como las actuales deben, para evitar la formación de enclaves desarticulados del tejido productivo, articularse con nuevas políticas que promuevan los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante. Un área emprendida en tal ámbito fue la creación de una selección de clústers prioritarios entre 2007 y 2010 pero que luego fue suspendida durante el gobierno de Piñera en marzo de 2010 y que recientemente ha sido relanzando bajo el nuevo gobierno de Bachelet en 2014.

Lo anterior muestra dos cosas esenciales. Por un lado, el coroplacismo al que se halla afecto la aplicación de intentos de políticas industriales. Por el otro, la elección de los clusters se centró principalmente en nuestras ventajas comparativas estáticas

lo cual tiene su lado positivo y negativo. En el aspecto positivo, ello da la posibilidad de generar una rearticulación de las exportaciones en recursos naturales con polos de desarrollo a su alrededor que permitan, vía activas inversiones públicas, construir sectores industriales complementarios tal como acaeció con el caso de Finlandia y su paso de exportar celulosa a producir máquinas de alta tecnología centradas en el procesamiento de la madera y luego dar el salto a Nokia (Lin y Chang, 2009). En el lado negativo, si Chile se desacopló de la revolución tecnológica que permitió a los tigres asiáticos cerrar la brecha de productividad relativa, ahora bien, podría quedar excluido nuevamente de la revolución venidera como es la industria 4.0 que básicamente se refiere a que la manufactura avanzada del siglo XXI requiere la convergencia de los mundos digitales y físicos. Alemania, China, Estados Unidos y Reino Unido ya han puesto en marcha planes de industria 4.0. Rezagarse en esta área implicará seguir agrandando nuestra distancia a la frontera tecnológica. Al respecto, la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) debería jugar un rol central confirmando al Banco Estado el rol de agente de banca de desarrollo para las Pymes; con ello, CORFO podría tener un horizonte de largo plazo que incorpore la temática de manufactura avanzada.

En adición, urge fortalecer los encadenamientos entre las empresas multinacionales y los proveedores nacionales, así como restablecer normativas de transferencia tecnológica de forma tal que la IED efectivamente actúe como difusora de conocimientos.

Por último, un área que ha sido clave para el flujo de conocimiento, es la propiedad intelectual. Si Chile desea no solo fortalecer sectores tradicionales, sino, aún más importante, construir nuevos sectores difusores de conocimiento con alta elasticidad-ingreso, debe tener la capacidad de utilizar conocimientos productivos foráneos. La adaptación y el uso de dichos conocimientos es el primer paso para el aprendizaje tecnológico. Sin embargo, el uso de dichos conocimientos, hoy por hoy, están restringidos por regímenes de patentes impuestas desde los países centrales, excesivamente duraderas y que abarcan todos los sectores económicos. Dichos marcos, beneficiosos para países productores de conocimientos, pero en desmedro de los países en desarrollo como Chile con alto consumo en conocimiento, deben ser reformados de forma de hacerlos complementarios con los objetivos de desarrollo (Chang, 2004).

IV. 2. Políticas macroeconómicas pro-desarrollo y políticas de educación y capacitación

A su vez, la política industrial debe complementarse con una macroeconomía pro-desarrollo junto con políticas educativas y de capacitación para sostener el proceso de cambio estructural.

Respecto a la política macroeconómica, ella comprende la política fiscal, cambiaria, monetaria y la financiera que incluye la regulación macroprudencial. Al respecto, postulamos que Chile debe transitar de un esquema de dos pilares basado en un manejo de la estabilidad financiera de corto plazo, esto es el manejo de la inflación y de los balances fiscales, a uno que incorpore en adición el pilar productivo (Ffrench Davis, 2007; CEPAL, 2012). En efecto, la visión anclada en la estabilidad nominal ha dado paso a macroprecios, primordialmente tipo de cambio y tasa de interés, desalineados. El tránsito hacia una macroeconomía que vele por el desarrollo productivo implica romper con la famosa “trinidad imposible” que ha gobernado la economía chilena. Tal trilema plantea que no es posible tener simultáneamente un control monetario, manejo del tipo del cambio y perfecta movilidad de capitales. Claramente, la introducción de mecanismos para controlar capitales especulativos de corto plazo rompe con este paradigma posibilitando el control de la política cambiaria.

En efecto, el boom en el precio de los commodities desde 2003 implicó una profunda apreciación cambiaria que condujo a incrementos en los costos laborales que sin un correlato de aumentos en la productividad trasunta en una erosión de la competitividad. Ello afecta profundamente a los sectores intensivos en conocimiento que se rezagan aún más de la frontera tecnológica internacional y que incluso, en algunos casos, terminan generando disrupciones dada la inestabilidad cambiaria. Aun generando una depreciación cambiaria, ello no se trasladará inmediatamente en un incremento de las exportaciones con contenido tecnológico no tradicionales. De este modo, resguardar un tipo de cambio competitivo o una tasa de interés acorde a objetivos productivos requiere de una arquitectura macroeconómica anclada en un tipo de cambio regulado y en el uso estratégico de controles de capitales. Evitar la volatilidad cambiaria posibilita que las empresas no tomen conductas defensivas, posibilitando que desarrollen decisiones de investigación y desarrollo.

Por último, el proceso de transformación productiva hacia sectores intensivos en conocimiento requiere de trabajadores con alta calificación lo que puede generar un alza de la desigualdad en el corto y mediano plazo junto con una masa de trabajadores que necesiten adquirir las competencias necesarias para insertarse en las nuevas actividades lo que, a su vez, puede generar importantes incrementos en el desempleo. En este ámbito, políticas educativas y de capacitación son claves para mitigar estos efectos, sosteniendo la equidad social en el proceso de cambio estructural.

Respecto a la política de educación, Chile ha emprendido una reforma cuyos efectos serán solo palpables en el mediano y largo plazo, pero los resultados actuales distan de ser satisfactorios. En efecto, el aumento en la cobertura contrasta con la calidad de la enseñanza y los recursos involucrados según el acceso por tipo de colegio y sistema, público o privado, que tenga el alumno.

Aún peor, la escasa coordinación entre el sistema productivo y la educación superior ha llevado a un descalce entre la demanda y la oferta por calificación en el mercado laboral generándose saturación en ciertas áreas y vacíos en otras. Así, en ciencia, tecnología y administración de ingeniería hay una falta de capital humano que se refuerza con el hecho que menos de la mitad de los beneficiarios del programa Becas Chile, que financia estudios en el extranjero, están inscritos en doctorado en estas áreas. En contraste, un país que cerró la brecha tecnológica y de producto en los últimos 50 años fue Irlanda. Para conseguirlo se apoyó en una fuerte atracción de IED en sectores de alta tecnología desde los 50s; los requerimientos de trabajadores calificados fueron coordinados por un organismo gubernamental llamado *Industrial Development Authority* (IDA). Barry (2008) muestra que esta agencia tenía un permanente dialogo con las multinacionales y es así como detectan una carencia de trabajadores en ingeniería y ciencias de la computación en los 70s, con lo que en 1978 IDA y las institucionales educacionales desarrollan un programa que en solo 5 años produce un aumento de 40% en graduados en ingeniería y en 10% en computación. Una lección clave del relato anterior es que es posible transformar y coordinar el sistema educativo para conectarlo con el aparato productivo. Ello demanda un Estado vigoroso que articule la coordinación entre empresas y universidades, y en adición que debe fomentar la educación técnica para la creación de capital humano con habilidades aplicadas.

Las actuales políticas de capacitación se basan primordialmente en franquicias tributarias que han redundando en que han sido usadas por las empresas grandes. Ante ello, la comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral (2011) señala que la capacitación favorece preferentemente a los trabajadores de ingresos altos y medio-altos; tales trabajadores se emplean en las empresas más grandes, contando con niveles de escolaridad alto, y obteniendo remuneraciones que exceden en promedio en un 50% a aquellos que no acceden a este tipo de capacitación. De este modo, si postulamos la convergencia productiva donde las Pymes desempeñarán un rol clave, es claro que debe transformarse radicalmente el sistema de capacitación. Así, un plan tripartito entre empresas, gobiernos y trabajadores que defina un plan nacional de capacitación es un elemento central en el proceso de transformación de la estructura.

IV. 3. Economía política para el desarrollo

El recetario anterior de políticas y reformas institucionales puede ser “deseable”, pero no necesariamente “posible”. Uno de los grandes problemas del desarrollo no es solo encontrar la receta correcta, sino afrontar el choque con aquellos que defienden y se benefician con la receta anterior.

Por poner un ejemplo, políticas industriales bajo un proyecto desarrollista fueron aplicadas en forma bastante similar en América Latina y Asia. Corea del Sur, por ejemplo, comenzó su proyecto industrializador de la mano de la reforma agraria, aumentando así los ingresos para el Estado y eliminando al poder feudal y su rentismo. A su vez, existía un Estado en forma, de la mano de un sistema tributario desarrollado junto a una burocracia cohesionada y desplegada por todo el territorio que, junto a una elite económica en descomposición luego de la guerra civil, le dio la base material y política al Estado para que incrementara su poder vis-a-vis las elites económicas, y así imponer políticas industriales y mecanismos de protección de industrias sin derivar en un régimen rentista y fagocitado por dichas elites, sino con la capacidad de vincular las rentas derivadas de la protección con criterios de desempeño productivo (Amsden, 1992; Kohli, 2004).

Mientras el Este de Asia logró el despliegue de un vigoroso crecimiento conducido por un Estado Desarrollista, América Latina inició su proyecto industrializador en la década de 1940 conducido por una alianza burguesa proto-industrial-hacienda y sin, en la mayoría de los casos, una reforma agraria o un fortalecimiento del aparato del Estado. Así, el proteccionismo de la región careció de un Estado con el poder suficiente para forzar a las elites económicas a incrementar las fuerzas productivas, generando un bloque rentista cohesionado y fuerte, hacienda y burguesía protegida, que minó la sustentabilidad del proyecto industrializador (Fajnzylber, 1983; Kay, 2002; Kohli, 2010).

Lo anterior nos señala un elemento: la trayectoria histórica, la estructura de clases y las formas de Estado moldean el patrón de industrialización de las regiones, haciendo que políticas similares, tengan resultados completamente distintos (Moore, 1974). En el caso chileno, el carácter subsidiario del Estado con su complejo amarre constitucional detrás, junto al control oligopólico de los grupos económicos en las áreas financieras-comerciales-extractivos, hace que las políticas anteriormente sugeridas carezcan de un aparato institucional como el Estado que pueda aplicarlas y/o tengan un rechazo frontal por parte de los agentes económicos sobre las cuales dichas políticas impactarían.

En efecto, las políticas industriales y las reformas macroeconómicas sugeridas, en el fondo, implican una nueva distribución de poder entre los agentes socioeconómicos. Políticas pro-encadenamientos productivos implican forzar a que conglomerados y/o empresas multinacionales deban establecer conexiones con empresas nacionales que, de no mediar esas políticas, no harían. Controles de capitales restringen los horizontes de acción de los agentes financieros, aranceles o subsidios condicionales a desempeño, imponen estrictas normativas y restricciones a los grupos económicos, limitando en efecto, su libertad acción, mientras que reformas tributarias directamente afectan la tasa de ganancia del capitalista.

Puede, de hecho, que aquellas políticas sean beneficiosas para el capitalista en el largo plazo dada la mejoría en la estructura productiva, en la creación de tecnologías, pero implican una cesión de poder en el corto plazo que, sea cual sea el resultado, generarán rechazo inmediato del capital. Este mismo razonamiento se encuentra en Kalecki (1943), en relación al objetivo

keynesiano del pleno empleo, y el rechazo que aquello implicaría en la elite capitalista.

En el caso de Chile, la situación es aún más compleja. Una parte medular del problema es el cómo afrontar los auge económicos que gran parte de las veces son exógenamente producidos por flujos de capitales de los países centrales. La estrategia sugerida implica aprovechar esos booms para aplicar políticas que permitan conducirlos hacia objetivos productivos y no rentistas como controles de capitales para evitar especulación, encadenamientos productivos, aranceles, impuestos, para construir nuevas bases productivas. Sin embargo, es justamente en los momentos de auge cuando los conglomerados rentistas-financieros son más poderosos y más interesados en mantener una máxima libertad de movimiento, mientras que los agentes que se beneficiarían directamente de dichas políticas como la industria nacional, trabajadores, PYME están debilitados y sin una fuerte voz política. Así, existe un problema de acción colectiva en la aplicación de políticas industriales. Esto es, quienes tienen intereses creados contra ellas son minorías activas y cohesionadas, mientras los beneficiarios, si bien son mayoría, están desarticulados y con poco poder político (Gallagher, 2015).

Así, el tema no es ya solo demostrar la urgencia de dichas políticas, sino comprender cuál es la economía política detrás necesaria para que dichas políticas sean posibles y no un mero recetario en el desierto. Las políticas industriales han sido efectivas en un tipo de Estado con una burocracia cohesionada, con bases materiales autónomas como el control de los recursos productivos estratégicos como lo hizo Corea del Sur con la reforma agraria y con un bloque político que pueda hacer frente a las reacciones de los intereses creados. Este "Estado Fuerte" (Mann, 1988) es una condición necesaria para el éxito de las políticas pro-desarrollo. Junto con eso, es medular romper el dilema de la acción colectiva y articular un bloque político con un claro objetivo desarrollista, que asuma el desafío de un nuevo modelo productivo.

Aquello implica importantes tensiones políticas con las elites de turno. Sin embargo, no debemos derivar de ello un conflicto permanente. Basta recordar que los países nórdicos, hoy por hoy, con fuerte democracia y cohesión social, pudieron construir

su régimen a partir de un profundo ciclo de conflicto de clases durante el siglo XX (Korpi, 1983).

Por otro lado, el escenario internacional es clave para entender los horizontes de acción de las periferias. Como plantea UNCTAD (2015), Rodrik (2011) y Amsden (2007), a partir de los ochenta, con el auge del neoliberalismo, la liberalización financiera global y el establecimiento de nuevas estrictas normativas internacionales en áreas como propiedad intelectual, IED, y políticas de subsidios, el régimen internacional, construido por el centro norteamericano cada vez más preocupado de la competencia asiática, cerró el espacio que había sido abierto durante el régimen de Bretton Woods y que permitió a la periferia global el activo uso de políticas industriales. De esta forma, la presión de los centros hacia la mantención de las periferias en su condición no es solo un resultado de fuerzas económicas, sino también de regímenes internacionales.

A su vez, desde los noventa en adelante, los centros han comenzado una ola de acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio con las periferias, que han cercado aún más el espacio para políticas. Comenzando con el TLCAN, los intentos de construir el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, y los diversos TLCs firmados con la región, América Latina ha profundizado su inserción comercial a costa de reducir su autonomía a la hora de diseñar políticas (Shadlen, 2005; Gallagher, 2008).

El resultado es que las políticas que han sido típicamente utilizadas por los países durante sus despegues económicos están hoy restringidas vía dichos acuerdos comerciales (Chang, 2004). Así visto, el desafío del desarrollo, tanto para Chile como para la región, implica no solo un nuevo proceso interno, sino la necesidad de re-problematizar los acuerdos comerciales adscritos y, por consiguiente, la búsqueda de nuevas alianzas regionales de cara a cambiar los términos de los acuerdos centro-periferia.

V. Reflexiones finales

Generalmente cuando se escucha hablar de transformación productiva y política industrial uno piensa que el objetivo fundamental es únicamente el desarrollo industrial. Y por supuesto, es

el objetivo directo. Pero también es solo un medio para algo más. Esto es, construir una democracia sostenible y donde la ciudadanía tenga una base material necesaria para tener una vida libre¹³.

Hoy el régimen económico está desplegando tres tendencias que minan el orden democrático: el aumento de la desigualdad, el crecimiento espurio y el fortalecimiento de una elite rentista. La primera desmorona la cohesión social y mina la legitimidad del régimen. La segunda restringe los horizontes de políticas del Estado y frena políticas sociales mientras que la última implica que el agente que, hoy por hoy, posee los derechos de propiedad sobre el uso de excedentes socialmente producidos, utilice dichos recursos para incrementar sus ganancias de corto plazo en desmedro de inversiones socialmente beneficiosas, junto con fortalecer su poder político vía el clientelismo y el lobby. Curiosamente, el neoliberalismo ha producido el mismo agente al cual culpó del subdesarrollo durante la sustitución de importaciones y le declaró la guerra: el maximizador de rentas (Palma, 2009).

Hemos argumentado que el malestar hoy con el sistema político democrático hoy en día tiene origen, en última instancia, en la articulación complementaria de los pilares del régimen productivo que generan, como propiedad emergente, las tendencias antes señaladas. De esta forma, si el régimen de acumulación capitalista choca con el régimen político sobre el cual descansa, estamos en presencia de, como señala Streeck (2014), Di Filippo (2014) y Solimano (2015), una tensión entre capital y democracia.

Efectivamente, una salida a la situación que, como deseaba Pinto, fortalezca la democracia implica un nuevo contrato social que reconstruya un régimen de bienestar. Sin embargo, quizás la lección fundamental detrás de este análisis es que dicho ideario necesita, a su vez, de un nuevo proyecto de desarrollo y de cambio en la matriz productiva, que implica nuevas y más profundas

¹³ Esta no es el espacio para profundizar, pero cuando hablamos de libertad no solo nos referimos a la ausencia de interferencias externas sobre mi horizonte de acción (lectura liberal), sino a la capacidad de las personas de ser dueñas de sí mismas y poder participar en la esfera pública con el mismo poder y voz. Aquello requiere, ineludiblemente una ciudadanía donde no solo haya bajos niveles de desigualdad, sino una base que le permita a la población gozar de la autonomía material necesaria para ejercer realmente, y no solo formalmente, su derecho en la esfera pública. Así visto, el objetivo del desarrollo está vinculado a la necesidad de proveer dichos recursos en forma permanente y no dependiente de inestables fenómenos exógenos como por ejemplo los precios del cobre.

reformas con los consiguientes conflictos y consensos políticos detrás. Es esta urgente necesidad y demanda, el mensaje profundo de aquél informe de CEPAL con el que comenzamos el capítulo, la búsqueda de una “Transformación productiva con equidad social”.

Referencias

- AGOSÍN, M. (1999). Comercio y crecimiento. *Revista CEPAL*, (68), 79 – 100.
- AGOSÍN, M. (2016). ¿Necesita Chile una política industrial y cuál?. *Mirada FEN, Revista Economía y Administración, Universidad de Chile*.
- AGOSÍN, M., y Ffrench-Davis, R. (1998). La inserción internacional de Chile. Experiencias recientes y desafíos. En R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo* (pp. 105-147). Santiago: CIEPLAN-Dolmen.
- AGOSÍN, M., LARRAÍN, C., Y GRAU, N. (2010). Industrial Policy in Chile. *Working Paper N° IDB-WP-170*. Inter-American Development Bank.
- AHUMADA J. M. (2016). CHILE'S ECONOMIC TRAP: REPRIMARIZATION without policy space. Manuscrito enviado para publicación.
- ALBALA-BERTRAND, J. M. (1999a). Structural change in Chile: 1960-90. *Economic systems research: journal of the International Input-Output Association*, vol. 11(3), 301-320.
- _____ (1999B). Industrial interdependence change in Chile: 1960-1990. A comparison with Taiwan and South Korea. *International Review of Applied Economics*, vol. 13(2), 161-191.
- _____ (2006). Cambio de la estructura productiva en Chile, 1986-1996: producción e interdependencia industrial. *Revista CEPAL*, (88), 159 – 172.
- AMSDEN, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.
- _____ (2001). *The rise of "the rest": challenges to the West from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press.
- _____ (2007). *Escape from empire: the developing world's*

- journeythrough heaven and hell*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- ARRIAGADA, G. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- BAIROCH, P. (1993). *Economics and world history: myths and paradoxes*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- BARRY, F. (2008). Ireland – politics, institutions and post-war economic growth. *CESifo Forum*, Vol.9(1), 23-34.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados, vol. 1* (pp. 9-61). Santiago: CEPAL/Fondo Cultura Económica.
- _____ (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, (97), 173 – 194.
- CARDOSO, F, Y FALETTO, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- CEPAL (1969). *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- _____ (1990). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago, Chile: CEPAL.
- _____ (2000). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- _____ (2005). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. *Documentos de proyecto*, N° 35.
- _____ (2007). Progreso técnico y cambio estructural en América Latina. *Documentos de proyecto*, N° 136.
- _____ (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL.
- _____ (2016). Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe. *Documento de trabajo preparado para la segunda reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la CEPAL*.

- CHANG, H-J. (1996). *The political economy of industrial policy*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- _____ (2004). *Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica* (M. Salomón trad.). Madrid, España: Editorial Catarata. (Obra original publicada en 2002).
- _____ (2015). Instituciones y desarrollo económico: teoría, políticas e historia (J. M. Ahumada trad.). *Revista Encrucijada Americana*, Vol.7(2), 11-36. (Obra original publicada en 2011).
- CIMOLI, M., Y DOSI, G. (1995). Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap. *Journal of Evolutionary Economics*, Vol.5(3), 243-268.
- CIMOLI, M., MARTINS, A., Porcile, G., y Sossdorf, F. (2015). Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America. *Serie Desarrollo Productivo* N° 201, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- COLLINS, J., Y LEAR, J. (1995). *Chile's free market miracle: a second look*. Oakland, California: Food First Books.
- COMISIÓN REVISORA de políticas de capacitación e intermediación laboral (2011). Informe Final. Ministerio Trabajo.
- DE LA TORRE, A., FILIPPINI, F., E IZE, A. (2016). The commodity cycle in Latin America: mirages and dilemmas. LAC Semiannual Report (April). Washington, DC: World Bank.
- DI FILIPPO, A. (2008). La economía política estructuralista latinoamericana. *Revista Encrucijada Americana*, vol.2(1), 92-103.
- _____ (2009). Estructuralismo latinoamericano y teoría económica. *Revista CEPAL*, (98), 181 - 203.
- _____ (2014). *Poder, capitalismo y democracia*. Santiago, Chile: RIL editores.
- DÍAZ, A., Y RAMOS, J. (1998). Apertura y competitividad. En R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo* (pp. 73-103). Santiago, Chile: CIEPLAN-Dolmen.
- DONER, R., Y SCHNEIDER, B. R. (2016). The middle-income trap:

- more politics than economics. *World Politics*, vol.68(4), 608-644.
- Dosi, G., y Nelson, R. (2010). TECHNICAL CHANGE AND INDUSTRIAL dynamics as evolutionary processes. In B. Hall and N. Rosenberg (eds.), *Handbook of Innovation. Vol. 1* (pp. 51-127). Amsterdam, Netherlands: North-Holland.
- DOSI, G., PAVITT, K., Y SOETE, L. (1990). *The Economics of Technical Change and International Trade*. New York, USA: University Press.
- EDWARDS, S., Y COX, A. (1987). *Monetarism and liberalization: the Chilean experiment*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Pub. Co.
- FAIRFIELD, T. (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America. Business power and tax politics*. New York, USA: Cambridge University Press.
- FAJNZYLBER, F. (1979). Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en América Latina. *El Trimestre Económico*, Vol. 46, No. 184(4), pp. 889-914.
- _____ (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, D.F: Centro de Economía Transnacional/Editorial Nueva Imagen.
- _____ (1990). Industrialización en América latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*, (60).
- FAZIO VENGOA, H. (1999). Chile: ¿modelo de inserción nacional?. En H. Fazio Vengoa (ed.), *El Sur en el nuevo sistema mundial* (pp. 139-178). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- FERMANDOIS, J. (2006). Peace at home, turbulence abroad: the foreign policy of the Lagos administration. In S. Borzutzky and L. Hecht-Oppenheim (eds.), *After Pinochet: the Chilean road to democracy and the market* (pp. 118-171). Gainesville, USA: University Press of Florida.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2014). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad*. Santiago, Chile: Juan Carlos Sáez Editor.

- FORTIN, C. (1985). The political economy of repressive monetarism: the state and capital accumulation in post-1973 Chile. In C. Anglade and C. Fortin (eds.), *The state and capital accumulation in Latin America, vol. 1* (pp. 139-209). London, UK: Palgrave Macmillan.
- FOXLEY, A. (1982). *Latin American experiments in neo-conservatives economics*. Berkeley: University of California Press.
- _____ (2009). *Sustaining social safety nets. Critical for economic recovery*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- _____ (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2007). Desarrollo económico en Chile: desafíos hacia el bicentenario. Working Papers SDT 270, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- FRIEDEN, J. (1991). *Debt, development and democracy: modern political economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- GALLAGHER, K. (2008). Trading away the ladder? trade politics and economic development in the Americas. *New Political Economy, vol.15*(1), 37-59.
- _____ (2015). *Ruling Capital: emerging market and the reregulation of cross-border finance*. New York, USA: Cornell University Press.
- GARRIDO, C., Y PERES, W. (1999). Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa. En W. Peres (ed.), *Grandes empresas y grupos latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización* (pp. 13-80). México, DF: Siglo XXI.
- GEREFFI, G., Y WYMAN, D. (EDS.). (1990). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- GERSCHENKRON, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Princeton, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.

- GUARASCIO, D., Y TAMAGNI, F. (2016). Persistence of innovation and patterns of firm growth. *LEM Working paper series*, N° 2016/31.
- GREEN, D. (2003). *Silent Revolution: the rise and crisis of market economics in Latin America*. New York, USA: Monthly Review Press.
- HARVEY, D. (2004). *El nuevo imperialismo* (J. M. Madariaga trad.). Madrid, España: Akal. (Obra original publicada en 2003).
- HIRSCHMAN, A. (1968). The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.82(1), 1-32.
- INFANTE, R., Y SUNKEL, O. (2009). Hacia un crecimiento inclusivo. En O. Sunkel y R. Infante (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (pp. 33-68). Santiago, Chile: CEPAL, OIT, Fundación Chile 21.
- LIN, J., Y CHANG, H.-J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, Vol.27(5), 483-502.
- KALECKI, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, Vol.14(4), 322-331.
- KATZ, J. (2015). La macro- y la microeconomía del crecimiento basado en los recursos naturales. En A. Bárcena y A. Prado (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 243-259). Santiago, Chile: CEPAL.
- KAY, C. (2002). Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development. *Third World Quarterly*, Vol.2(6), 1073-1102.
- KOHLI, A. (2004). *State-Directed Development*. New York. USA: Cambridge University Press.
- _____ (2012). Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980-2010. *Revista de Economía Política*, Vol.32(4), 531-556.
- KORPI, W. (1983). *Democratic Class Struggle*. New York, USA: Routledge.

- KURTZ, M. (2001). State developmentalism without a developmental state: the public foundations of the free market miracle in Chile. *Latin American Politics and Society*, Vol.43(2), 1-26.
- LAGOS, R. (1982). Chile: la burguesía emergente. En *IFDA-Dossier 29* (pp. 25-41). Estocolmo: Fundación Internacional Para Alternativas para el Desarrollo.
- MAIR, P. (2013). *Ruling the void: the hollowing-out of western democracy*. London, UK: Verso.
- MANCINI, M., Y LAVARELLO, P. (2013). Heterogeneidad estructural: origen y evolución del concepto frente a los nuevos desafíos en el contexto de la mundialización del capital. *Entrelíneas de la Política Económica*, vol.6(37), 28-34.
- MANN, T. (1986). *The Sources of Social Power, Vol. I*. New York, USA: Cambridge University Press.
- MAZZUCATO, M. (2013). *The Entrepreneurial State: debunking public vs private sector myths*. London, UK: Anthem Press.
- MOGUILLANSKY, G. (1999). *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*. Santiago: CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- MONTERO, C. (1997). *La revolución empresarial chilena*. Santiago, Chile: CIEPLAN-Dolmen.
- MOORE, B. (1974). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. London, UK: Penguin Books.
- MOULIAN, T. (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago, Chile: Editorial Lom.
- MOULIAN, T., Y VERGARA, P. (1981). Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.43(2), 845-903.
- MURAKAMI, Y. (2013). Inter-industrial linkage effects of non-traditional natural resource-based exports sectors in Chile. Manuscrito no publicado. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de www.econ.kobe-u.ac.jp/activity/graduate/pdf/Murakami,%20Y%202013b.pdf
- NAVARRETE, S., Y SOSSDORF, F. (2008). *Inversión extranjera directa y spillovers tecnológicos en Chile*. Tesis de pregrado no publicada. Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- NELSON, R., Y WINTER, S. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- NOYOLA, J. (1956). El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Investigación Económica*, vol.16(4), 603-616.
- OCAMPO, J. A. (2003). Capital account and counter-cyclical prudential regulation in developing countries. In Ffrench-Davis, R. and S. Griffith-Jones (eds.), *From capital surges to droughts: seeking stability for emerging economies* (pp. 217-244). London UK: Palgrave Macmillan.
- OMINAMI, C. (2011). *Secretos de la Concertación. Recuerdos para el futuro*. Santiago, Chile: La Tercera Ediciones.
- PALMA, J. G. (2009). The revenge of the rentier: why neoliberal reports of the end of history turned out to be premature. *Cambridge Journal of Economics*, vol.33(4), 829-869.
- _____ (2012). How the full opening of the capital account to highly liquid financial markets led Latin America to two and a half cycles of “mania, panic and crash”. *Cambridge Working Paper in Economics*, N° 1201.
- PÉREZ LUDEÑA, M. (2011). The top 20 multinationals in Chile in 2010: retail, forestry and transport lead the international expansion. *Serie Desarrollo Productivo* N° 192, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- PINTO, A. (1959). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- _____ (1970). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. *El Trimestre Económico*, vol.37(145), 83-100.
- _____ (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104-140). México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1981). Chile: el modelo ortodoxo y el desarrollo nacional. *El Trimestre Económico*, vol.48(192), 853-902.
- PNUD (1998). *Informe de Desarrollo Humano: las paradojas de la modernización*. Santiago: Naciones Unidas.

_____ (2015). *Informe de Desarrollo Humano: los tiempos de la politización*. Santiago: Naciones Unidas.

POLANYI, K. (2004). *La Gran Transformación* (E. Suárez, trad.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1944).

PORCILE, J. (2011). La teoría estructuralista del desarrollo. En R. Infante (eds.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (pp. 31-64). Santiago, Chile: CEPAL.

PORRAS, J. (2003). La estrategia chilena de los acuerdos comerciales: un análisis político. *Serie Comercio Internacional* N° 36, División de Comercio Internacional, CEPAL.

PREBISCH, R. (1961). Economic development or monetary stability: the false dilemma. *Economic Bulletin for Latin America*, vol.6(1), 1-25.

_____ (1962). El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas. *Boletín económico de América Latina*, vol.7(1), 1-24.

_____ (1981). *Capitalismo Periférico. crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

REINET, E. (2007). *How rich countries got rich....and why countries stay poor*. New York: Carroll & Graf.

RODRÍGUEZ, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México, D.F.: Siglo Veintiuno/CEPAL.

RODRIG, D. (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Company.

SÁEZ, S., Y VALDÉS, J. G. (1999). Chile y su política comercial "lateral". *Revista CEPAL*, (67), 81-94.

SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2007). Anglo Saxon structuralism versus Latin American structuralism: Latin American development thought in comparative perspective. In E. Pérez and M. Vernengo (eds.), *Ideas, Políticas and Economic Development in the Americas* (pp. 208-227). New York, USA: Routledge.

- SCHNEIDER, B. R. (2004). *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. New York, USA: Cambridge University Press.
- _____ (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development*. New York, USA: Cambridge University Press.
- SCHNEIDER, B. R., Y KARCHER, S. (2010). Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America. *Socio-Economic Review*, vol.8(4), 623–651.
- SHADLEN, K. (2005). Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements. *Review of International Political Economy*, Vol.12(5), 750-775.
- SINGH, A. (2011). Comparative advantage, industrial policy and the World Bank: back to first principles. *Centre for Business Research Working Paper Series N° WP418*.
- SILVA, E. (1996). *State and capital in Chile*. Colorado, USA: Westview Press.
- SILVA, P. (2010). *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*. Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- SOLIMANO, A. (2012). *El capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las elites*. Santiago, Chile: Catalonia.
- _____ (2015). *Elites económicas, crisis y capitalismo del siglo XXI*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- SOSSDORF, F. (2009). Regímenes de bienestar en América Latina, Este de Asia y Este de Europa: análisis comparado. Manuscrito no publicado.
- STALLINGS, B. (2009). Chile: a pioneer in trade policy. In M. Solís, B. Stallings and S. Katada (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (pp. 118-138). London, UK: Palgrave Macmillan.
- STREECK, W. (2014). ¿Cómo terminará el capitalismo?. *New Left Review*, (87), 38-68.
- SUNKEL, O. (1971). Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. *El Trimestre Económico*. Vol.38(5), 571-628.

_____ (1979). Un esquema general para el análisis de la inflación. *Desarrollo Indoamericano*, vol.14(49), 57-64.

_____ (2011). *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile*. Santiago, Chile: Catalonia.

TAVARES, M. DA C. (1964). The growth and decline of import substitution in Brazil. *Economic Bulletin for Latin America*, vol.9(1), 1-59.

THIRLWALL, A. P. (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol.32(128), 45-53.

UNCTAD (2015). *Trade and Development Report 2015*. Geneva, Switzerland: United Nations

_____ (2016). *Trade and Development Report 2016*. Geneva, Switzerland: United Nations.

VERGARA, P. (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago, Chile: FLACSO.

VERGARA, S. (2013). El desempeño de las empresas transnacionales: evidencia para la industria manufacturera de Chile. *Revista CEPAL*, (111), 145-166.

VIAL, J. (1998). La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad. En C. Toloza y E. Lahera (eds.), *Chile en los noventa* (pp. 185-206). Santiago, Chile: Dolmen Ediciones.

WERNER, L. (2011). Chile's rush to free trade agreements. *Revista de Ciencia Política*, vol.31(2), 207-226.

Crecimiento sin desarrollo: apertura comercial y gasto público en Chile, 1990-2010

Francisco Quiero

Resumen

El modelo económico chileno se presenta como un caso en que un rápido crecimiento del PIB per cápita va acompañado de una fuerte disminución en la tasa de pobreza. Estos resultados hicieron en su momento hablar del “milagro chileno” durante la década de 1990 hasta el comienzo de la crisis asiática. Sin embargo, crecimiento y desarrollo son cuestiones diferentes. El crecimiento sin desarrollo del caso chileno se refleja en que ni el desarrollo tecnológico ni la desigualdad han variado para mejor durante el periodo. Planteamos que la apertura comercial y el gasto público tienen mucho que explicar de las características del modelo chileno, particularmente que la primera ha traído más elementos negativos que positivos, haciendo a la economía dependiente de la Inversión Extranjera Directa. El gasto público, que puede tomar forma como consumo e inversión, de los más bajos en relación al promedio OCDE, expresa un bajo nivel de inversión pública. Los efectos de los factores combinados de la apertura comercial y el gasto público, mediante sus canales, harán patente la relación entre estas y el desarrollo.

Palabras clave: desarrollo, apertura comercial, gasto público, inversión pública, IED.

I. Introducción

El modelo chileno presenta características interesantes de analizar. En primer lugar, genera crecimiento sostenido del 5% a pesar de los vaivenes de su economía. Incluso, hasta la crisis asiática este promedio sube a un 7%. En segundo lugar, este modelo se ha caracterizado por atacar fuertemente a la pobreza. Según datos de CEPAL, la pobreza se ubica en la cifra del 7,8% para 2013, y la pobreza indigente en un 2,5%. El promedio de pobreza en América Latina para la misma fecha es de 28,2%, mientras que la pobreza indigente ronda el 11,8%. Se cumple en consecuencia con una de las recomendaciones del Banco Mundial (BM) para el año 1993: generar crecimiento compartido. El crecimiento compartido era entendido por los economistas del BM como la generación de crecimiento con una baja drástica en los niveles de pobreza, recomendación también hecha por el Fondo Monetario Internacional (FMI) por medio de Andrew Bergh y Anne Krueger (2002), quienes plantearon que a través del crecimiento es muy difícil atacar la desigualdad. Sin embargo, será mediante el crecimiento que es posible disminuir la pobreza, al mejorar los ingresos medios de la población y permitir el empleo de la fuerza de trabajo menos calificada. En tercer lugar, su estabilidad política y macroeconómica se refleja en buenos indicadores del tipo de cambio y en la tasa de inflación anual, que cierra el 2015 en un 4,4%.

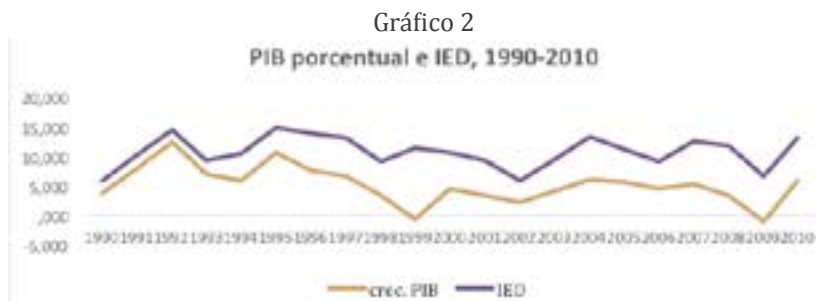
Gráfico 1
Pobreza en Chile



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cepalstat

En cuarto lugar, la economía chilena ha aplicado como estrategia de crecimiento una combinación de fuerte apertura comercial sumada a un Estado subsidiario que cumple un rol mera-

mente regulatorio, en que su nivel de gasto público no supera el 14,74% promedio y en que la inversión pública promedio no es superior al 2,1% del PIB. La estrategia de apertura comercial puede verse reflejada claramente en el volumen del comercio internacional (exportaciones e importaciones) sobre el PIB, el cual arroja un promedio de 67%, con una desviación del 7,5%. Además, la IED comienza desde principios de la dictadura a cumplir una función importante para la producción y el crecimiento del PIB, con un promedio de 5,56% del PIB. En el caso de la IED, se puede apreciar que sus variaciones son coincidentes con las del PIB en una relación directa: problemas en el crecimiento porcentual de la IED afectan directamente al crecimiento del PIB. Durante los periodos en que la IED es más intensa, posteriormente deviene en un crecimiento en picada del PIB, como muestra el Gráfico 2.



Fuente: elaboración propia en base a datos del BM

Sin embargo, los elementos anteriores esconden un problema mayor, el cual es si en realidad estamos hablando de desarrollo o exclusivamente de crecimiento económico. Cuando el crecimiento ocurre en una economía, pero no como consecuencia del desarrollo tecnológico o la productividad per cápita, significa que este se obtiene por medio de la intensidad del factor trabajo, y un desplazamiento del factor capital en la generación de valor. La Productividad Total de Factores (PTF), variable que mide la intensidad del capital y el trabajo en la producción (y que se puede homologar como una variable para medir el nivel de desarrollo tecnológico) muestra una tendencia a la baja desde la dictadura hacia nuestros días, con leves remontados que solo pueden percibirse mediante series de tiempo.

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia en base a Penn World Table 8.0

Además, un crecimiento rápido puede ir acompañado de un aumento de los niveles de desigualdad, por lo que aunque crezca la economía no todos los actores crecen de la misma forma: según datos de la Fundación SOL, para 2015 el 1% de la población acumuló el 34% de la riqueza total. Sumado a ello, el coeficiente de Gini promedio entre 1990 y 2010 en Chile es de 0,53, con una desviación estándar de 0.005 para el periodo. Además, la varianza que arroja el Gini para este periodo es considerable (2,81), por lo que las variaciones del Gini son fuertes durante el mismo, la desviación del Gini es mínima en relación a su media. Que disminuya la pobreza pero no disminuya la desigualdad hace cuestionarse cuáles son los efectos sociales y económicos del modelo económico chileno.

Planteamos como hipótesis de trabajo que el caso chileno representa un caso exitoso de crecimiento económico, aunque no se puede hablar de desarrollo en el mismo. Esto se debe a que la apertura comercial y el gasto público poseen un rol en conjunto en potenciar los indicadores de desarrollo de una economía: crecimiento del PIB per cápita, productividad y desarrollo tecnológico en conjunto con una disminución de la pobreza y la desigualdad. Cuando la apertura comercial genera como consecuencia el aumento de la IED sin el aumento de exportaciones de alto valor tecnológico, entonces la apertura se utiliza como un mecanismo para exportar materias primas y obtener a cambio excedentes para la importación de bienes finales de alto valor. Sumado a este enfoque de apertura, se da a su vez el problema del rol del Estado en este proceso. Cuando el Estado modera el gasto público, y solo lo enfoca hacia la contención del consumo público, la inversión que puede realizar el Estado en la economía

queda de lado y se sustituye con inversión privada. Esto hace que el modelo de exportación de bajo valor se refuerce y que la economía siga siendo viable, pero no por ello desarrollada.

Es importante que a nivel teórico como metodológico se distinga entre el crecimiento y el desarrollo, ya que homologarlos puede hacer pensar que países que crecen a un ritmo acelerado pasan a pertenecer a esta categoría. Solo podemos hablar de desarrollo cuando nos encontramos ante un crecimiento económico alto y sostenido que garantiza que el ingreso por habitante aumente, la construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado que garantice una base endógena de acumulación de capital, y la satisfacción de los costos del hombre y el fortalecimiento de la democracia participativa (Guillen, en Vidal y Guillén, 2007). El crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Por estos motivos, estudiar el caso chileno en una serie de tiempo entre 1990 y 2000 es relevante en cuanto revela las fuentes de su crecimiento. Como veremos, este no proviene de la creación de una base de crecimiento endógeno, que aspira a un desarrollo tecnológico homogéneo a nivel país y que, además, no ha modificado la estructura social que la riga, haciendo que ricos y pobres estén claramente diferenciados.

Para comprobar la relación entre apertura comercial, gasto público y desarrollo, aplicaremos un modelo de regresión múltiple, utilizando los canales para la apertura comercial (la IED, el porcentaje de las manufacturas sobre el PIB, las exportaciones e importaciones, y el valor comparado de las exportaciones e importaciones con Estados Unidos), el gasto público (consumo público, inversión pública, educación secundaria y educación terciaria) y los indicadores de desarrollo (PIB per cápita, PTF, productividad per cápita, pobreza y desigualdad). El modelo toma en cuenta tanto los valores de coeficiente arrojados en la regresión como la probabilidad de cada variable en relación al resultado arrojado. Debido al alto número de variables, el valor de ajuste es muy cercano a 1, lo que hace al modelo robusto en relación a otros modelos de regresión que poseen pocas variables independientes o de control.

Nuestro trabajo se divide en 4 secciones. En la primera se muestra la discusión sobre el subdesarrollo desde América Latina basado en tres teorías: intercambio desigual, dependencia y

sistema-mundo. Lo importante de este debate es dejar claro que el desarrollo es posible, pero que existen limitantes estructurales que pueden impedirlo. En una segunda sección definiremos la apertura comercial como la suma de las exportaciones e importaciones sobre el PIB, y delimitaremos los canales por medio de los cuales impacta sobre el desarrollo. En la tercera sección veremos cómo el gasto público posee dos formas de manifestarse: inversión y consumo. La primera potencia el crecimiento mientras que la segunda lo inhibe. Se busca aclarar que el gasto público permite mejorar el crecimiento y los demás indicadores de desarrollo si este gasto es mayoritariamente inversión, la cual puede financiar infraestructura, formación de capital humano y prestación de servicios sociales, todas las cuales hacen más rentable la inversión privada. En la cuarta sección se desarrollan los resultados para el periodo. En las conclusiones veremos en detalle cómo los canales de la apertura comercial y el gasto público afectan el modelo chileno y la necesidad de reemplazar el concepto de crecimiento por el de desarrollo.

II. Hipótesis sobre el subdesarrollo

La teoría estructuralista plantea que la economía global está diseñada para beneficiar a ciertas clases sociales. El sistema global es conflictivo por la naturaleza misma del capitalismo. La política y la economía estarían vinculadas, con lo que el rol de las partes se explica por su interacción con la estructura. El actor clave es la clase, la que se puede ver beneficiada o perjudicada por su lucha contra una clase antagónica. Steins y Pettiford (2007) señalan que las características del estructuralismo se pueden resumir en los siguientes supuestos:

- a) Las Relaciones Internacionales están moldeadas por el capitalismo global;
- b) La economía determina el actuar político;
- c) Los Estados, multinacionales y las clases son los principales actores;
- d) El Estado refleja el interés de la clase dominante;

- e) El capitalismo genera conflicto por ser un modo de producción desigual;
- f) El capitalismo posee contradicciones internas y está sujeto a constantes crisis.

Debido a que el Estado deja de ser el único actor en las Relaciones Internacionales, se vuelve una autoridad más entre otras. Este proceso, entendido por Ulrich Beck (1998) como “globalismo”, en que el mercado desaloja al Estado de su quehacer político, sería propio de lo que él denomina “segunda modernidad”, espacio en el que conviven el Estado y las organizaciones transnacionales. Gilpin (1981) plantea que los cambios en la estructura global se dan por un cambio en la distribución de los beneficios, por lo que el rompimiento del statu quo en la estructura global es por un cambio en el equilibrio de la distribución de beneficios. El paso de un sistema multipolar a un sistema bipolar se daría por errores de cálculo sobre la conducta de los otros, lo que derivó en un sistema bipolar en el que una superpotencia actúa en función de lo que hace la otra. Lo que determina la hegemonía de una sobre otra se da por factores de ascenso y declive, como las mejoras en las técnicas militares, excedentes para la guerra y el rendimiento de economías de escala. El desafío al statu quo se produce cuando un Estado posee excedentes en algunos de estos factores, produciéndose la guerra. La naturaleza del sistema internacional se mantendría intacta a pesar de la globalización.

Las características del estructuralismo permitieron el nacimiento de teorías de alcance medio, que se pueden aplicar a diferentes contextos. En el caso de América Latina, surgieron dos teorías que usan los supuestos fundamentales del estructuralismo: la teoría del intercambio desigual y la teoría de la dependencia. De esta última surge una teoría de alcance global, conocida como la teoría del sistema mundo. Veremos que estas teorías comparten una misma visión del desarrollo, en el que el desarrollo de unos está condicionado mediante el subdesarrollo de otros. La única teoría que plantea que esto es reversible es la teoría del intercambio desigual, la que pasaremos a analizar a continuación.

II.1 La teoría del intercambio desigual

La teoría del intercambio desigual surge como una teoría de alcance medio que se aplica al contexto latinoamericano. Su origen proviene del Centro de Estudio Para América Latina (CEPAL), que orientaba la generación de conocimiento técnico y teórico a los tomadores de decisiones de los distintos gobiernos de turno (Bielchowski, 1998). El pensamiento de la CEPAL se caracteriza por haber sido capaz de evolucionar en el tiempo, y ser el hogar de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), cuyo supuesto estriba en el desarrollo del mercado interno y la creación de una infraestructura industrial capaz de hacer que un país fuera autosuficiente para producir ciertas mercancías. La ISI no solo se aplicó en América Latina, sino que fue un modelo adoptado por distintos países del tercer mundo como una forma de generar la masa crítica hacia el desarrollo, sin mayor éxito en la mayoría de los casos¹. A diferencia de otras teorías que buscaban comparar economías desarrolladas en sus orígenes con las economías subdesarrolladas, esta teoría buscaba las particularidades del desarrollo en América Latina y cómo lograrlo de forma sostenida. Al ser una de las pocas teorías dentro del estructuralismo que ve que el desarrollo es posible a pesar de partir de una situación inicial de subdesarrollo, daremos una mayor prioridad al análisis de sus autores, planteamientos y evolución en el tiempo. Las condiciones estructurales condicionan, más no determinan que un país sea desarrollado o no.

Para los intelectuales de la CEPAL, la cuestión del desarrollo ha sido vital hasta nuestros días. El concepto mismo de desarrollo implica la creación de una estructura productiva homogénea, la cual no puede ser comprendida sin tomar en cuenta las relaciones centro-periferia que la condicionan. La periferia no poseería un sistema productivo propio, ya que es una ampliación del centro (Perroux, en Vidal y Guillén, 2007). El desarrollo es producto de un proyecto nacional para la generación de una base endógena de acumulación de capital que permite la satisfacción de alimentación, salud, educación, vivienda y cultura a las personas. El desarrollo implica una reorganización institucional, la

¹ El principal problema que generó la ISI fue reforzar la dependencia a los mercados de capitales del centro, ya que la compra de bienes de capital repercutió en una deuda superior a la que existía hasta ese entonces. La deuda mantuvo su carácter *ponzi*, o de deuda usada para pagar deudas anteriores.

cual nunca se da por sí sola con las fuerzas del mercado. Para Guillén (en Vidal y Guillén, ob. cit), el desarrollo económico es aquel que posee un crecimiento económico alto y sostenido que garantiza que el ingreso por habitante aumente; la construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado que garantice una base endógena de acumulación de capital; y la satisfacción de los costos del hombre y el fortalecimiento de la democracia participativa.

Los argumentos de la CEPAL han sido estructurados por sus principales intelectuales y han abarcado determinados periodos de tiempo. En una primera etapa, al que Bielchowski denomina de industrialización (1948-60), Raúl Prebisch señalaba que entre el centro desarrollado y la periferia subdesarrollada se daba una relación de deterioro en la que la exportación de materias primas no mejora la situación de la periferia. Más aún, la exportación de manufacturas del centro a la periferia sí mejoraba la renta y los salarios en el centro. Los problemas de intercambio no solo generaban una condición de desigualdad, sino que además se daba un problema con los excedentes percibidos en la periferia, los cuales eran mal aprovechados y exportados al centro, evidenciando un proceso de extracción de las ganancias². Celso Furtado profundiza los postulados anteriores señalando la existencia de una estructura dual en América Latina, con un sector exportador moderno con altos niveles de IED y un sector atrasado con bajos niveles de productividad. Lo que distinguiría centro y periferia es que la primera es homogénea e integrada, mientras que la segunda es heterogénea y desintegrada. América Latina viviría una inflación estructural producto de los desequilibrios en su balanza de pagos y de la rigidez de la oferta agrícola (Sunkel y Pinto, en Bielchowski, ob. cit). Sumado a estos problemas, se comienza a constatar la existencia de una heterogeneidad productiva, que no era más que una alta brecha de productividad entre los sectores que se dedicaban a las exportaciones y los otros rubros de las economías locales.

La segunda etapa del pensamiento de la CEPAL, que abarca la década de los 60', es denominada como la etapa de las reformas. En esta etapa se hace un diagnóstico sobre el éxito de las propuestas anteriores llegándose a 3 conclusiones: la globalización

² Estos argumentos, desarrollados por Paul Baran y Paul Sweezy (1968) serán luego profundizados por parte de los teóricos de la dependencia, que veremos más adelante.

había excluido a amplios sectores; la industrialización no modificó la vulnerabilidad ni la dependencia de América Latina y; la vulnerabilidad y dependencia obstruyen el desarrollo. A nivel interno la base económica era precaria, con bajas exportaciones y baja integración vertical. La baja productividad es transversal a todos los sectores, menos al sector exportador. Para hacer frente a la inflación, los problemas en la balanza de pagos y el desempleo, Prebisch propone que el desarrollo solo podrá ser posible alterando la estructura social, por medio de una reforma agraria que permita la redistribución del ingreso nacional. Los argumentos de Prebisch coinciden con la aparición de la teoría de la dependencia, la cual se desmarca de la teoría del intercambio desigual al ver el subdesarrollo como un efecto estructural del cual depende el desarrollo del centro capitalista. Los años siguientes serán el inicio de un periodo de crisis producto de la crisis del petróleo, de la deuda externa y la llegada de regímenes militares a generar procesos de reformas neoliberales, llevando a lo que Fajnzylber llamó el “casillero vacío”: en el periodo 1970-84 ningún país latinoamericano presentó crecimiento y buena distribución de la riqueza. En los años 90’ la CEPAL centrará sus aportes al rol que cumple la innovación en el desarrollo, dando a esta un carácter sistémico.

Tomando en cuenta el contexto de globalización creciente, desde la teoría del intercambio desigual se plantea que en la actualidad existen dos conceptos que se están desarrollando simultáneamente: el de globalización (diseminación de nuevos patrones de producción y de cómo organizar la producción) y de revolución tecnológica (rapidez del progreso tecnológico). Ambas no son necesariamente benéficas a todos los actores que participan en la producción (Rodríguez en Vidal y Guillén, ob. Cit). Centro y periferia poseen una brecha tecnológica que se repite en el tiempo. Esta brecha tiene 3 implicaciones:

- a) asimetrías estructurales: tasas diferenciadas de acumulación y crecimiento;
- b) escollos externos: dificultad de expandir la productividad y competitividad, lo que dificulta las exportaciones y facilita las importaciones;
- c) asimetrías financieras: los mercados financieros de la periferia son considerablemente incompletos, lo que

dificulta la inversión para corregir el subempleo estructural y la heterogeneidad estructural.

Para Rodríguez, en condiciones de apertura externa y ausencia de políticas tecnológico-productivas, aumenta la brecha tecnológica al impedir el paso de una frontera tecnológica a otra. En la periferia se configura una tendencia al desbalance comercial dados los desincentivos para expandir las exportaciones, lo que ocurre por falta de competitividad. Todo aquello que no se pueda producir suscitará un aluvión de importaciones. Esto se reflejaría en la llamada "ley de Thirlwall", que se expresa de la siguiente manera:

$$Y = \frac{(e*w)}{p}$$

Donde e es la elasticidad-ingreso de las exportaciones, w es la tasa de crecimiento del centro, p es la elasticidad-ingreso de las importaciones, e Y es la tasa de crecimiento de la periferia. Dado que la elasticidad-ingreso de las exportaciones es menor que la elasticidad-ingreso de las importaciones ($e < p$), la tasa de crecimiento del centro será siempre mayor que la de la periferia. Por tanto, para la teoría del intercambio desigual, la distribución del ingreso mundial es fija, y los beneficios obtenidos por el centro son a costa de los beneficios obtenidos por la periferia. Este argumento es también compartido por Stiglitz (2003), quien plantea que la suma total de superávit a nivel mundial y la suma total del déficit siempre son igual a cero. Por tanto, si aumenta el superávit de un país, necesariamente aumenta el déficit de otro.

La teoría del intercambio desigual fue vital para comprender cómo se desarrollaban los procesos de intercambio en América Latina. Además, los postulados de la CEPAL no se quedaban en un aspecto meramente académico, sino que estaban orientados hacia los tomadores de decisión para la gestión técnica de los problemas del desarrollo. Al dar una visión estructural al desarrollo, ayudó a ver en qué medida los problemas económicos eran una cuestión endógena o en realidad, afectados por variables exógenas como la fuga de capitales o el rol de las EMN en crear heterogeneidad productiva. Modelos como el ISI y políticas como la reforma agraria nacieron del certero diagnóstico de que para dar el salto al desarrollo se requiere una infraestructura básica para la acumulación de capital y la creación de industrias.

Hasta la primera crisis del petróleo, estas medidas habían logrado crecimiento sostenido en América Latina, lo cual no fue suficiente en un contexto de guerra fría y de atraso tecnológico en la periferia. Si la industrialización no fue suficiente para traer el desarrollo ¿será superar el desarrollo una tarea imposible sin cortar relaciones con el centro? Analizaremos ahora una de las derivaciones de la discusión sobre el desarrollo, la cual es esencialmente de corte marxista: la teoría de la dependencia.

II.2 La teoría de la dependencia

Desde esta teoría, el proceso de acumulación es indisoluble de la expansión internacional del capital, lo que termina enriqueciendo a las élites del centro como a aquellas pertenecientes a América Latina (Gunder Frank, en Bielchowski, ob. cit). El proceso de dependencia se desarrolla debido a causas estructurales de determinación de roles a nivel internacional, debido a que el capital requiere de una extensa cantidad de mano de obra para salarizar a esta y luego, extraer el plusvalor y volverlo capital (Cardoso y Faletto, 2007). En un inicio los países del centro generaron la relación de dependencia dentro de sus propios Estados (campo y ciudad) para luego realizar un proceso de articulación entre países con altas cantidades de capital y países con altas cantidades de trabajo (Lipietz, 1979). Los países capitales se articularon con países precapitalistas con el objetivo de que estos desarrollaran procesos de acumulación originaria en los que el centro extraía el plusvalor a la periferia (Rey, 1977). Será Wallerstein (ob. cit) quien luego innovará dentro de estos argumentos, señalando la existencia de una semi-periferia, dándole un carácter dinámico y no estático al proceso de acumulación del capital. Sin embargo, el argumento que prima desde el enfoque de la dependencia es lo que Gunder Frank (En Taylor y Flint, 1991) ha distinguido como el desarrollo y el desarrollo del subdesarrollo: los países desarrollados se mantienen en un sistema de salarios medios-altos produciendo bienes intensivos en capital mientras que las condiciones precarias de salarios bajos y mano de obra poco calificada se perpetúan en la periferia.

En el estudio de la dependencia latinoamericana, Rey Mauro Marini (1991) plantea que la dependencia en América Latina es *sui generis*, y que solo puede estudiarse si lo contemplamos en

la perspectiva del sistema en su conjunto. La articulación entre América Latina y el centro surge en el siglo XVIII al insertarse en el mercado mundial exportando materias primas a cambio de manufacturas de origen inglés. En este proceso de intercambio la desigualdad de los valores a intercambiar generó la deuda, principal mecanismo de exportación de excedentes desde América Latina al primer mundo. Marini define dependencia como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. La dependencia se inicia formalmente en 1840, fecha de inserción plena en el mercado mundial. La industrialización acelerada, junto con el crecimiento de la clase obrera industrial del primer mundo no podrían ser explicados sin los bienes agropecuarios provenientes de América Latina. Se debe distinguir entre la extracción de plusvalía absoluta (explotación del trabajo asalariado) de la plusvalía relativa (capacidad productiva del trabajo). En América Latina hasta la fase de industrialización primará la primera sobre la segunda. La plusvalía relativa no aumenta el valor, sino la capacidad del trabajador de crear más mercancías, por lo que esta afecta el valor de las mercancías en el mercado, aunque no la relación de explotación como tal. Al producir más disminuye su precio, lo que permite a los asalariados consumir más sin que aumente el valor de sus salarios. La desigualdad entre América Latina y el primer mundo se daría por un aumento de la plusvalía relativa en el primer mundo, que genera un aumento de consumo en las materias primas. Este fenómeno genera un desequilibrio a favor del capital constante sobre el capital variable³, lo que hace disminuir las ganancias del capitalista. Para mante-

³ El capital constante es la cantidad de capital invertido en medios de producción, mientras que el capital variable es aquel que el capitalista invierte en fuerza de trabajo. Una asimetría entre ellos hace que aumente la tasa de plusvalía absoluta (más capital variable que constante) o plusvalía relativa (más capital constante que variable); la plusvalía se presenta como:

$$p = PN - v$$

Donde PN es el producto neto (utilidades netas, tasa de interés y la renta) y v es el capital variable. La tasa de explotación del capital, vital para mantener el flujo de plusvalía desde el trabajador hacia el burgués se plantea como:

$$t = \frac{p}{v+c}$$

La tasa de explotación muestra un rendimiento decreciente en el proceso de acumulación de p, por lo que una disminución del capital variable permite mejorar la producción sin aumentar el valor, para lo cual es necesario cambiar la composición orgánica del capital, que se expresa como:

$$n = \frac{c}{v} \text{ conc} < \text{veneltiempo}$$

ner la tasa de plusvalía el capitalista se ve obligado a reducir los niveles de capital constante, haciendo que América Latina produzca materias primas a gran escala. La consecuencia de estos procesos es la asimetría comercial con el primer mundo y un intercambio desigual que acarrea dependencia.

Para compensar la asimetría comercial, los países menos favorecidos recurrieron a una mayor explotación del trabajo, por lo que la plusvalía no proviene de una mayor productividad sino que de una mayor explotación del trabajador. Este proceso fue denominado por Marini como “superexplotación del trabajo”, aquellas actividades de tipo extractivas que se basaban en la intensificación del trabajo, la prolongación de la jornada laboral y la reducción del salario. Si sumamos a este proceso la circulación, veremos que la superexplotación del trabajo se orienta a que las mercancías salgan y que no se desarrolle el mercado interno. De a poco el obrero se ve imposibilitado para reproducir su fuerza de trabajo, ya que el excedente de su trabajo se va hacia el mercado extranjero. La industrialización, a diferencia del modelo primario exportador, hace coincidir la circulación con la producción, por lo que el mercado interno, antes dejado de lado, ahora puede desarrollarse. Sin embargo, la industrialización como nueva forma de producción, no se desarrolla en América Latina en términos reales. La explicación de este argumento es que la base del proceso de acumulación del capital no ha cambiado: la existencia de actividades de tipo industrial no implica industrialización. Para que se dé industrialización, se debe ampliar el consumo de las capas medias y aumentar la producción para poder lograr lo primero. Sin embargo, las EMN transfieren procesos de etapas anteriores de su desarrollo a los países dependientes, con lo que se genera una nueva asimetría entre trabajo altamente calificado y trabajo no calificado. En consecuencia, la industrialización no sería una nueva forma de acumulación del capital en la sociedad latinoamericana, sino que estaría segmentada a ciertos enclaves en los que es rentable invertir. Gracias a las nuevas actividades industriales, los bienes de lujo poseerán su propia esfera de circulación, separada ahora de los bienes de primera necesidad orientados al proletariado y a las capas medias.

Bajo las lecturas de la teoría de la dependencia, el desarrollo no es posible si se es parte del mundo subdesarrollado. La base misma del proceso de acumulación capitalista es la extracción de plusvalía desde la periferia hacia el centro, por lo que es irrelevante llevar a

cabo políticas que busquen revertir este proceso. La industrialización no es un proceso real para revertir el subdesarrollo, ya que solo afecta a aquellos sectores que son rentables para los capitalistas. Ello explicaría la incapacidad del modelo ISI para sacar a América Latina del atraso con respecto a las potencias del primer mundo. El proceso de acumulación histórico ha hecho de América Latina un lugar para la extracción de materias primas, de abundante mano de obra no calificada y un mercado para las manufacturas extranjeras que requieren de nuevos consumidores.

II.3 Teoría del sistema-mundo

Como mencionáramos en el apartado anterior, la teoría del sistema mundo es una propuesta teórico-metodológica que toma elementos de la teoría de la dependencia pero la mejora en dos aspectos. En primer lugar, plantea una relación dinámica entre centro y periferia, por lo que los países pueden cambiar lugares entre las primeras y las segundas. En segundo lugar, la teoría del sistema-mundo amplía el espectro de sus casos a todos los casos, es decir, a todos los países. Por lo tanto, la teoría del sistema mundo no puede ser clasificada como una teoría de alcance medio, sino ya como una teoría de alcance global.

Esta teoría plantea que debe realizarse una desvinculación entre la industria y lo moderno, ya que utiliza una perspectiva temporal mucho más larga. La modernidad estaría relacionada con la expansión geográfica del poder europeo (Taylor y Flint, 1991). El estudio del sistema mundo plantea la cuestión de cómo conceptualizamos el cambio social: los cambios no se dan de forma individual sino que ocurren en la totalidad de un contexto más amplio, el sistema mundo. Por tanto, el problema de los Estados no es “ponerse al día”, sino cambiar el proceso de desarrollo a escala global (Wallerstein, ob. Cit). A lo largo de la historia la sociedad ha ido cambiando, pasando por tres fases: mini-sistema, imperio-mundo y economía-mundo. Cada sistema posee un modo de producción específico, mediante el cual se decide sobre la cantidad de bienes que hay que producir, su consumo o acumulación y su posterior distribución. Cada sistema va generando a su vez una forma particular con la cual parte del excedente generado termina en manos de los administradores del sistema mundo: en el caso del imperio-mundo es una clase

dominante de características burocrático-militares. En el sistema mundo, el excedente se acumula en forma de capital. Las economías-mundo son frágiles, siendo la única que logró sobrevivir la cual surgió a finales de 1450 y que finalmente sobrevivió.

Las formas de cambio se pueden reducir a cuatro: transición, incorporación, ruptura y continuidad. El primero son los cambios a nivel interno que llevan la transformación de un sistema a otro. El segundo es la transformación que ocurre como consecuencia de un proceso externo, similar a un proceso de absorción de una unidad más grande sobre una más pequeña. Las rupturas se producen entre entidades que comparten un mismo modo de producción pero en que el sistema se desmorona y en su lugar se establece otro distinto. La continuidad se produce dentro de los propios sistemas y se da de dos formas: lineales o cíclicas. Los sistemas cambian constantemente y estos se dan de forma gradual o por medio de ciclos económicos.

La teoría del sistema-mundo señala que la teoría desarrollista cae en el error al suponer que los países ricos y pobres recorren con diferente ritmo un camino universal que conduce a la opulencia. Al contrario, ricos y pobres formarían parte de un mismo sistema, por lo que se les asignan distintos roles dentro de este sistema. Para Wallerstein (ob. cit) existe un mercado único en el que los bienes no se producen para ser consumidos sino que para ser comerciados a un precio. Este mercado único por definición, genera desigualdad en la cantidad, tipo y distribución de los bienes. El sistema mundo está conformado por múltiples Estados, en los cuales se dan procesos de explotación tripartita dentro y fuera de estos. De esta manera, se configura un sistema integrado por un centro, una semi-periferia y una periferia. Esta es quizás la innovación más importante realizada por esta teoría: países antes desarrollados pueden descender a la semi-periferia, como también aquellos países que pertenecieron a la periferia pueden escalar en su posición. Se supera de esta forma el carácter estático del marxismo clásico y se le entrega al proceso de acumulación internacional del capital el carácter de sistema, de sistema mundo. El concepto de periferia destaca el hecho de que hubo actores que no se incorporaron de forma plena a la economía-mundo. En el centro se dan simultáneamente salarios altos, tecnología moderna y producción diversificada, mientras que en la periferia se dan salarios bajos, tecnología rudimentaria y una producción simple. Sin embargo, los procesos más rele-

vantes se dan en la semi-periferia, ya que en los procesos de crisis económica unas naciones dejan de ser periféricas y naciones antes del centro descienden a la semi-periferia.

Desde el enfoque del sistema-mundo, los ciclos de innovación se dan fácilmente en periodos donde existe crecimiento económico, creándose un círculo virtuoso entre ellos. Sin embargo, en el sistema-mundo capitalista, las contradicciones entre capital y trabajo hacen que no sea posible un crecimiento acumulativo lineal y que aparezcan por tanto, fases de estancamiento que permiten la readecuación del sistema productivo y crear un nuevo ciclo de innovaciones. El ciclo de Kondratieff, que representa el proceso de acumulación capitalista por medio de la evolución constante de una fase de crecimiento A hacia una fase de estancamiento B⁴, refleja la tendencia hacia la crisis del capitalismo a nivel local y global (Taylor y Flint, ob. Cit). Para que el sistema-mundo pueda seguir funcionando, el sistema capitalista debe generar ganadores y perdedores. En la fase B los ganadores reorganizan la producción y los perdedores son reubicados en el proceso de producción. De esta forma, el sistema-mundo se mantiene en el tiempo a través de periodos de estancamiento que devienen en crisis. Las crisis reasignan a los ganadores y perdedores del sistema, en el que la clase dominante acumula cada vez más excedente. Los periodos de crisis se van haciendo más extensos y más recurrentes.

III. La apertura comercial y sus canales

Detrás de toda noción de comercio libre está la idea del mutuo beneficio: dos países intercambian bienes o servicios porque les resulta beneficioso hacerlo. La teoría liberal ve en el intercambio una situación donde, potencialmente, todos ganan. Inicialmente, no todos los países pueden encontrarse en una situación que permita satisfacer todas las necesidades de sus habitantes, lo que se denomina comúnmente como autarquía. Si todos los países produjeran por sí mismos todo aquello que necesitan, los precios tenderían siempre al alza y la calidad de los bienes tendería a estancarse para compensar la subida de los precios.

⁴ Estos argumentos son muy similares a los ocupados con posterioridad por Schumpeter para caracterizar su “destrucción creativa”.

¿Cómo contribuye la apertura comercial al crecimiento? Desde la teoría liberal, el comercio internacional solo genera una relación de intercambio favorable si se combinan, por un lado, la especialización productiva y, por el otro, el comercio libre. Esta opción será siempre superior a la idea de autarquía, ya que la Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) se hace menos plana para aquellos bienes en que la especialización presenta ventajas. Sin embargo, todo proceso de apertura comercial puede generar desajustes, ya que un país que antes estaba cerrado total o parcialmente se encuentra con la posibilidad de dejar de producir muchos bienes y solo especializarse en unos pocos, bienes que pueden poseer un valor inferior que aquel necesario para comprar aquello en lo que no es competitivo. La reasignación y readecuación de recursos implica abrir y cerrar industrias, contratar y despedir trabajadores, crear nueva legislación, entre otros. Por tanto, la apertura comercial es necesariamente un proceso que implica costos iniciales que van más allá de la mera eficiencia. Asimismo, existen otros factores productivos además del trabajo, como lo son los distintos tipos de capital, distintos tipos de empleo y la tierra (Tugores, 2005). Por tanto, que un país se especialice en una actividad implica que existirán ganadores y perdedores dentro de esa economía, y que la actividad económica ha de reorganizarse en función de obtener mayores réditos del comercio internacional. Mirado como un todo, el comercio internacional es efectivamente una herramienta que potencialmente beneficia a todos, pero no por ello desarrolla de la misma forma a todos los actores, ni entrega las mismas capacidades para resistir los shocks de oferta y demanda internacional que ocurren cuando existe el libre comercio.

Siguiendo con los efectos positivos que posee la apertura sobre el crecimiento, García, Meller y Repetto (en Meller, 1996) abordan la promoción de las exportaciones de los países no industrializados luego del boom asiático. Las exportaciones promueven el crecimiento y la apertura da mayor variabilidad a las tasas de crecimiento. Estos autores se cuestionan si la estrategia exportadora se genera producto de condiciones internas o si el crecimiento es el que permite que se desarrolle una estrategia exportadora. Consideran que las exportaciones son las que promueven el crecimiento y que estas poseen dos canales para promoverlo: externalidades y diferencias de productividad. En el primer caso, estas externalidades se verían en los sectores no

exportadores, que mejoran su nivel de desarrollo tecnológico. En el segundo caso, las diferencias de productividad se darían por su impacto en la PTF, la cual tiende a crecer cuando aumentan las exportaciones. Las exportaciones generarían crecimiento no por mayor eficiencia, sino por menor dependencia al ahorro externo. Mediante una clasificación del tipo de exportaciones chilenas entre 1960-73 y 1985-95 (minera, industrial y agropecuaria) se obtiene como resultado que las primeras tienen un menor impacto sobre el PIB que las restantes. Concluyen que en base a la evidencia presentada, y a los niveles de varianza entre las exportaciones y el crecimiento en ambos periodos, el crecimiento aumenta durante periodos con mayor y no con menor apertura comercial. Por ello, se debe apuntar hacia la creación de políticas no neutrales para el apoyo de exportaciones no mineras (subsidios, protección, entre otros).

El impacto que la apertura comercial puede generar en el crecimiento es variado y por esta razón, debemos responder a la problemática sobre por medio de qué canales actúa la apertura comercial sobre el crecimiento, ya sea sobre el PIB per cápita, el desarrollo tecnológico, la productividad per cápita o la distribución del ingreso.

Feal (2006) plantea que los canales de la apertura comercial son la transmisión tecnológica, las exportaciones, la distorsión de precios, el rol del Estado y la IED. La relación entre productividad y exportaciones se da solo por factores de autoselección. A su vez, reducir las barreras genera dentro de sus efectos paradjicos, el aumento de las importaciones. Por ello, aunque exista una relación positiva entre crecimiento y apertura, la balanza de pagos puede verse afectada negativamente. La PTF tenderá a crecer más en economías "hacia afuera" que en aquellas que se basan en el potenciamiento del mercado interno (Balassa en Feal, ob. cit). Similares argumentos son planteados por Pack (en Feal, ob. cit), quien señala que un aumento de las exportaciones potencia la PTF, aunque un aumento de las importaciones afecta a la productividad.

La PTF puede crecer de dos formas: relacionada a la innovación de forma doméstica y otra relacionada a la absorción de tecnologías foráneas. Cada una de estas estará afectada por lo que se denominan los costos de imitación: si imitar es menos costoso que innovar, los países menos desarrollados alcanzarán

un crecimiento mayor. Sin embargo, si la apertura se da entre países de tecnologías diferentes, habrá ganadores y perdedores. Respecto a la distorsión de precios, este indicador nos muestra cuán alejados están los precios con los que se vende una mercancía en su origen y luego en el mercado local. Por esta razón el Banco Mundial plantea que a mayor apertura, menor será la diferencia entre el precio de un bien en el mercado de origen y el mercado local.

Realizando un análisis de regresión multifactorial, Feal obtiene como resultado que en los países de ingresos bajos el consumo público y la distorsión de precios tienen un impacto significativo sobre el crecimiento, mientras que en los países de ingresos medios lo hacen la transmisión tecnológica y el consumo público. En este caso se incluyen los países del Asia Pacífico y de América Latina, siendo un motivo que explica que estas variables sean significativas en su estrategia de exportación de materias primas. Finalmente, en el caso de los países desarrollados todas las variables son significativas con excepción de la IED, ya que estos países son exportadores de inversión. El estudio concluye que la IED no es un canal significativo en ninguno de los casos, debido a la ausencia de condiciones para la seguridad de las inversiones. En una investigación aplicada al caso chileno, Sanguinetti (2009) plantea que los efectos del comercio dependen de los canales por los que opera el proceso. Se puede dar por las importaciones, la IED y la concesión de patentes y licencias. En el caso del primer canal, se hace necesaria la existencia de capital humano previo para que las importaciones posean un impacto en el crecimiento, la productividad y el desarrollo tecnológico. En el caso de la IED, esta depende de la estabilidad institucional que ofrezca el país para asegurar la rentabilidad de la inversión. Finalmente, el uso de patentes permite producir localmente bienes antes importados. A igual que Feal, Sanguinetti también considera que el mejor indicador para medir la apertura comercial es el volumen del comercio sobre el PIB.

Sin embargo, la apertura comercial puede presentar algunos problemas. El más consensuado de ellos es el problema de endogeneidad (Feal, *ob. cit.*; Sanguinetti, 2009), vale decir, que dentro de sí posee un elemento de la variable dependiente. Cuando buscamos medir el impacto de la apertura comercial sobre el crecimiento, estamos diciendo que queremos medir el impacto de las exportaciones e importaciones en el PIB, sobre el PIB. Por

tanto un error de medición se puede generar cuando la apertura comercial se correlaciona con el índice de variación del PIB, ya que si sube o baja la apertura comercial, también lo hará el PIB.

Los canales de la apertura comercial pueden ser resumidos como la IED, el porcentaje de las manufacturas sobre el PIB, las exportaciones e importaciones, y el valor comparado de las exportaciones e importaciones con Estados Unidos. Por medio de estos canales, se podrá determinar cuantitativamente en qué medida la apertura comercial contribuye a mejorar los resultados sobre el PIB per cápita, el desarrollo tecnológico y la productividad per cápita, a la vez que hace disminuir los indicadores de pobreza y desigualdad.

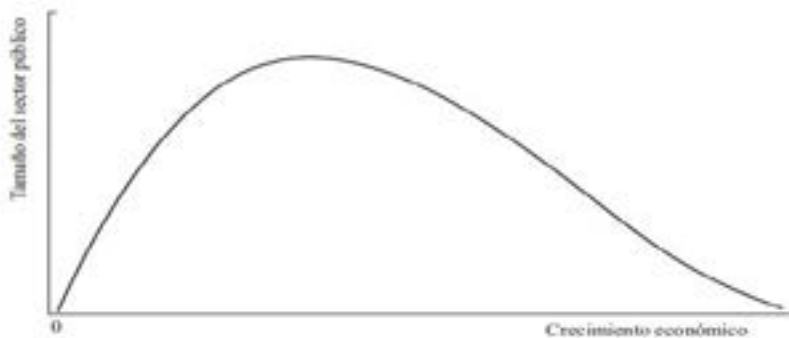
IV. El gasto público y sus canales

Para Hernández (2010) la cuestión central no es la existencia de más gasto, sino de gastar bien. Plantea que la riqueza no depende de condiciones para el ahorro *ex ante*, propio de enfoques neoclásicos como el desarrollado por Solow (ob. cit), sino de condiciones para la inversión productiva. El gasto público productivo es tal al general las oportunidades de inversión rentables. Un uso no rentable es el consumo público, el cual posee efectos nocivos en la economía principalmente desviando el uso de capital hacia actividades sin rentabilidad e impactando en la inflación. El Estado puede ser un buen sustituto de la ausencia de inversión privada, aumentando la demanda agregada, parte de la cual se transforma en ahorro y que puede usarse ya ahorrada en inversión privada. El crecimiento se produce desde la inversión hacia el ahorro. El crecimiento es producto de condiciones endógenas; la eficiencia, innovación y el cambio tecnológico son producto de mayor inversión.

Quien primero distinguiera entre gastos positivos y gastos nocivos del Estado y su efecto en la economía fue Barro (en Hernández, ob. cit), quien planteó una relación negativa entre PIB per cápita y consumo público. Barro estableció dos tipos de gastos: productivo (que genera efectos en la producción, y complementario a la inversión privada) e improductivo (consumo público). Este último no posee un efecto positivo sobre la economía, y reduce el crecimiento. López Casanovas (2010) plantea

que los shocks de oferta (cambios en la composición del gasto), permiten enfatizar la importancia de los efectos de la inversión pública sobre la economía. Este proceso está implícito en la diferenciación de gastos públicos entre productivos e improductivos. Aplicando la relación entre gasto público y América Latina, Pinilla, Jiménez y Montero (2012) señalan que se presenta una correlación entre gasto público y la producción per cápita. El gasto público se dividiría en dos tipos: consumo final del gobierno general (CFGG) y gasto primario del gobierno central (CPGC). El primero es la suma del capital fijo, remuneraciones de empleados, uso de bienes y servicios menos las ventas de bienes y servicios. El segundo es la totalidad de los pagos no recuperables del sector central del gobierno. Los problemas de la relación entre gasto público y crecimiento provienen de la relación lineal que se supone entre ellos. Para ellos, los autores plantean que el gasto público posee una relación no lineal con el crecimiento, similar a lo que ocurre con la “curva de Armey” entre crecimiento y gasto público.

Gráfico 4



Fuente: Pinilla, Jiménez y Montero (ob. cit)

La curva de Armey presenta 3 puntos o situaciones que ocurren cuando se vincula el crecimiento económico al tamaño del sector público. Un sector muy pequeño generará poco crecimiento, mientras que un sector público muy amplio reducirá considerablemente el crecimiento. El objetivo es buscar un punto óptimo, el cual se ubica en el tamaño máximo que puede alcanzar el sector público por medio del gasto, hasta que este reduzca el crecimiento. En base a la evidencia presentada por los autores, los ajustes del modelo mejoran cuando la función se eleva a la

segunda, tercera y cuarta potencia. Se establece como top óptimo para la muestra de países que va entre 1990 y 2009, un CPGC mínimo de 12% y con un máximo de 24%. La relación positiva pero no lineal entre crecimiento se da debido a una reducción del CFGC de un 15,73% a un 13,22%, con un aumento simultáneo del CPGC de un 13,45% a un 19,42% en el mismo periodo.

El gasto público puede ayudar a mejorar la situación de los más pobres mediante políticas redistributivas. La provisión de educación, salud, vivienda y pensiones son elementos correctivos de las imperfecciones del mercado laboral que hacen de una sociedad más próspera y más equitativa. Los efectos redistributivos se producen principalmente mediante el cobro de impuestos, los cuales permiten el financiamiento sostenible de las prestaciones sociales. Hall plantea que la existencia de prestaciones sociales mejora en un 20% la renta de los más pobres y reduce la brecha entre ricos y pobres en un 7% para los países de la OCDE entre 1970 y 2009 (Hall, 2007).

Los canales del gasto público pueden, de esta forma, enfocarse al consumo público, a la inversión pública, y a su impacto sobre factores de crecimiento endógeno: la educación secundaria y la educación terciaria. El gasto público puede impactar positivamente no solo sobre el crecimiento, sino sobre la productividad y el desarrollo tecnológico, al aumentar la escolaridad de la población y al ser motor de la infraestructura para la inversión privada y el desarrollo de las capacidades de los actores locales. Finalmente, puede impactar positivamente sobre la pobreza y la desigualdad mediante procesos redistributivos que no distorsionen masivamente los mercados, mediante el financiamiento de servicios sociales y de focalización de las políticas públicas.

V. Análisis del caso chileno: 1990-2010

Los resultados de las regresiones de la apertura comercial y el gasto público mediante sus canales arrojan resultados que concuerdan parcialmente con las teorías liberales sobre los beneficios del libre comercio sobre los indicadores de desarrollo propuestos en este trabajo.

V.1 PIB per cápita

La apertura comercial presenta un coeficiente negativo dentro de la regresión para el PIB per cápita durante el periodo analizado, con una probabilidad de 0,014. El canal más importante, la IED, presenta un coeficiente de 0,001 por cada punto del PIB que pertenece a ella, con una probabilidad de 0.83. El valor de las exportaciones e importaciones arrojan resultados contradictorios, en que el coeficiente para las exportaciones arroja un valor negativo mientras que el de las importaciones arroja un valor positivo, ambos con una probabilidad de 0,74 y 0,22 respectivamente. Las exportaciones e importaciones totales, por su parte, no cumplen un rol importante sobre el crecimiento del PIB per cápita.

El gasto público cumple con lo que la literatura liberal señala sobre su impacto negativo en el crecimiento del PIB per cápita. Lo mismo ocurre con el consumo público, aunque ambos valores poseen probabilidades de 0,02 y 0,11, estadísticamente poco significativas. La inversión pública muestra un coeficiente positivo, con una probabilidad de 0,65. Este resultado es clave, ya que comprueba que la inversión pública y el consumo público necesitan ser diferenciados en el análisis, dado que en el caso analizado, todo el crecimiento en el PIB per cápita generado por la inversión pública fue restado por el consumo público. El crecimiento de la educación terciaria ha sido positivo para el crecimiento, a diferencia de la educación secundaria, evidenciando la necesidad de potenciar la carrera profesional más allá de la enseñanza media.

V.2 Desarrollo tecnológico

La PTF, forma por medio de la cual medimos el desarrollo tecnológico en este trabajo, se ve afectada negativamente tanto por la apertura comercial como por la IED (esta última con una probabilidad de 0,47). Por su parte, las exportaciones e importaciones afectan positivamente a la PTF, aunque las exportaciones lo hacen con una probabilidad de 0,008 y las importaciones con 0,77. Lo mismo sucede con el valor de las exportaciones e importaciones, que arroja un coeficiente negativo para las exportaciones pero un coeficiente importante y positivo para las importaciones. Este re-

sultado hace pensar que las importaciones en este periodo cumplen tanto una función de satisfacer la demanda interna, pero también para el aprendizaje tecnológico, como lo señalan los principales postulados de las teorías de crecimiento endógeno.

Con excepción del consumo público, todos los canales del gasto público afectan negativamente a la PTF, incluido el gasto público mismo. Durante el periodo 1990-2000, el Estado no cumple función positiva para el desarrollo tecnológico. Peor aún, la inversión pública no solo tiene un coeficiente negativo, ya que también arroja una probabilidad de 0,89 para afectar negativamente al desarrollo tecnológico. Finalmente, el valor constante de la regresión (1,12) es muy superior al promedio de la PTF para el periodo (0,65) con lo que la apertura comercial y el gasto público mediante sus canales más que potenciar a la PTF, la reducen.

V.3 Productividad per cápita

La productividad es importante para mantener el crecimiento en el tiempo, usando de la forma más eficiente los factores productivos disponibles. En el periodo analizado la apertura comercial arroja un coeficiente negativo en la regresión, aunque la IED la afecta positivamente y con una probabilidad de 0,89. Tanto las exportaciones como las importaciones totales la afectan positivamente, aunque nuevamente, las importaciones tienen un mayor peso en el coeficiente de la regresión. El valor de las exportaciones es de signo negativo, al contrario del valor de las importaciones, que benefician la productividad.

Para el caso del gasto público, la teoría concuerda con los resultados, ya que el consumo público y el gasto en general afectan negativamente a la productividad. Caso contrario ocurre con la inversión pública, con un coeficiente positivo y una probabilidad de 0,58. En el caso de los canales de capital humano, la educación terciaria afecta positivamente a la productividad aunque no ocurre lo mismo en el caso de la educación secundaria. Que la educación secundaria no afecte la productividad ni el desarrollo tecnológico concuerda con las teorías de crecimiento endógeno, ya que alcanzada una masificación de formación de la fuerza de trabajo, se debe mejorar el nivel educacional de la po-

blación para mantener constante y creciente la PTF. El promedio de población con educación secundaria en el periodo es de 90%, mientras que la educación terciaria arroja solo 39%. Más aún, la desviación en el caso de la educación terciaria es de un 13%, en contraste con un 6% de la educación secundaria, lo que habla de cuántas personas han entrado en masa al sistema de educación superior en contraste con una cada vez más masificada educación secundaria.

V.4 Desigualdad

Como señaláramos con anterioridad, la desigualdad es una constante en el caso chileno. Incluso en periodos anteriores, el coeficiente de Gini presenta valores que no bajan del 0,5 promedio. Esto genera un problema para el tomador de decisión en política como para el investigador, ya que los efectos de las políticas públicas como del mercado no han hecho variar este índice, que presenta un 2,8 de varianza y un 0,005 de desviación estándar. El rol de la apertura comercial para el indicador de la desigualdad la dispara, haciéndola crecer muy fuertemente, con una probabilidad de 0,89, mientras que la IED la disminuye aunque muy levemente y con una baja probabilidad (0,073). Las exportaciones e importaciones totales, en conjunto con el valor de las exportaciones incrementan la desigualdad, salvo en el caso del valor de las importaciones. Estos resultados muestran que el comercio internacional no es un motor correcto para corregir la distribución de los ingresos.

En el caso del gasto público, con excepción de la educación terciaria, todos los indicadores arrojan resultados negativos para el coeficiente de Gini. Más aún, en el caso de la educación secundaria, esta tiene 0,96 de probabilidad de incrementar este índice versus un 0,82 de la educación terciaria. Estos resultados muestran que la educación secundaria no es un buen mecanismo para mejorar la distribución de los ingresos, lo que sí ocurre en el caso de la educación terciaria. Que el Estado mediante sus canales no posea ningún impacto sobre la distribución no hace sino cuestionar la política de focalización del uso de recursos, ya que los ricos se hacen más ricos mientras que cada vez hay menos pobres.

V.5 Pobreza

La cada vez mayor erradicación de la pobreza es uno de los logros más notables del modelo chileno. La concordancia entre dejar que el crecimiento se encargue de que los más pobres mejoren su situación económica “por chorreo” ha sido una táctica con resultados reales tanto en el Asia Pacífico como en Chile. Como dijera en su célebre publicación Terutomo Ozawa (2005) un crecimiento del 2% sostenido en el tiempo reduce la pobreza en un 1% anual. La apertura comercial arroja un coeficiente positivo, por lo que no contribuye a la reducción de la pobreza. Caso contrario ocurre con la IED, las exportaciones e importaciones totales, aunque ninguno de estos canales posee una probabilidad superior a 0,4. Los valores de las exportaciones e importaciones, por el contrario, ayudan a disminuir la pobreza aunque con bajo impacto⁵, con una probabilidad de 0,76 y 0,9 respectivamente.

Por el lado del gasto público, este y el consumo público no ayudan a reducir la pobreza. Caso contrario son el de la inversión pública y la educación secundaria, aunque la probabilidad de cada una es muy baja. El factor que más incrementa la pobreza es el consumo público, aunque arroja una probabilidad de 0,009. Que la inversión y la educación terciaria sean correctos mecanismos para reducir la pobreza hace pensar cuál es el rol real de la educación secundaria, la cual no afecta ni siquiera en este indicador de desarrollo.



⁵ La pobreza se reduce en 0,051 cuando se valorizan las exportaciones e importaciones a un promedio de 0,58 y 0,54, respectivamente.

V. Conclusiones

Este trabajo ha ayudado a entregar nuevos y mayores elementos sobre la discusión del desarrollo en Chile durante el periodo 1990-2010. Hemos querido enmarcar el comportamiento de los indicadores dentro de la temática del desarrollo, ya que el modelo chileno ha generado resultados destacados en materia de crecimiento pero se queda atrás en desarrollo tecnológico y en desigualdad. Por esta razón, las conclusiones sobre el modelo chileno no son esperanzadoras pero no por lo mismo incorregibles.

En primer lugar, el modelo chileno evidencia una clara dependencia hacia la IED en crecimiento del PIB y productividad per cápita, la cual solo afecta negativamente a la PTF. Este resultado coincide con el efecto expulsión que se genera cuando la IED entra a una economía, ya que desplaza a la inversión privada hacia los sectores más rentables. Como la economía chilena depende mayormente de materias primas y bienes de bajo valor agregado, la IED se concentra en estos rubros de forma pro cíclica, con lo que potenciar el desarrollo tecnológico hace menos rentable el extractivismo.

En segundo lugar, destaca el rol que cumple la inversión pública en el crecimiento del PIB, la productividad per cápita y la disminución de la pobreza, aunque esta no afecte ni a la PTF ni a la desigualdad. Siguiendo la distinción que establece la literatura entre inversión y consumo en el gasto público, la inversión pública en Chile tiene un impacto más significativo que el consumo, ya que la primera posee efectos positivos sobre 3 de los 5 indicadores de crecimiento, mientras que el segundo solo mejora la PTF.

En tercer lugar, es notable el rol que cumple la educación terciaria en potenciar todos los indicadores de desarrollo, en contraste con la educación secundaria. Esta última parece haber llegado a su límite como herramienta para la superación de la pobreza, además de no influir sobre la distribución de la riqueza más que de forma negativa. Potenciar la educación superior genera beneficios en el desarrollo, al aumentar el PIB y la productividad per cápita, el desarrollo tecnológico, disminuir la pobreza y la desigualdad. Este hecho debe ser tomado en cuenta

por los tomadores de decisión, ya que la educación superior en Chile está altamente privatizada y el acceso a esta está condicionado a un alto endeudamiento para el estudiante (sin incluir que los resultados en la Prueba de Selección Universitaria reflejan la distribución socioeconómica de la población, siendo peores los puntajes de los más pobres).

Un alza del crecimiento y la productividad per cápita, un estancamiento del desarrollo tecnológico y la desigualdad, y una drástica caída de la pobreza, caracterizan el modelo chileno, exitoso en materia de crecimiento económico pero fuertemente al debe en materia de desarrollo. Mejorar la calidad de vida de su población, al igual que garantizar el acceso hacia el bienestar público son materias pendientes del caso chileno. Por la evidencia presentada en este trabajo, es necesario que hablemos ya no más de crecimiento, sino de desarrollo.

Referencias

- BANCO MUNDIAL (1993). *El milagro de Asia Oriental: el Crecimiento Económico y las Políticas Oficiales*, en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1993/09/15499989/east-asian-miracle-economic-growth-public-policy-vol-2-2-resuen>
- BARAN, P. y Sweezy, P. (1968). *El Capitalismo Monopolista. Un Ensayo sobre la Sociedad Industrial Americana*. México: Siglo XXI Editores.
- BECK, U. (1998). *Qué es la globalización. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- BERG, A. Y KRUEGER, A. (2002). *Dar vela al comercio*. Revista Finanzas y Desarrollo, septiembre.
- BIELSCHOWSKI, R. (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de CEPAL, Número extraordinario, pp. 21-45.
- CARDOSO, F. Y FALETTO, E. (2007). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Desarrollo Económico, Vol. 17, No. 66 (Jul. - Sep., 1977), pp. 273-299. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- FEAL, M. (2006). *Crecimiento económico y apertura comercial: análisis de la influencia de los canales*. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, en <http://www.aaep.org.ar/espa/anales/works06/FealZubimendiMaria.pdf>
- GILPIN, R. (1981). *War and Change in International Politics*. Cambridge: London, University Press.
- HALL, D. (2010). *Por qué es necesario el gasto público*. PSIRU, Bussiness School, University of Greenwich, Park Row, London.

- HERNÁNDEZ MOTA, J. (2010). *Inversión pública y crecimiento económico: hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno*. Revista Nueva Época, número 33, julio-diciembre.
- LIPIETZ, A. (1979). *El Capital y su Espacio*. México: Siglo XXI Editores.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2010). *La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005*. Revista de Economía Pública, 193-(2/2010): 9-48.
- OZAWA, T. (2005). *Asia's Labor-Driven Economic Development, Flying-Geese Style: An Unprecedented Opportunity for the Poor to Rise?* Discussion Paper No. 40. APEC Study Center, Columbia University.
- PINILLA, D.; JIMÉNEZ, J.; MONTERO, R. (2013). *Gasto público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina*. Cuadernos de Economía 32(59), enero-junio, 181-210.
- REY, P. (1976). *Las Alianzas de Clase*. México: Siglo XXI Editores.
- SANGUINETTI, P. (2009). *Comercio internacional y crecimiento económico en Chile. Periodo 180-2000*. Tesis para optar al grado de Magíster en Economía. Instituto de Economía. Universidad Católica de Chile.
- STEANS, J. AND PETTIFORD, L. (2007). *Introduction to International Relations*, London, UK: Pearson Education Limited. Second Edition.
- STIGLITZ, J. (2002). *El Malestar en la Globalización*. Madrid: Taurus.
- _____(2003). *El Rumbo de las Reformas. Hacia una Nueva Agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL N° 80, Santiago-Chile, pp.7-40.
- SUNKEL, O. (2011). *El Presente como Historia. Dos Siglos de Cambio y Frustración en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- TAYLOR, P. Y FLINT, C. (1994). *Geografía Política. Economía, Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid, España: Trama.

- TUGORES, J. (2006). *Economía Internacional. Globalización e Integración Regional*. Madrid, España: Editorial McGraw-Hill, 6° Edición.
- VIDAL, G. Y GUILLÉN, A. (coordinadores, 2007). *Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- WALLERSTEIN, I. (2007). *Geopolítica y Geocultura. Ensayo sobre el Moderno Sistema Mundial*. Barcelona, España: Kairos.

Anexos: regresiones

1.1 PIB per cápita

<i>Estadísticas de la regresión</i>				
Coefficiente de correlación múltiple	0,997002285			
Coefficiente de determinación R ²	0,994013557			
R ² ajustado	0,986696793			
Error típico	0,028804317			
Observaciones	21			
ANÁLISIS DE VARIANZA				
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>
Regresión	11	1,239884155	0,112716741	135,8542594
Residuos	9	0,007467198	0,000829689	
Total	20	1,247351353		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	10,08285619	0,590935019	17,0625464	3,66752E-08
AP	-0,024311952	0,008098149	-3,00216173	0,014904032
IED	0,001139134	0,005313045	0,214403279	0,835011624
EXP	0,019242055	0,008815181	2,182831586	0,05691129
IMP	0,005724588	0,005897446	0,970689329	0,357065554
VALOR EXP	-0,210555661	0,620172485	-0,339511453	0,742012785
VALOR IMP	1,206465727	0,924289188	1,305290317	0,224175325
GP	-0,023272789	0,008964922	-2,595983408	0,028928173
CP	-1,434576334	0,821389113	-1,746524651	0,114668916
IP	0,02037921	0,044568927	0,457251531	0,658327376
EDUC.SEC	-0,003598616	0,001565201	-2,299140492	0,047065535
EDUC.TERC.	0,010379841	0,001892447	5,48487725	0,000387705

1.1 PTF

<i>Estadísticas de la regresión</i>				
Coefficiente de correlación múltiple	0,987104494			
Coefficiente de determinación R ²	0,974375282			
R ² ajustado	0,943056181			
Error típico	0,01394821			
Observaciones	21			

ANÁLISIS DE VARIANZA				
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>
Regresión	11	0,066580433	0,006052767	31,11121566
Residuos	9	0,001750973	0,000194553	
Total	20	0,068331406		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	1,126079599	0,286154526	3,935215056	0,003430779
AP	-0,013137655	0,00392145	-3,350203658	0,008520785
IED	-0,001915301	0,00257279	-0,744445143	0,47559505
EXP	0,014359898	0,004268665	3,364025287	0,008335691
IMP	0,000849488	0,002855781	0,297462499	0,772865187
VALOR EXP	-0,534752899	0,300312484	-1,780654909	0,108663767
VALOR IMP	1,036167222	0,447578035	2,315053783	0,045855604
GP	-0,015396956	0,004341176	-3,546724552	0,006247884
CP	0,510024218	0,397749676	1,282274377	0,231788046
IP	-0,002942959	0,021582069	-0,136361279	0,894537178
EDUC SEC	-0,001290526	0,000757933	-1,702691286	0,122829664
EDUC TERC.	-0,001703415	0,000916399	-1,858813594	0,095994615

1.2 Productividad per cápita

<i>Estadísticas de la regresión</i>				
Coefficiente de correlación múltiple	0,996868227			
Coefficiente de determinación R ²	0,993746262			
R ² ajustado	0,986102805			
Error típico	0,028289321			
Observaciones	21			
ANÁLISIS DE VARIANZA				
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>
Regresión	11	1,144520054	0,104047278	130,0126672
Residuos	9	0,007202571	0,000800286	
Total	20	1,151722625		

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	10,19039955	0,580369621	17,55846478	2,85338E-08
AP	-0,025780168	0,007953361	-3,241418062	0,010135623
IED	0,000688632	0,005218052	0,131971162	0,897910344
EXP	0,01948582	0,008657573	2,250725481	0,050942842
IMP	0,006391782	0,005792005	1,103552623	0,298418218
VALOR EXP	-0,572181678	0,609084346	-0,939412877	0,372045124
VALOR IMP	1,559442326	0,90776371	1,717894545	0,119940672
GP	-0,024027832	0,008804637	-2,728997404	0,023262681
CP	-1,529918137	0,806703398	-1,896506374	0,09039154
IP	0,024926936	0,043772074	0,569471219	0,58296831
EDUC SEC	-0,003735571	0,001537216	-2,430088173	0,037977063
EDUC TERC.	0,010246122	0,001858612	5,512781615	0,000373954

1.3 Desigualdad

<i>Estadísticas de la regresión</i>				
Coefficiente de correlación múltiple	0,971921424			
Coefficiente de determinación R ²	0,944631255			
R ² ajustado	0,876958345			
Error típico	0,001860996			
Observaciones	21			
ANÁLISIS DE VARIANZA				
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>
Regresión	11	0,000531779	4,83435E-05	13,95877979
Residuos	9	3,11697E-05	3,4633E-06	
Total	20	0,000562948		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	0,46797114	0,03817926	12,25720828	6,426E-07
AP	9,72093E-05	0,000523207	0,185795149	0,856725413
IED	-0,000695672	0,000343266	-2,026623704	0,07333334
EXP	0,001191107	0,000569533	2,091373787	0,066036034

IMP	0,000219066	0,000381023	0,57494197	0,579417298
VALOR EXP	0,021090912	0,04006824	0,52637481	0,611351831
VALOR IMP	-0,041694987	0,059716679	-0,698213421	0,502683404
GP	0,001271996	0,000579208	2,196095963	0,055693996
CP	0,057921061	0,053068489	1,091439811	0,303434723
IP	0,003043627	0,002879519	1,056991534	0,318060391
EDUC.SEC	4,30389E-06	0,000101125	0,042560201	0,966981388
EDUC.TERC.	-2,82983E-05	0,000122268	-0,231445488	0,822145017

1.4 Pobreza

<i>Estadísticas de la regresión</i>				
Coefficiente de correlación múltiple	0,996948202			
Coefficiente de determinación R ²	0,993905717			
R ² ajustado	0,98645715			
Error típico	0,009366551			
Observaciones	21			
ANÁLISIS DE VARIANZA				
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>
Regresión	11	0,128772904	0,011706628	133,4358199
Residuos	9	0,00078959	8,77323E-05	
Total	20	0,129562495		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	-0,083944492	0,192159488	-0,436848022	0,672514932
AP	0,005697983	0,002633346	2,163781053	0,058704986
IED	-0,001882418	0,001727689	-1,08955828	0,304219826
EXP	-0,003063409	0,002866509	-1,068689797	0,313033869
IMP	-0,001479066	0,001917724	-0,771261136	0,460320835
VALOR EXP	-0,06277675	0,201666889	-0,311289326	0,762670323
VALOR IMP	-0,035275108	0,300559167	-0,117364939	0,909148314
GP	0,006491729	0,002915202	2,22685418	0,052968122
CP	0,881028441	0,267098253	3,298518168	0,009251749

IP	-0,029926179	0,014492866	-2,06489029	0,068932163
EDUC SEC	0,000672358	0,00050897	1,32101689	0,219094996
EDUC TERC.	-0,002578109	0,000615384	-4,18943495	0,002343079

Hacia un nuevo Modelo de Desarrollo. Economía solidaria, cooperativismo y descentralización. Pensando en Gestión Social

Pablo Monje-Reyes¹

Resumen

Hoy en día se hace cada vez más necesario analizar nuevas formas de organización social, que permitan fortalecer el rol protagónico de actores sociales subalternos. Por tanto, esta publicación tiene como objetivo proponer y desarrollar, críticamente, un debate conceptual sobre economía solidaria, descentralización y cooperativismo, y pensar en un modelo de gestión social para la sociedad y el Estado.

I. Presentación

Desde hace ya un tiempo se vienen buscando nuevas formas de organización de la economía política, que pretendan salir de las actuales reglas impuestas por el neoliberalismo en nuestra

¹ Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Administrador Público de la Universidad de Los Lagos – Chile. Actualmente se desempeña como asesor de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Se ha desempeñado como profesor de la Universidad de Chile, Universidad Alberto Hurtado, Universidad de Los Lagos, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, en Chile, en el extranjero en la Universidad de Rosario (Argentina), Universidad Federal de Tocantins (Brasil), Universidad Federal de Florianópolis (Brasil), Fundación Getulio Vargas (FGV Rio Janeiro – Brasil).

América. Estas nuevas formas de organización económica han surgido a partir de las crisis periódicas del modelo hegemónico y son, por ejemplo, las empresas recuperadas por trabajadores en diversos ámbitos de la producción; sistemas de compras colectivas en barrios o en empresas de cartoneros o recicladores de basura, en las grandes metrópolis de nuestras ciudades. A la vez, se han revivido experiencias históricas de producción, como es el cooperativismo, que ya a mediados de la revolución industrial en Inglaterra se levantaba como una forma de producción alternativa, siendo su principal característica la propiedad real de los beneficios de su producción, esta en manos de los cooperantes o propietarios de la fuerza de trabajo, y no del dueño del capital. Estas nuevas formas de organización de la producción han ido dando forma al concepto de *economía solidaria*.

El desarrollo de la economía solidaria ha sido impulsado por el surgimiento de nuevas formas de gestión, la gestión social, que de la misma manera como se ha mencionado en economía, ha sido crítica a las formas de gestión dominantes. La gestión social ha permitido generar una visión alternativa a los modelos de gestión piramidal o gestión empresarial, que conceptualmente y en la práctica se articulan de arriba hacia abajo. La concepción de la gestión social apunta, desde una perspectiva crítica epistemológica, a la organización de la gestión desde abajo hacia arriba. Su característica principal es la horizontalidad en la toma de decisiones y en la definición de los procesos de producción. Por tanto, es igualitarista, democrática y adaptativa al medio socio-cultural. Esta visión de la gestión social es totalmente complementaria a las nuevas formas de organización socio – económica, que hemos mencionado.

Tanto desde la perspectiva de la economía solidaria como de la gestión social, esta publicación tiene el objetivo de proponer y desarrollar, críticamente, un debate conceptual sobre economía solidaria, descentralización y cooperativismo, en el marco de la gestión social, como telón de fondo o de base argumentativa.

La perspectiva de análisis es de carácter crítico-social. Las razones fundamentales de esta opción son: i) el objeto de estudio, vale decir, el cooperativismo, corresponde a estructuras sociales que se contraponen al modelo epistemológico dominante en la sociedad actual; y ii) la perspectiva crítico social permite realizar un análisis descriptivo de la realidad, de carácter empírico –

analítico, e interpretativo, de carácter histórico – hermenéutico, (Apel, 1975; 380 – 381; Habermas; 1984, 175 – 176). Por tanto, permite explicar las principales características del modelo de gestión social aplicado al objeto estudiado, y analizar e interpretar sus resultados en el marco de dominación actual. Todo esto permite desarrollar premisas para definir aprendizajes y transferencias de conocimiento a otros actores sociales (políticos, sociales, económicos e intelectuales) con el fin de avanzar en la construcción de una nueva hegemonía en campo de la gestión, la economía y la descentralización del Estado.

El documento se estructura de la siguiente manera: i) un análisis de los conceptos de economía solidaria y descentralización, y su articulación conceptual; ii) cooperativismo y su debate teórico, iii) la gestión social como articulación y propuesta de modernización de la sociedad democrática, en donde la ciudadanía es protagonista; y iv) síntesis e integración de los conceptos analizados.

II. Economía solidaria y descentralización

El desarrollo del capitalismo en su fase neoliberal globalizada, dominante a nivel de los países y regiones periféricas de América Latina, ha hecho preguntarse a distintos actores políticos, sociales y culturales, ¿cómo revertir esta fase de dominación del capitalismo, tan voraz con nuestras sociedades y naturaleza? La respuesta que se ha ido generando, en diversos hemisferios, es el nacimiento del concepto de economía solidaria y el resurgimiento del cooperativismo. Ambas concepciones han ido dando respuesta a la exclusión social y sobreexplotación de la naturaleza en nuestras regiones, que el modelo neoliberal ha dejado como secuelas, muy difíciles de borrar en nuestras sociedades.

La concepción de economía solidaria es una alternativa que puede darse al interior del capitalismo dominante. Consiste en fundar las bases de un modo de producción con otros principios, por supuesto distintos a los de la explotación de los obreros, que busca el objetivo de maximizar las tasas de ganancia y en donde la naturaleza es un insumo para producir riqueza, como se practica en la actual fase neoliberal. Los principios de la economía solidaria, como su nombre lo dicen, son parte de la solidaridad

entre trabajadores que han sido explotados, y que perciben y toman conciencia de que su capacidad de generación de riqueza ha beneficiado solo a los dueños del capital. Por tanto, la economía solidaria descansa, en cuanto a base social, en la sociedad civil, en la crisis de las relaciones de trabajo-capital, en el aumento de la exclusión social en la adquisición de bienes y servicios por parte de una gran masa de personas, y en la sobreexplotación de los recursos naturales. Esto ha llevado a que las bases sociales colectivicen la producción de bienes y servicios, reorganizando las formas de producción, por medio de la creación de cooperativas, pequeñas empresas autogestionadas y de trabajo comunitario de producción material, y/o servicios de consumo. Con esto se instala un segundo principio, de la igualdad entre pares sobre una propiedad colectiva, que se pone en práctica cuando debe ser gestionada por medio de formas y métodos democráticos para la toma de decisiones.

La economía solidaria puede ser definida “como un conjunto de actividades económicas de producción, consumo y crédito organizadas sobre la base de formas de autogestión, en donde la propiedad del capital es de carácter colectivo y la toma de decisiones es democrática en donde todos los miembros de la entidad productiva participan directamente” (Singer 2003). En esta definición todos los trabajadores son propietarios del negocio, ya que el capital es su propia capacidad de transformación material, y todos trabajan para producir. Por tanto, en esta forma de producción, la división capital-trabajo tiende a desaparecer.

La definición anterior ha sido debatida desde perspectivas congruentes entre sí, pero que perfilan variantes conceptuales interesantes. La concepción de economía popular y solidaria plantea que una nueva forma de organización económica de la sociedad debiese estar dada por medio de unidades productivas, que tengan como práctica cotidiana compartir el trabajo de producción, en términos autogestionarios y solidarios (Razeto, 1993), términos entendidos como parte de un aprender haciendo: “... entonces aprenden unos de otros y, sobre todo, se refuerzan recíprocamente en sus motivaciones. Los que van construyendo economía de solidaridad, buscando superar su pobreza y marginación, se encuentran con quienes lo hacen buscando una sociedad más justa y fraterna” (Razeto, 1999), lo que lleva a desarrollar la economía solidaria.

Otra variante es la concepción de economía del trabajo, que se define como un conjunto integrado de actividades económicas de producción y reproducción, dirigidas por los trabajadores, teniendo como recurso central el trabajo (Coraggio, 2000, 2003). Este mismo autor amplía esta concepción a la definición de economía social. Esta vertiente –bajo diversas variantes - ve la posibilidad de desarrollar una visión socio-económica, en que los agentes económicos no son escindidos de sus identidades sociales, mucho menos de su historia y de su incrustación en el mundo simbólico e institucional que denominamos cultura. Al concebir la economía como inseparable de la cultura, la economía social entiende que la sociedad no es un espacio de acción constituido por individuos utilitaristas que buscan ventajas materiales, sino por individuos, familias, comunidades y colectivos, de diverso tipo, que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica, o acordadas como arreglos voluntarios, que actúan haciendo transacciones entre la utilidad material y valores de solidaridad y cooperación, limitando (no necesariamente anulando) la competencia (Coraggio, 2002). La economía social se caracteriza porque produce sociedad, y no solo utilidades económicas; porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades –generalmente de base territorial, étnica, social o cultural- y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites; porque vuelve a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer, de manera más directa y mejor, las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad. Sin embargo, para ser socialmente eficiente, a la economía social no le alcanza con sostener relaciones de producción y reproducción de alta calidad. Su fundamento es, sin duda, el trabajo y el conocimiento encarnado en los trabajadores y sus sistemas de organización, pero la base material de la economía exige contar con medios de producción, crédito, tener sus propios mercados, o competir en los mercados que arma el capital (Coraggio, 2002).

Un variante que también se ha discutido en la última década, es el concepto de economía popular, que refiere al conjunto de actividades económicas y prácticas sociales de desarrollo, realizadas por los sectores populares con su propia fuerza de trabajo y sus recursos disponibles, en búsqueda de la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales como no materiales (Icaza et al., 2003). Complementariamente a esta definición está la con-

cepción de economía popular solidaria, que define que el desafío está en que los factores de desarrollo social, económico, político y cultural debe emerger de abajo hacia arriba, abierta al mundo, con identidad propia, y que apuesta a establecer un equilibrio entre la distribución y la justicia. Una economía que comience a difundir y mostrar otros valores con que la economía actual no dialoga (Arroyo, 2003).

En síntesis, cada uno de los conceptos de economía solidaria, popular, social, del trabajo, son desarrollos epistemológicos que se interconectan y articulan entre sí, en base a una discusión crítica de la actual concepción dominante de la economía neoliberal. De hecho, las concepciones esgrimidas se elevan desde la noción de otros valores políticos, ideológicos, éticos y estéticos, que colocan en el centro al ser humano, como objetivo del desarrollo económico, social y cultural. Se centran en la concepción del trabajo como fuerza transformadora de la realidad, la igualdad, la cooperación y la solidaridad, como principios de organización y desarrollo productivo de las comunidades locales. No obstante, esta definición de economía solidaria en términos de síntesis conceptual, se encuentra en desarrollo epistemológico aun no concluido. Por el contrario, requiere de aportes que vienen de otras disciplinas como la ecología, los estudios culturales, los aportes de la administración, la sociología e inclusive la historia local. Para lo cual se requiere de una gama de estudios empíricos, que permitan ir nutriendo cada vez más el debate epistemológico. De hecho, estudios de esta última década plantean ciertas tesis de trabajo sobre economía solidaria (Santos, 2002; 64-73) que se deben tener presente a la hora de considerar los avances conseguidos en su conceptualización. Nueve, a lo menos, tienen importancia para el debate:

- a) las alternativas de producción no solo deben ser económicas: su potencial emancipatorio y sus perspectivas de éxito dependen, en buena medida, de la integración que consigan en procesos de transformación económica y procesos culturales, sociales y políticos;
- b) el éxito de las alternativas de producción depende de su inserción en redes de colaboración y de apoyo mutuo;
- c) las luchas por la producción alternativa deben ser impulsadas dentro y fuera del Estado;

- d) las alternativas de producción deben ser en términos de escala comunitaria;
- e) la radicalización de la democracia participativa y de la democracia económica son dos caras de la misma moneda;
- f) existe una estrecha conexión entre las luchas por la producción alternativa y las luchas contra la sociedad patriarcal;
- g) las formas alternativas de conocimiento son las formas alternativas de producción;
- h) los criterios para evaluar el éxito o el fracaso de las alternativas deben ser gradualistas e inclusivos;
- i) las alternativas de producción deben tener relaciones de sinergia con otras esferas de la economía y la sociedad.

Estas tesis permiten comprender que el concepto de economía solidaria está en proceso dialéctico de elaboración, ya que al contrastar sus principios con la realidad política y social, se van asumiendo nuevos elementos que permiten mejorar su definición, y por tanto su desarrollo. Es importante destacar que parte de las definiciones que se elaboran comprenden, como principal actor de la economía, a los sectores sociales que quedan fuera de los beneficios del mercado y de las políticas públicas del Estado. Aún más, una parte de estos relevamientos conceptuales nace a partir de la observación práctica de experiencias de recuperación de empresas, que en crisis del capitalismo quebraron y fueron tomadas por los trabajadores y gestionadas por ellos, o de acciones colectivas como son emprendimientos sociales llamados “comprar juntos”, “ollas comunes”, las empresas sociales de recolectores y recicladores de desechos, y las cooperativas de servicios o productivas, entre otras experiencias.

De esta manera, la economía solidaria tiene implícita la concepción más genuina y avanzada de descentralización económico-política de la sociedad y del Estado. Por una parte, la actividad económica se sustenta en la organización socio-política, en la cual se decide democráticamente qué hacer en conjunto. Por otra, tampoco depende del Estado, ya que su matriz de financiamiento de inversión y capital están determinadas por la participación de sus socios, en tanto estos son propietarios de fuerza de trabajo. Es decir, estamos frente a una verdadera descentra-

lización económico social-productiva, que el Estado capitalista en la actualidad no logra alcanzar, ya que para su sobrevivencia requiere de la centralización de la economía, para el uso de su excedente en beneficios de los dueños del capital.

Impulsar formas de producción que integren los principios de la economía solidaria, es clave para un proceso de reforma y cambio del sistema económico actual. Para ello es necesario explorar este tipo de formas producción, como es el caso del cooperativismo.

III. El cooperativismo y su debate conceptual

Una síntesis de la praxis y de la concepción de la cooperación aparece desde las primeras acciones colectivas de los seres humanos, que responden a una vocación natural o búsqueda de protección y amparo, frente a las fuerzas de la naturaleza y la acción de otros hombres. Los registros históricos de la humanidad muestran que el hombre no coopera por ser mejor o para establecer fines inmediatos, sino como una necesidad de su existencia y desarrollo. La cooperación es la base fundamental de la cultura de la humanidad y forma parte de su esencia, lo que hace de ella un factor de transformación, en términos dialécticos, entre las acciones del individuo y el colectivo.

Cooperar significa trabajar juntos, actuar en grupo con base en los principios de la integración y la solidaridad. La cooperación es, como afirma Marx en el *Capital* (volumen 1): “la forma de trabajo de muchos obreros coordinados y reunidos con arreglo a un plan en el mismo proceso de producción o en procesos de producción distintos, pero enlazados”. Aunque Marx aplica esta definición al proceso de producción, es totalmente válida para otras actividades que realizan los hombres, teniendo como base el trabajo. Al respecto, es importante dejar claro que la cooperación es ante todo un hecho de la realidad cotidiana, inmerso en la esencia misma de la socialización económica, política y cultural de la especie humana.

Sin cooperación no hay trabajo colectivo valorable, pues este tiene su fundamento económico, en tanto trabajo socialmente útil, que permite alcanzar un nuevo estado de acción de la fuerza

de trabajo y la propiedad entre individuos. Por eso, cooperación y riqueza se encuentran íntimamente relacionadas. La cooperación nace del trabajo, pues con cooperación entre pares es posible el trabajo social organizado, y su resultado es la generación de riqueza o excedente económico.

Una concepción de la cooperación define que: “cuando el hombre se asocia, lo hace para cooperar. De tal manera que en un estricto análisis podemos afirmar que la cooperación, al ser un valor de orden vital, no puede estar en contradicción con ninguno de los propósitos que inducen al hombre a lograr sus objetivos vitales dentro de los que se encuentran la consolidación de una sociedad equitativa y libre, esto es la sociedad sin clases” (Agintzari; 2003). Entendiendo que el elemento distintivo de una sociedad sin clases es la cooperación entre pares, como su organización democrática, integradora y solidaria, ya que, si no se presentan estos elementos, se estaría frente a formas autoritarias e inclusive dictatoriales para conseguir cooperación.

El valor fundamental del cooperativismo es la cooperación en términos de los principios de la integración, la solidaridad y la democracia social. En ella funda su finalidad, que son el ennoblecimiento y la liberación de la sociedad, es decir, de una sociedad realmente emancipada y socialmente integrada.

La cooperación es un hecho y un valor del ser humano. En tal sentido, requiere de un fin que justifique su existencia. Podemos clasificar estos fines como fines sociales, fines económicos y fines políticos.

En términos de fines sociales, la cooperación se enmarca en la búsqueda de la transformación integral de la sociedad, por medio del trabajo cooperativo y el desarrollo libre de todas las potencialidades de los individuos en comunidad. Desde el punto de los fines económicos, la cooperación viene a ser el centro entre la satisfacción de necesidades materiales y simbólicas, que tiene el hombre y la mujer; la relación de la naturaleza, la ciencia y tecnología; y la capacidad de transformación que tiene la fuerza de trabajo, generando un equilibrio articulado entre todos los elementos. Los fines políticos remiten a la democracia de abajo hacia arriba, en donde los cooperados participan de las decisiones del colectivo y de sus acciones.

III.1 Cooperativismo en “América” precolombina

En términos históricos, el cooperativismo en nuestra América es anterior a los procesos de conquista. Existen antecedentes que muestran que las economías de los pueblos precolombinos eran eminentemente de carácter cooperativo, tanto en su organización social como en la producción. Al revisar algunas experiencias históricas de los pueblos precolombinos, se reconoce que “las formas de trabajo indígena de carácter solidario y orgánica, la organización colectivista, regida por los Inkas sacaban toda la utilidad social posible de esta virtud de su pueblo, (...) El trabajo colectivo, el esfuerzo común, se empleaban fructuosamente en fines sociales” (Mariategui, 1928). Se debe tener en consideración que esta forma de organización político-social de los Inkas fue altamente jerarquizada y de carácter autocrático para su contexto histórico, pero su potencial estaba dado por su sentido de protección de la comunidad, que se caracterizaba porque la “propiedad colectiva de la tierra cultivable por el ayllu o conjunto de familias emparentadas, aunque dividida en lotes intrasferibles; propiedad colectiva de las aguas, tierras de pastos y bosques por la marca o tribu, o sea la federación de ayllus establecidos alrededor de una misma aldea; cooperación común en el trabajo; apropiación individual de las cosechas y frutos” (Ugarte; S.f. citado por Mariategui; 1928; 71).

Ante las experiencias históricas de los pueblos precolombinos se encuentran las experiencias europeas de cooperativismos. Por cierto, al ser experiencias de países centrales hegemónicos, están más documentadas y sistematizadas, lo cual permite reconocer sus principios y desarrollo conceptual en distintas corrientes de pensamiento teórico.

III.2 Cooperativismo en Europa como concepto moderno y en debate

Los antecedentes del cooperativismo en Europa se inician en el siglo XVII, con el trabajo titulado “Proposiciones para la creación de una asociación de trabajo de todas las industrias útiles y de la agricultura” de John Bellers (1695). Este documento

propone los primeros pasos para la conformación de colonias cooperativas de trabajo, en donde los recursos económicos obtenidos del trabajo cooperativo se destinarían a cubrir las necesidades de los socios y a la ampliación y fortalecimiento de la organización. Esta concepción colocaba en el centro al trabajo como riqueza principal de los seres humanos, y al dinero como un medio de intercambio que solo cumplía estrictamente esa función, y que no tenía un carácter acumulable.

Los principios que surgen a partir de esta concepción son los siguientes:

- a) La idea, bastante desarrollada, de ayudarse a sí mismo, que tienen las masas más necesitadas de la población en aras de una vida más humana;
- b) Realización de dicha ayuda por medio de la unión de pequeñas fuerzas económicas, formando de este modo asociaciones libres;
- c) Economías colectivas constituidas por tales asociaciones; las funciones económicas de los miembros ligados con la producción y el consumo, se establecen en común por medio de una empresa económica;
- d) Estructura democrática de dichas asociaciones. En la dirección administrativa de las empresas toman parte todos los socios, los cuales eligen los dirigentes efectivos;
- e) Idea de la supresión de los intermediarios, que nos son útiles en el engranaje de la vida económica; la ganancia de estos queda para el productor útil;
- f) Relaciones orgánicas entre la industria y la agricultura, entre la producción y el consumo; y
- g) La necesidad de pasar a la realización de programas prácticos.

Con estos principios se funda la idea de cooperativismo en Europa. No obstante, solo hasta inicios del siglo XIX, y el desarrollo de las bases económicas del capitalismo, aparece un movimiento de mayor envergadura política e ideológica, que promueve y desarrolla las ideas del cooperativismo como forma de producción hegemónica para la sociedad. Este movimiento es el socialismo utópico.

III.3 Los aportes de los socialistas utópicos a los principios del cooperativismo²

Los denominados socialistas asociacionistas utópicos, como Saint-Simon, Charles Fourier, Robert Owen, William King, Philippe Buchez, Michel Derrion, Louis Blanc, viniendo de diferentes concepciones teórico – políticas al interior del debate del socialismo utópico, se pronunciaron contra la explotación y son considerados, con toda justicia, los precursores del cooperativismo moderno.

Para los socialistas utópicos, la cooperación y el cooperativismo surgen producto de la falta de correspondencia del capitalismo con los intereses de las amplias masas de la población, de su socialización, de sus ideales del bien y la justicia. En ellos hay conciencia de las insatisfacciones que proporciona el capitalismo, de su irracionalidad, y de sus injusticias económicas y sociales.

Deseaban reconstruir la sociedad capitalista desde una perspectiva evolutiva, en una sociedad socialista de base comunitaria. En sus concepciones destaca la acción de la cooperación y el cooperativismo, como forma principal de organización de la sociedad.

Saint Simon (1760-1825) fue partidario de una nueva sociedad económica que denominó “República Cooperativa”, en la que el propietario de la producción no fuera el empresario, sino la colectividad. El futuro pertenecía a la asociación universal, con una distribución en correspondencia con las capacidades de cada cual, y todo ingreso como resultado del trabajo; además, el hombre no explotaría jamás a otros hombres.

Para Charles Fourier (1772-1837) el trabajo debería ser en sí mismo agradable y atractivo, además de beneficioso desde el punto de vista económico. Para ello, sostenía la tesis de que todo

² Esta síntesis descriptiva sobre los aportes de los socialistas utópicos al desarrollo del concepto del cooperativismo se basa en la excelente descripción de Izquierdo; Consuelo (s/f); “El cooperativismo una alternativa de desarrollo a la globalización neoliberal para América Latina: una visión desde la identidad cooperativa”, Editorial www.eumed.net; y de Chavez, Luiz Carlos; (2008); “Laboratórios Sociais de Autogestão no Brasil e na Argentina: Cooperativas na produção e reprodução da vida em cooperação”; Tese de Doutorado presentada en el Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina; Florianópolis; Brasil.

trabajador debería realizar más de una tarea, a los efectos de evitar la rutina en el trabajo. De hecho, en las pequeñas comunidades de Fourier (falansterios), cada trabajador tenía derecho a elegir el trabajo que quisiera, de acuerdo a sus necesidades. Para ello, las comunidades debían cumplir una serie de requisitos: un número ideal de 1600 personas, con una determinada cantidad de tierra para explotar; un sistema de educación que permitiera que los niños siguieran naturalmente sus inclinaciones y una vida tan en común como las familias quisieran (lo que habilitaba la propiedad privada); se dirigirían democráticamente y se formarían con base en la voluntariedad y la armonía de las diferentes clases sociales; el salario sería reemplazado por el trabajo, asociado con una idílica división de este último; el crédito agrícola y las tiendas comunales serían el paso previo para su constitución etc.

Sin embargo, en vida, Fourier nunca recibió apoyo económico para fundar estas comunidades. De hecho, los primeros falansterios se desarrollaron en Norteamérica, por influjo de Albert Brisbane (1809-1890), quien logra fundar, junto a otros discípulos de Fourier, algunos de estos sin mayores éxitos, salvo en los casos en que se basaron más en los lineamientos cooperativos propiamente dichos.

Aunque la base de su doctrina no estuvo en las cooperativas sino en el sistema fabril y la educación popular, Robert Owen (1771-1858) es considerado como uno de los más importantes antecesores del movimiento cooperativo. No solo por lo que hizo en vida, sino también por el hecho que algunos de sus discípulos fundaron la sociedad cooperativa de los “Pioneros de Rochdale”.

Este reconocido y atípico empresario soñaba con comunidades de trabajo donde se disolviera por completo la propiedad privada, lo que lo diferenciaba claramente de Fourier. Para Owen, la base de la producción debía ser industrial y agrícola. Sus ideas, no obstante, se irían tiñendo de notorias referencias religiosas (El nuevo mundo moral), lo que lo alejaría de una reflexión más objetiva sobre las potencialidades reales de las comunidades de trabajo.

Los socialistas utópicos se caracterizaron por ser tanto hombres de ideas como de acción. Entre las experiencias concretas inspiradas en estas ideas, debemos citar el caso de las comunidades de New Lanark (Escocia) y las de New Harmony, fundadas

por Robert Owen, esta última en EUA en el año 1825. Se considera la comunidad de mayor influencia en el siglo XIX, a pesar de sus innumerables problemas. New Harmony fue pensada por Owen como un modelo igualitario de organización social y económica, capaz de crear riquezas grandiosas, en el que se pudieran inspirar tantas otras experiencias. Si bien tuvo un buen comienzo, las desavenencias pronto empezaron a minar la sustentabilidad del proyecto que finalmente cede en el año 1827.

Las ideas de Owen se popularizaron en el periódico “El Economista” (1821), donde utiliza por primera vez el término cooperativa, en la revista “Crisis” (1832), en la que exalta la idea de la cooperación. A partir de estas ideas y experiencias prácticas, los propios obreros intentaron como solución a la problemática social, llevar a cabo los postulados de Owen. Se organizaron cooperativas de diverso tipo, como también congresos y reuniones para promover estas entidades a nivel internacional.

El médico William King (1786-1865), por su parte, concibió la idea de la cooperación como un medio efectivo de reforma social. En este sentido, consideraba la autoayuda entre los obreros como imprescindible para la acción cooperativa, mediante el aporte de sus asociados. Creó cooperativas de consumo y escuelas de educación cooperativa.

Michel Derrion (1786-1865), es otro nombre vinculado al desarrollo de las ideas cooperativas. Fundamentó la creación de almacenes cooperativos, al tiempo que consideraba al consumidor como determinante en el desarrollo de las cooperativas, por sentirse estimulado y comprometido con la entidad.

Philippe Buchez (1796-1865) puede ser considerado ciertamente el “padre del cooperativismo francés”. Analiza un sistema de principios fundamentales de la cooperación, que se corresponden en su mayoría con las del cooperativismo en general. Planteó el principio de la democracia y la distribución de los ingresos, en correspondencia con el trabajo de cada socio. El criterio era que los trabajadores debían ayudarse entre sí y el Estado no debía intervenir, ya que con una buena conducción de la empresa, esta iría creciendo y obteniendo excedentes hasta formar un fondo común para realizar transformaciones en beneficio de la clase obrera. Tenía la idea de un banco Central del Estado para administrar los fondos y transformar la sociedad sobre bases cooperativas.

Las ideas cooperativas tienen repercusión también en el periodista Louis Le Blanc (1812-1882) quien popularizó en Francia las cooperativas obreras de producción. Sus ideas se manifiestan en torno a las relaciones Estado-Cooperativa, a la autonomía de las cooperativas, y a la organización del trabajo.

En síntesis, los aportes de los socialistas utópicos, sobre la conceptualización del cooperativismo se pueden articular en tres premisas esenciales, a saber: i) el derecho de propiedad está fuertemente limitado por el colectivo social; ii) los principales recursos económicos de la sociedad cooperativa están en manos y bajo su control de la masa trabajadora y, iii) su gestión está dirigida a promover la igualdad y la justicia social (Arico; pp. 1051 en Bobbio et. al. 1998).

En esta conceptualización histórica del cooperativismo, emerge la experiencia práctica en Inglaterra con la primera empresa cooperativa moderna inscrita como: “Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale de 1844” que funda los siete principios fundamentales de movimiento cooperativo, que hasta el día de hoy perduran, a saber; i) libre ingreso y libre retiro; ii) control democrático; iii) neutralidad política, racial y religiosa; iv) ventas al contado; v) devolución de excedentes; vi) interés limitado sobre el capital; y vii) educación continua.

La experiencia de Rochdale mostró la capacidad de organización de la clase trabajadora, marcó el inicio del cooperativismo mundial, demostró la factibilidad de la cooperación desde el punto de vista económico y social, así como la divulgación de la doctrina cooperativa (Izquierdo; (s/f)). Esto es tan efectivo, que en 1895 se crea la Alianza Cooperativa Internacional –ACI, organización internacional que difunde y promueve los principios de Rochdale, han sido ratificados en 1937 en Viena, en 1966 en Londres y en 1995 en Manchester.

III.4 El debate sobre los principios del cooperativismo

Los principios del cooperativismo no han estado exentos de debate y polémica tanto política como ideológica, entre las ideas capitalistas y socialistas de sociedad.

Por un lado, los estudios del cooperativismo pro capitalismo

han tendido a ratificarlos como principios económico – productivos, que son compatibles con su forma producción, en tanto el cooperativismo sea neutro políticamente, lo que garantizaría la aplicación del tercer principio de Rochdale. Se define a las sociedades cooperativas como empresas. Su misión central es generar excedentes que permitan a sus dueños – usuarios obtener beneficios económicos, que no obtendrían en forma individual, en una economía rentista como la capitalista.

Desde la perspectiva de la economía clásica conservadora, unos de sus principales exponentes, J. Stuart Mill, sustenta que el sistema de cooperativas bien articulado en la sociedad capitalista tiene ventajas morales, que expresa en la siguiente afirmación:

...el apaciguamiento del conflicto entre el capital y el trabajo; la transformación de la vida humana, convirtiendo la actual lucha de clases que tiene intereses opuestos en una rivalidad amistosa en la persecución de un bien que es común a todos, la elevación de la dignidad del trabajo; una nueva sensación de seguridad y de independencia en clase trabajadora y el convertir las ocupaciones cotidianas del ser humano en una escuela de simpatías sociales y comprensión practica (Mill; 1951;675).

Esta concepción insiste que la forma de producción cooperativa no es un resorte de cambio de la sociedad capitalista hegemónica; por el contrario, al mantener la imparcialidad de su quehacer económico - productivo, social y político es muy funcional para enfrentar las crisis cíclicas del modelo capitalista de producción y sus costos sociales (Perius, 1983; Da Silva, Ratzmann; 2008; 86-85).

Por otro lado, hay quienes han cuestionado el tercer principio de Rochdale, argumentando que la tradición del cooperativismo es de carácter obrero y popular, lo que define a priori su carácter político e ideológico de resistencia y crítica al modelo capitalista dominante. Se plantea que la experiencia histórica del cooperativismo nace de la exclusión de los obreros del sistema productivo basado en el capital. Por tanto, es una respuesta política y social que pone en cuestión al concepto del *homo economicus* del modelo capitalista. Se articula en la práctica, por medio de la acción de cooperar entre pares, el *homo social* que tiene como norte el

fortalecimiento orgánico de la sociedad, a través de la satisfacción de necesidades económico - productivas y de pertenencia socio - cultural. Todo centrado en la aplicación empírica de los principios de igualdad y justicia social.

Marx, en su Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores en Londres 1864, plantea abiertamente la importancia que juega el cooperativismo como forma de resistencia productiva y política al capitalismo:

...nos referimos al movimiento cooperativo, y, sobre todo, a las fábricas cooperativas creadas, ...Es imposible exagerar la importancia de estos grandes experimentos sociales que han mostrado con hechos, no con simples argumentos, que la producción en gran escala y al nivel de las exigencias de la ciencia moderna, puede prescindir de la clase de los patronos, que utiliza el trabajo de la clase de las «manos»; han mostrado también que no es necesario a la producción que los instrumentos de trabajo estén monopolizados como instrumentos de dominación y de explotación contra el trabajador mismo; y han mostrado, por fin, que lo mismo que el trabajo esclavo, lo mismo que el trabajo siervo, el trabajo asalariado no es sino una forma transitoria inferior, destinada a desaparecer ante el trabajo asociado que cumple su tarea con gusto, entusiasmo y alegría (Marx, 1864).

Además, el trabajo, ahora asociado, representa un paso más allá del trabajo asalariado, ya que dispensa de la figura del patrón (Haddad, 2003).

Marx reconoce más adelante en su intervención la tradición utópica del cooperativismo. En sus palabras: “en Inglaterra, las semillas del sistema cooperativista fueron lanzadas por Robert Owen; las experiencias obreras llevadas a cabo en el continente fueron, de hecho, el resultado práctico de las teorías, no descubiertas, pero proclamadas en voz alta en 1848” (Marx, 1864). Este reconocimiento fundamental sitúa la idea de cooperativismo como parte de la discusión político ideológica de la época, entre socialistas y liberales.

Por último, para distintos autores, el cooperativismo determina una vía reformista transformadora del modelo capitalista, que se encamina hacia la construcción de un modelo socialista democrático (Maurer Junior; 1996, Pinho; 1965, Martins; 2003).

III.5 Los aportes teóricos de la crítica social³ a la concepción del cooperativismo

Los aportes de Marx y Engels a la conceptualización del cooperativismo son significativos. Ambos autores articulan el concepto de cooperativismo analizado desde dos perspectivas. La genético-estructural de autogénesis de la especie humana, en cuanto cooperación social necesaria para la producción de valores de uso, y la de la cooperación histórico-genética dentro de una formación social concreta, la capitalista en nuestro caso, para la producción de valores de cambio bajo condiciones de explotación.

En cuanto a la primera visión, Engels apunta a la siguiente definición orgánica de la sociedad:

La producción humana alcanza, por tanto, en un determinado estadio, un nivel tal que no solo satisface las necesidades indispensables a la vida, sino que crea productos de lujo, si bien, al principio, están reservados a una minoría. La lucha por la vida, si, por un instante, queremos conceder algún valor a esa categoría, se transforma en un combate por los goces, no ya solo por los medios de existencia, sino por medios de desarrollo, por medios de desarrollo producidos socialmente y cooperativamente (Engels; 1875).

Respecto de la segunda visión, Marx define que el desarrollo del cooperativismo está determinado por la composición estructural de la sociedad capitalista. En sus palabras:

Las fábricas cooperativas de trabajadores, al interior del régimen capitalista, son la primera ruptura de la vieja forma, a pesar de que naturalmente, en su organización efectiva, reproduzcan y tengan que reproducir, por todas partes, todos los defectos del sistema capitalista. Sin embargo, dentro de ellas se suprimió la oposición entre capital y trabajo, aunque todavía apenas bajo la forma en la cual son los trabajadores como asociación los capitalistas de ellos mismos, es decir, aplican los medios de producción para explotar el trabajo propio (El capital, libro III, cap. XXIV).

³ Sobre crítica social véase: Villalobos, Mario; (2010); "Ciencia Social como crítica social. La revolución epistemológica de Karl Marx"; Primera edición; Colección Ciencias Humanas, Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Por tanto, la cooperativa es una negación del capitalismo no lo suficientemente negativa como para proporcionar una superación positiva. “Es la negación del principal fundamento del sistema, la propiedad privada individual, pero una negación limitada, ya que es promovida al interior del régimen capitalista. Producir en la escala óptima y con la mejor tecnología es la condición de supervivencia de la cooperativa en la competencia con las demás empresas, cooperativas o no, pero no es la garantía de emergencia de una nueva formación social” (Haddad, 2003).

Retomando el Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores, Marx plantea que:

Al mismo tiempo, la experiencia del periodo comprendido entre 1848 y 1864 ha probado hasta la evidencia que, por excelente que sea en principio, por útil que se muestre en la práctica, el trabajo cooperativo, limitado estrechamente a los esfuerzos accidentales y particulares de los obreros, no podrá detener jamás el crecimiento en progresión geométrica del monopolio, ni emancipar a las masas, ni aliviar siquiera un poco la carga de sus miserias. Este es, quizá, el verdadero motivo que ha decidido a algunos aristócratas bien intencionados, a filantrópicos charlatanes burgueses y hasta a economistas agudos, a colmar de repente de elogios nauseabundos al sistema cooperativo, que en vano habían tratado de sofocar en germen, ridiculizándolo como una utopía de soñadores o estigmatizándolo como un sacrilegio socialista. Para emancipar a las masas trabajadoras, la cooperación debe alcanzar un desarrollo nacional y, por consecuencia, ser fomentada por medios nacionales. Pero los señores de la tierra y los señores del capital se valdrán siempre de sus privilegios políticos para defender y perpetuar sus monopolios económicos. Muy lejos de contribuir a la emancipación del trabajo, continuarán oponiéndole todos los obstáculos posibles.

La perspectiva de este juicio crítico de Marx sobre las concepciones conservadoras del cooperativismo está determinada por el desarrollo histórico de la época y, como ya se ha mencionado anteriormente, es la contraposición a las definiciones economía clásica sobre el concepto. Marx define el cooperativismo como una forma de producción social en transición, y que permite el resquebrajamiento de la base del poder del dueño del capital, de carácter individual.

Según Jacques Texier en su texto “Democracia, socialismo, autogestión”, para resumir la tesis marxista:

Hay que afirmar que, a pesar de todas las reservas o añadidos necesarios, Marx hace en definitiva un juicio muy positivo sobre las fábricas cooperativas. El razonamiento se articula en la caracterización de las sociedades por acciones desde un doble punto de vista: De una parte, tiene la particularidad de que el capital no es privado sino “social”: es una socialización que opera en el marco del sistema capitalista sin abolirlo; es pues una socialización contradictoria, pero que prepara directamente la socialización auténtica del modo de producción de los productores asociados. Y esto tanto más, cuanto estas sociedades por acciones son también caracterizadas por la desunión de la propiedad y de las funciones de dirección.

De la misma manera, la profundidad conceptual sobre empresas cooperativas y su rol en la jibarización del modelo capitalista de dominación, están determinadas por condiciones reales de dominación a nivel de la superestructura jurídico – política.

Las cooperativas de productores pueden sobrevivir dentro de la economía capitalista solamente que encuentren la manera de suprimir por algún medio la contradicción capitalista entre el modo de producción y el modo de cambio, lo cual se logrará únicamente librándose artificialmente de la influencia de las leyes de la libre competencia. Su éxito dependerá de que se aseguren de antemano un círculo constante de consumidores, es decir, de que aseguren un mercado constante (Luxemburgo, 1967).

Esta posición fortalece la idea que las empresas cooperativas productoras y las consumidoras deben ser competitivas en la producción de sus bienes, por un lado, y de sus servicios, por otro, ya que son los que permiten la distribución de la riqueza producida por la fuerza de trabajo. Se deben articular y coordinar ambos tipos empresas cooperativas, para ser competitivas con respecto a las empresas capitalistas de carácter individual. A partir de estos elementos, se ratifica que el cooperativismo no aparejado a lucha político ideológica, y sometido a los espacios o intersticios que el modelo de acumulación capitalista, solo será una experiencia de fortalecimiento socio – económico, como lo esperan los sectores conservadores de la sociedad.

Por tanto, como plantea Marx, el movimiento cooperativo es una de las fuerzas transformadoras de la sociedad presente, basada en el antagonismo de clases. El gran mérito de este movimiento consiste en mostrar que el sistema actual de subordinación del trabajo al capital, sistema despótico que lleva al pauperismo, puede ser sustituido con un sistema republicano y bienhechor de asociación de productores libres e iguales (Marx, 1866).

De la misma manera, se puede destacar al cooperativismo como un movimiento social, que puede contribuir a la transformación de la sociedad capitalista, a pesar de sus limitaciones:

...el movimiento cooperativo, limitado a las formas enanas, las únicas que pueden crear con sus propios esfuerzos los esclavos individuales del trabajo asalariado, jamás podrá transformar la sociedad capitalista. A fin de convertir la producción social en un sistema armónico y vasto de trabajo cooperativo son indispensables cambios sociales generales, cambios de las condiciones generales de la sociedad, que solo pueden lograrse mediante el paso de las fuerzas organizadas de la sociedad, es decir, del poder político, de manos de los capitalistas y propietarios de tierras a manos de los productores mismos (Marx, 1866).

Bajo la misma égida argumentativa, Lenin, por su parte, aborda la problemática del cooperativismo como forma de organización de la producción y de la propiedad. Reflexionó en torno al papel de las cooperativas como instrumento de lucha de la clase obrera, al que consideró un elemento básico para el desarrollo de las fuerzas productivas, en el modelo económico de la transición al socialismo, donde la presencia de una economía mixta era insoslayable. Al propio tiempo, lo concibió como método de administrar y organizar la producción (Izquierdo, s/f). Introdujo dos aspectos novedosos en el análisis de los principios cooperativos hasta ese momento estudiados: la posibilidad del papel rector de la clase obrera en el proceso de cooperativización, y el apoyo que debía dar el Estado al mismo, sin violar su autonomía.

En el artículo “Sobre la cooperación”, escrito en 1923, la teoría de Lenin sobre el cooperativismo adquiere una mayor conformación. En el mismo enfatiza la importancia de las cooperativas, como una de las premisas para la transformación socialista de la agricultura:

La significación de las empresas de ese género es inmensa, porque si la hacienda campesina, antes pobre y mísera, continuara viviendo a la antigua ni siquiera se podría hablar entonces de ninguna construcción segura de la sociedad socialista. Solo en el caso de que se logre mostrar a los campesinos las ventajas del cultivo social, colectivo, asociado, cooperativo de la tierra y solo si consigue ayudar al campesino por medio de la hacienda asociada, cooperativa, podría la clase obrera, que tiene en sus manos el poder del Estado, demostrar realmente su razón al campesino y atraer realmente hacia ella, de modo firme y efectivo, a la masa integrada por muchos millones de campesinos (Lenin, 1970).

A diferencia de las cooperativas que surgieron inicialmente en la sociedad capitalista, que lo hicieron para luchar contra el orden económico y social existente, Lenin consideraba que en el socialismo eran una vía para lograr el desarrollo de este. Destacaba además, que la cooperación era indispensable para edificar la sociedad socialista completa. “Eso no es todavía la edificación de la sociedad socialista, pero si es imprescindible y suficiente para esa edificación” (Lenin, 1970).

Desarrolla también de forma creativa, los principios sobre los que se basa el movimiento cooperativo internacional, destacando la necesidad de subordinar los intereses privados a los generales de orden social y de elevar el nivel cultural de los cooperativistas, para llevar a cabo la cooperativización de forma gradual. Al respecto subraya: “...nos queda por hacer una cosa “nada más”, elevar a nuestra población a tal grado de “civilización” que comprenda todas las ventajas de la participación de cada cual en las cooperativas y organice esta participación. Eso y “nada más”. Ninguna otra sabiduría es necesaria ahora para pasar al socialismo.”(Lenin, 1970).

En término de síntesis, la mirada de los marxistas entrega elementos críticos a la conceptualización del cooperativismo, que los socialistas utópicos y los cooperativistas pro-capitalismo no desarrollaron, por las limitaciones de su enfoque de análisis y su carácter ideológico. Estos elementos críticos son:

- a) El cooperativismo se puede analizar desde dos vertientes epistemológicas de carácter complementaria genético-estructural (Engels) e histórico-genética (Marx).

- b) El cooperativismo se define como la primera ruptura de la vieja forma de producción capitalista individual, que pone en tensión la relación capital – trabajo.
- c) El cooperativismo, siendo alternativo a la forma de producción, no necesariamente rompe con el modo de producción capitalista.
- d) El cooperativismo se define como una forma de producción de transición de carácter social, que permite el resquebrajamiento de la base del poder del dueño del capital de carácter individual.
- e) El cooperativismo es una socialización que opera en el marco del sistema capitalista, sin abolirlo; es pues una socialización contradictoria, pero que prepara directamente la socialización auténtica del modo de producción de los productores asociados.
- f) El gran mérito de este movimiento cooperativista consiste en mostrar que el sistema de subordinación del trabajo al capital, sistema despótico que lleva al pauperismo, puede ser sustituido con un sistema republicano y bienhechor de asociación de productores libres e iguales.
- g) Para convertir la producción social en un sistema armónico y vasto de trabajo cooperativo, son indispensables cambios sociales generales, cambios de las condiciones generales de la sociedad, que solo pueden lograrse mediante el paso de las fuerzas organizadas de la sociedad, es decir, del poder político, de manos de los capitalistas y propietarios de empresas, a manos de los productores mismos, los trabajadores.
- h) La máxima descentralización económico – política productiva en la sociedad se consigue con los sistemas de producción cooperativa. Una persona un voto.
- i) El cooperativismo, como forma de organización de la producción y de la propiedad, es indispensable para edificar una nueva sociedad de carácter democrático, igualitario y de justicia social, es decir, una democracia avanzada de base socialista.

IV. Gestión social

El tema central de este acápite es definir el referencial teórico sobre gestión social, y posteriormente articularlo en las conclusiones con las definiciones de economía solidaria, descentralización y cooperativismo.

Para definir gestión social debemos articular diversos conceptos, que permitirán sintetizar de mejor manera su estructura y validación conceptual.

La gestión social tiene una raigambre conceptual vinculada al concepto de desarrollo local – territorial con un sujeto ciudadano (sociedad civil) que participa y decide. Se entiende como aquella acción coordinada entre la sociedad y el poder público municipal, instituida por medio de un proceso participativo y democrático, en pro del bienestar social, económico, político y cultural de un territorio dado.

Desarrollo local es un proceso centrado en un territorio concreto, en el cual los protagonistas son una pluralidad de actores que ocupan determinadas posiciones en el espacio social, y que establecen relaciones en función de objetivos y proyectos comunes.

Ciudadanía deliberativa quiere significar que la legitimidad de las decisiones políticas debe tener origen en procesos de discusión, orientados por los principios de la inclusión del pluralismo, de la igualdad participativa, de la autonomía y del bien común. Así, la integración de estos dos conceptos implica la redefinición de los parámetros tradicionales de la gestión pública local, esto es, pasar de una gestión centralizada en el poder ejecutivo municipal (alcalde y sus secretarios) y legislativo (Cámara o Concejo de Concejales) hacia una gestión descentralizada, en la cual los diferentes grupos que componen la sociedad local interactúen con el poder público, en beneficio de la comunidad.

Una de las premisas que facilitan el proceso de desarrollo local por medio de decisiones concertadas de modo deliberativo entre la sociedad civil, el mercado y el poder público, es la proximidad entre la autoridad pública y la población. Las políticas públicas proyectadas bajo la interacción sociedad-Estado en territorios donde los actores están más próximos, tienen mayor posibilidad de adecuación a las necesidades identificadas.

Contraria a esta posibilidad de interacción sociedad-Estado es la actitud gestora local denominada por Claus Offe de “monística y anticuada”, que son aquellos ordenes institucionales fundados solo en el protagonismo del Estado, del mercado, de la sociedad civil. Las soluciones de los diseños institucionales volcados al desarrollo local deben tomar en cuenta la composición de esos tres componentes –poder público, sociedad civil y mercado- en la medida en que cada uno de ellos depende del otro y son “modos ideales-típicos en los cuales las personas viven e interactúan” (Offe, 1999). El autor explica que la necesidad de coordinación entre los tres elementos se da en función de que “cada uno de ellos activa y de cierta forma se basa en una de las tres capacidades colectivamente relevantes por medio de las cuales los seres humanos pueden intervenir en el mundo social” (Offe, 1999). Cada uno de esos componentes busca maximizar un valor: en el caso del *Estado*, “comprendiendo derechos y deberes”; en el caso del mercado, la “libertad de elección”; en el caso de las comunidades, “la identidad y su preservación (por medio de compromisos, solidaridad y lealtad)”. Así, los procesos de desarrollo local no pueden basarse en una opción monística, o monológica, puesto que ella tiende a no considerar las contribuciones que los otros dos componentes tiene para ofrecer. Como también la combinación no puede ocurrir solo entre dos elementos, sean Estado-mercado, Estado-sociedad civil o mercado-sociedad civil. Es necesario que ninguno se sobreponga al otro o que lo elimine.

El problema de diseñar y defender relaciones Estado-sociedad, (...) no está en simplemente escoger uno de los tres patrones de forma simplista, sino que de comprometerse, o, en la pero hipótesis, tolerar un proceso de diseño [de] reajuste y sintonización fina (...) en el cual los tres tengan papeles variables que se limiten entre sí. La capacidad de inventar, implementar y tolerar esas “colchas de retal” (...) es la marca del civismo o del “comportamiento cívico”, esto es, la habilidad y la voluntad de los ciudadanos de utilizar deliberación abierta y pacífica, así como métodos institucionales para enfrentar los conflictos sociales y políticos (Offe, 1999).

La construcción institucional [hacia el desarrollo local], no puede ser más conducida por [burócratas o tecnócratas]. El papel-llave para el diseño y la preservación del orden so-

cial, por lo tanto, debe ser [también] ocupado por los ciudadanos y sus propias asociaciones cívicas. En un mundo institucional esencialmente confuso, precisamos de juicios públicos informados y compromiso cívico deliberativo, al contrario de conocimiento especializado que solo ejerza autoridad en lo que se refiere a lo que hacer y a lo que no hacer (Offe, 1999).

Desde la misma perspectiva, Paula plantea que:

Aquí también se considera que el desarrollo económico no resuelve el problema político de la elección y de la decisión. Como se trata del problema decisorio, el problema está relacionado a la esfera de la administración, resguardando la línea tenue que separa gestión y política. Una vez que hay una tradición de delegar a la burocracia estatal la decisión y la implementación de las políticas públicas, cuando se inserte la participación popular es fundamental discutir lo que pertenece al dominio de la gestión y al dominio de la política: las decisiones son políticas, pero precisan tener en consideración variables técnicas: la implementación es gerencial, pero implica administración de conflictos e intereses que pertenecen a la esfera política (Paula, 2005).

Varias son las posibilidades metodológicas para que el proceso de interacción sociedad civil, mercado y poder público pueda venir al encuentro de las necesidades de un lugar⁴. Hay un componente en todo ese contexto, sin embargo, que debe ser siempre considerado como fundamental para que el desarrollo con ciudadanía sea exitoso: es el de participación que “supone una relación en que actores, usando recursos disponibles en los espacios públicos, hacen valer sus intereses, aspiraciones y valores, construyendo sus identidades, afirmándose como sujetos de derecho y obligaciones” (Teixeira, 2000,37). De ese modo, participar es privilegiar acciones concertadas entre sociedad ci-

⁴ Al respecto de esas posibilidades metodológicas Evelina Dagnino en “Sociedad civil y espacios públicos en Brasil” comenta: “Una consecuencia concreta fundamental de esas visiones han sido la emergencia de experiencias de construcción de *espacios públicos* (cursiva de la autora), tanto de aquellos que pretenden promover el debate amplio en el interior de la sociedad civil sobre temas/intereses hasta entonces excluidos de una agenda pública, como de aquellos que se constituyen como espacios de ampliación y democratización de la gestión estatal. Estamos aquí refiriéndonos a la implementación, a lo largo de la última década, de los varios consejos, foros, cámaras sectoriales, presupuestos participativos, etc.” (Dagnino, 2002, p. 10).

vil, mercado y Estado, con respecto a aquello que la comunidad acredita como importante en su lugar. La participación tiene que ver con el proceso, con el “como”, los resultados son consecuencias de la acción concertada entre los agentes sociales, económicos y estatales.

El tema de la *participación* se inserta en la nueva polarización de los ideales democráticos. El neoliberalismo, por medio del modelo de “democracia legal”, defiende la concepción del Estado-mínimo en su actuación en la sociedad y en la vida privada, dando voz a una expansión de la economía de mercado, según una línea no solo de cuestionamiento del Estado de bienestar y de la democracia de masas, sino también de escamoteamiento de las desigualdades sociales y de las asimetrías de poder y de recursos⁵. En el otro polo, en tanto, está la concepción de “democracia participativa”, que resalta la necesidad de incorporar otros niveles de poder más allá del Estado, pretendiendo a la ampliación de la interacción entre este y la sociedad. Ese modelo tiene como cimientos el principio de que el derecho al desarrollo sustentable puede ser alcanzado en una sociedad participativa, que promueva la idea de eficacia política, teniendo preocupación con los problemas de carácter social y que pueda contribuir para la formación de una ciudadanía calificada capaz de mantenerse permanentemente interesada en el proceso de gobierno (Held, citado por Jacobi, 2000).

Siendo así, la proposición sería una sociedad capaz de intervenir y hacerse presente en el Estado. Al contrario de la propuesta neoliberal de que el Estado deje de intervenir en la economía y en la sociedad, las comunidades locales necesitan señalar y dominar como gestión de sus gobiernos la capacidad y práctica del diálogo entre la sociedad civil, el capital y el gobierno local (Oliveira, 1995). A continuación transcribiremos tres referencias que refuerzan esta proposición:

- a) Es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos de ciudadanía, donde la gestión de bienes y servicios urbanos [y rurales]

⁵ Bajo la concepción neoliberal el “Estado aparece de villano; el mercado, de panacea. Todos los males parecen poder ser resueltos por la apertura de la economía, por la disminución del Estado y/o por la concentración de sus gastos. (...) el neoliberalismo acaba por exigir una profesión de fe en las virtudes del capitalismo y de la libre competencia, no más por una cuestión de opción ideológica, en obediencia a una dada visión del mundo, sino por una cuestión de respeto a las cosas ‘tales como ellas son’” (Paulani, 2005, p. 125-126).

implica una relación directa entre [el gobierno] local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el planeamiento e implementación de las políticas públicas (Ziccardi, 1996,15).

- b) La idea es que políticas públicas formuladas y ejecutadas localmente tienen mayor posibilidad de adecuación a las necesidades y diversidades de la población, así como ser mejor controladas y evaluadas, posibilitando a la comunidad participar como protagonista de su propio desarrollo (Schommer, 2003,105).
- c) Tendríamos así una administración pública co-gestionaria que funcionaría por las alternativas creadas por la ingeniería institucional para la participación popular en la definición de programas, proyectos y gestión de servicios públicos. Eso implica reformular la organización del Estado y elaborar nuevos órdenes institucionales que estimulen prácticas democráticas. Vale resaltar que la ampliación de la institucionalidad política también sería acompañada de un fortalecimiento de la comunidad cívica (Paula, 2005).

Los fundamentos de la gestión social se aproximan a aquellos pregonados por la democracia deliberativa de Habermas, una vez que el fundamento de su proceso de toma de decisión presupone la participación de todos los actores sociales, que de forma directa o indirecta tengan relaciones con la temática en cuestión. Los actores sociales a ser involucrados – el Estado, la sociedad y el mercado – son, potencialmente, los protagonistas del proceso, discutiendo, democráticamente, sus intereses en busca del entendimiento. “Por lo tanto, en el contexto de la gestión social (...), los actores, al hacer sus propuestas, no pueden imponer sus pretensiones de validez sin que haya un acuerdo alcanzado comunicativamente en el cual todos los participantes expongan sus argumentaciones” (Tenório, 2004). Por último, Tenório caracteriza la gestión social en tanto práctica que:

se contrapone a la *gestión estratégica* en la medida en que intenta sustituir la gestión tecnoburocrática, monológica, por una administración participativa, dialógica, en la cual el proceso decisorio es ejercido por medio de diferentes sujetos sociales. (...) En el proceso de *gestión social*, (...) la

verdad solo existe si todos los participantes de la acción social [en el espacio público] admiten su validez, esto es, verdad es la promesa de consenso racional o, la verdad no es una relación entre el individuo y su percepción del mundo, pero si un acuerdo alcanzado por medio de la discusión crítica, de la apreciación intersubjetiva [entre los diferentes actores presentes en el proceso] (Tenorio, 2004).

V. Síntesis: la articulación conceptual entre economía solidaria, descentralización, cooperativismo y gestión social

Esta síntesis articula e integra los conceptos analizados crítica y constructivamente en este trabajo. No existe la intención de dar por cerrado el debate y la argumentación. Por el contrario, se trata de cumplir con el objetivo de ordenar argumentativamente una propuesta de modernización socio - político económica, que se sustente en los actores sociales de base, en términos generales, una democracia de abajo hacia arriba. Se intenta avanzar en el desarrollo de una base conceptual modernizadora y democratizadora de nuestra sociedad, recogiendo la discusión de avanzada que en parte importante de países de América Latina se comienza a practicar con disímiles resultados.

Revisadas las bases epistemológicas de economía solidaria y su vinculación a la descentralización socio político - económica, se plantea que su vínculo conceptual articulador es la participación de las trabajadoras y trabajadores en las decisiones propias de la producción y la redistribución de sus resultados. Por tanto, es una forma de organización productiva altamente vinculada a la democracia participativa y protagónica de los sujetos sociales. Con esto se fortalece la democracia en los ámbitos políticos, sociales, económicos, culturales e identitarios de los actores sociales de base, logrando la máxima expresión de descentralización político-administrativa de un Estado republicano.

La vinculación conceptual entre la economía solidaria, la descentralización y el cooperativismo, está determinada por dos elementos centrales de este último. Primero, el cooperativismo, como forma de producción, se caracteriza como un modelo que

relevo los valores de la solidaridad, igualdad e integración de los dueños de la fuerza de trabajo, elementos que están en el debate conceptual de la economía solidaria. Segundo, la participación directa de los productores en las decisiones de una cooperativa, logrando con esto fortalecer el concepto de descentralización, entendido como autonomía de decisión y capacidad propia de desarrollo de los actores frente al Estado centralizador y autoritario.

De la misma forma, la gestión social se articula con las ideas de la economía solidaria y la descentralización, a partir de fundamentos compartidos. La gestión social se fundamenta en un sujeto social de carácter ciudadano (sociedad civil) que participa y decide en un ámbito territorial, en pro del desarrollo de su comunidad. Se entiende aquella acción como integración democrática entre la sociedad y el poder público local, instituida por medio de un proceso participativo y democrático, en la búsqueda deliberada del bienestar social, económico, político, medioambiental y cultural de su territorio. Estos elementos son participes de la concepción de la economía solidaria y la descentralización. Es importante señalar que el concepto de gestión social aporta el elemento territorial, clave para que los sujetos sociales puedan conformar sus comunidades, y de esa manera vinculen a la estructura político - administrativa local.

Por último, la vinculación conceptual de la gestión social con el cooperativismo, está en que ambas son formas de producción social y se sustentan en la participación de los actores sociales en las decisiones sobre qué y cómo hacer. Por tanto, profundizan la democracia y la modernizan bajo los principios de la participación activa de los sujetos socio-políticos. De hecho, la forma de gestión de una organización cooperativa tiene su referente en la gestión social, siempre y cuando sea democrática y deliberativa, como lo plantea la gestión social en su matriz de principios.

Referencias

- APEL, K.O., EN SIMON – SHÄFLER Y ZIMMERLI (EDS.) (1975). “Wissenschaftstheorie der Geisteswissenschaften”; Hamburgo, Alemania: Hoffman und Campe. Traducción de J. M. Mardones en “Filosofía de las ciencias humanas y sociales: Materiales para una fundamentación científica”; Barcelona, España: Anthropos, 1991.
- ARROYO, J. “ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA”; EN: MEDEIROS, A. & MARTINS, P. H. (Orgs.) (2003). *Economia Popular e Solidária – Desafios Teóricos e Práticos*. Recife, Brasil: Bagaço.
- BOBBIO, N.; ET al. (1998). *Diccionario de Política*. Madrid, España: Siglo XXI Editores.
- CORAGGIO, J. (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de economía social” en URBARED, Red de Políticas sociales 2002 (www.urbared.ungs.edu.ar). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP.
- _____ (2000). *Da economia dos setores populares à economia do trabalho. Questões debatidas* en: Kraychete, G., Lara, F., e Costa, B. (2000), orgs. “Economia dos Setores Populares: Entre a Realidade e a Utopia”. Petrópolis: Vozes, pp. 91-141.
- CHAVEZ, L. (2008). *Laboratórios Sociais de Autogestão no Brasil e na Argentina: Cooperativas na produção e reprodução da vida em cooperação*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina; Florianópolis; Brasil.
- DAGNINO, E. (ORG.) (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Brasil: Paz e Terra.
- ENGELS, F. (1970). *El problema Campesino en Francia y Alemania*. Obras Completas. Moscú, URSS, Moscú: Editorial Progreso.

- _____ (1970). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Obras Completas; URSS, Moscú: Editorial Progreso.
- JACOBI, P. (2000). *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV.
- HABERMAS, J. (1984). *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid, España: TECNOS.
- HADDAD, F. (2003). *Sindicalismo, cooperativismo y socialismo*, en Boron, A., *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Argentina: CLACSO.
- ICAZA, A. M. S. E TIRIBA, L. (2003). *Economía popular* en: Cattani, A. D. (Org.) "A outra economia"; Porto Alegre, Brasil: Editora Veraz.
- IIZQUIERDO, C. (s/F). *El cooperativismo una alternativa de desarrollo a la globalización neoliberal para América Latina: una visión desde la identidad cooperativa*. Editorial eumed.net. pp. 11 a 14.
- LENIN, V. I. (1970). *Sobre la Cooperación*, O. C. Toma 45. Moscú, URSS: Editorial Progreso.
- LENIN, V. I. (1972). *Socialismo y cooperativismo*. Compilación de escritos. País Vasco, España: Ediciones Cooperativistas.
- LUXEMBURGO, R. (1967). *Reforma o Revolución*, (1908, traducción de la edición en inglés). Colección 70. Grijalbo, México.
- MARIÁTEGUI, J.C. (2009). *7 Ensayos de interpretación de la realidad Peruana*. Buenos Aires, Argentina: Biblioteca del Pensamiento Crítico Latinoamericano.
- MARTINS DE OLIVEIRA, B. (2003). *Economía solidária e o cooperativismo popular: da gênese aos desafios atuais*. Revista Proposta Nº 97 Jun/Ago.
- MIRANDA, L. (2005). *Marxismo y Socialismo Autogestionario*". Cuba: GALFISA. Instituto de Filosofía.
- MARX, C. (1973). *Instrucción sobre diversos problemas a los delegados del Consejo Central Provisional*, en Marx, K. y Engels, F. *Obras Escogidas* (en tres tomos), tomo II. Moscú URSS: Editorial Progreso.
- _____ (1973). *Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores*, Londres Septiembre

de 1864, en Marx, K. y Engels, F., Obras Escogidas (en tres tomos), tomo II. Moscú, URSS: Editorial Progreso.

- _____ (1973). *El Capital*. Tomo 1. Moscú, URSS: Editorial Progreso.
- MILL, J.S. (1951). *Principios de Economía Política*. México DF, México: Fondo Cultura Económica.
- MONTEIRO, A., FERREIRA, B., RICCI, F. *Emprendimientos de Economía Solidária – Analose da Viabilidade da Articulação entre Geração, Reciclagem e Gestão Ambiental*. XII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e VIII Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba.
- OFFE, C. (1999). *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*”, en Pereira, L.C.B., et al (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasil: Editora UNESP.
- OLIVEIRA, F. (1995). *Reforma do Estado e democratização do poder local*”, en Villas-Boas, R. y Telles, V. (Orgs.). *Poder local, participação popula; construção da cidadania*; São Paulo, Brasil: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, p. 5-10.
- PAULA, A.P (2005). *Por uma nova gestão pública*”. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.
- PAULANI, L. (2005). *Modernidade e discurso económico*. São Paulo, Brasil: Boi Tempo.
- SCHOMMER, P. C. (2003). *Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações*, en Revista de Administração de Empresas, v. 43, p. 102-107. São Paulo, Brasil: FGV/Eaespp.
- SINGER, P. (2000). *Economia solidária: um modo de produção e distribuição*, en Singer P. y Souza A. (orgs). *A Economia solidária no Brasil; a autogestão como resposta ao desemprego*”; São Paulo, Brasil: Ed. Contexto.
- SANTOS, B. DE S. E RODRÍGUEZ, C. (2002). *Introdução: para ampliar o cânone da produção*, en Santos, B. de S. (org.). *Produzir Para Viver: Os Caminhos da Produção não Capitalista*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.

- _____ (2005). *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*". Colección Biblioteca de las Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina: CLACSO Libros.
- RAZETO, L. (1997). *Los caminos de la economía de solidaridad*". Buenos Aires, Argentina: Ediciones Lumen-Humanitas.
- _____ (1997). *Factor C*. Conferencia de Luis Razeto en la Escuela Cooperativa Rosario Arjona / CECOSOLA, Venezuela, en <http://www.economiasolidaria.net>.
- _____ (1990). *La economía de solidaridad: Concepto, realidad y proyecto ¿pueden juntarse la economía y la solidaridad?*, en Revista Persona y Sociedad, 13 (2): 97-110, agosto. Santiago de Chile, Chile. Disponible en <http://www.riless.org/biblioteca.shtml>.
- _____ (2006). *Inclusión social y economía solidaria*. Ponencia presentada en el Simposio Latinoamericano Inclusión Social, dimensiones, retos y políticas, Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.economiasolidaria.net/textos/articulos/Venezuela2006.php>.
- TEXEIRA, E.C. (2000). *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador, Brasil: UFBA.
- TENÓRIO, F. G. (2004). *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. 2ª ed. Rev. Ijuí, RS: Ed. Unijuí.
- _____ (1990). *O mito da participação*. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 3, p. 162-164. Rio de Janeiro, Brasil.
- TENÓRIO, F. G. Y ROZENBERG, J. E. (1997). *Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. Revista de Administração Pública, v. 31, n. 4, p. 101-125. Rio de Janeiro, Brasil.
- TEXIER, J. (2000). *Democracia, Socialismo y Autogestión*. La Pensée, N° 321. Paris, Francia.
- VILLALOBOS, M. (2010). *Ciencia Social como crítica social. La revolución epistemológica de Karl Marx*. Primera edición, Colección Ciencias Humanas. Santiago de Chile, Chile: Ediciones LOM.
- ZICCARDI, A. (COORD.) (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México (D. F.): IIS/UNAM.

La vía chilena a la dependencia: reprimarización y subordinación económica¹

Alexis Cortés²

Resumen

Este capítulo cuestiona la idea de que la trayectoria económica chilena reciente se caracterizaría por la existencia de dos modelos de desarrollo. Se afirma, por el contrario, la existencia de “un” modelo basado en una estrategia neoliberal de crecimiento “compradora” de tecnología, sustentada en la exportación de productos primarios. Prueba de ello sería el rol central que juega el cobre en la economía, pese a la diversificación de productos de exportación (también primarios), otorgándole un papel subordinado a Chile en la división internacional del trabajo, particularmente en lo que respecta a la generación y aplicación de tecnologías. Así se tematiza la perspectiva que sitúa a Chile como una alternativa de desarrollo económico para la región, pues resulta claro que una estrategia “reprimarizada” de exportaciones, con baja aplicación de tecnología, es insuficiente para dar cuenta de los desafíos que esta fase de la modernidad presenta a las diferentes realidades nacionales en vías de desarrollo.

¹ Este texto es una versión corregida y ampliada del artículo “La reprimarización del modelo chileno” publicado en la Revista Oikos (Rio de Janeiro) el año 2012 en la edición V11: n1. Agradezco al profesor José Maurício Domingues para haberme estimulado a desarrollar esta reflexión.

² Doctor en Sociología por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), es académico del departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado donde dirige el Magíster en esa disciplina.

Palabras clave: desarrollo, reprimarización, cobre, economía chilena.

I. Introducción

En la última década, la dinámica de los países latinoamericanos estuvo marcada por un debilitamiento de la hegemonía neoclásica y por la recuperación de nociones de intervención estatal en la economía, configurando, en cierta medida, una agenda neo-desarrollista que reconsidera al Estado como regulador de las asimetrías reproducidas por el mercado y como garante de la inclusión social (Boschi, 2011). Sin embargo, Chile pareció permanecer ajeno a esta tendencia hasta las movilizaciones de 2011 que han sido acompañadas de un cuestionamiento del modelo local. Hoy, cuando la “ola de gobiernos progresistas” vive su ocaso, el país andino avanza hacia la problematización de los pilares del modelo económico: el sistema educacional, previsional y el código del trabajo; no obstante la “vía chilena” al neoliberalismo sigue siendo usada como ejemplo a seguir para los países de la región. Chile tendría la virtud de combinar exitosamente crecimiento económico con inclusión social. Uno de los más célebres difusores de esta idea lo sintetizó así: “[Chile,] el modelo perfecto de los ideólogos del libre mercado (orientado en los años 70 por los “Chicago Boys” y apoyado por el FMI en la dictadura de Pinochet) es, de hecho, un caso exitoso de transición a una nueva estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones” (Castells, 1999, p. 141).

Manuel Castells, poniendo de relieve la relación entre democracia y desarrollo, sustenta que, en el caso chileno, coincidieron dos transiciones, pues el paso de este país, a lo que el autor denomina como la era del *informacionalismo* – o sea, el sistema de producción económico tecnológico que se caracteriza por la centralidad de la capacidad tecnológica de procesar información y generar conocimiento - coincidió con la transición política desde la dictadura a la democracia. Lo que en términos económicos implicaría el pasaje de un modelo de carácter liberal-autoritario excluyente para un modelo liberal-democrático inclusivo (Castells, 2005). El particular desempeño de la economía chilena, sumado a la especificidad de la doble transición de su modelo, llevó al sociólogo de origen español a resaltar la relevancia del

caso chileno como modelo para iluminar las posibilidades de desarrollo de otros países periféricos.

¿Realmente el retorno democrático implicó una modificación de las lógicas de acumulación y regulación instauradas durante la Dictadura Militar? El argumento de este texto es que no existen dos modelos de desarrollo en el Chile reciente, sino uno basado en la “reprimarización”, aunque ahora más sofisticada, de su estrategia de exportaciones. Para sustentar esta idea se contrasta la tesis de Castells con la de otros autores, en especial con la de Alice Amsden, quien con su distinción entre *the rest* y *the reminder*, por un lado, y entre países “productores” y “compradores” de tecnología, por otro, entrega un poderoso y original marco analítico y empírico para comprender las diversas vías empleadas por los países periféricos y las distancias generadas entre este grupo de países en su integración a la economía global (Amsden, 2001).

Se mostrará cómo este modelo “reprimarizado” de desarrollo chileno aún se sostiene sobre el papel central del cobre en su economía. Modelo que, pese a la emergencia de nuevos productos de exportación, aún continúa teniendo como origen la explotación de fuentes primarias de riqueza, otorgándole un papel subordinado a Chile en la división internacional del trabajo y, en particular, en la generación y aplicación de tecnologías y nuevas formas de producción³.

El cobre no solo es angular desde un punto de vista económico y político, sino que también es esencial para comprender las trayectorias de desarrollo del país. Toda vez que permite reactualizar el debate de la dependencia monoprodutiva de un país que a comienzos de siglo XX era el poseedor de una enorme riqueza natural que lo llevó a ser el principal productor de salitre del mundo. Sin embargo, la falta de madurez capitalista de su economía y la fuga de esa riqueza al exterior llevaron a que esa oportunidad se transformara en el ejemplo contrario de lo que se debía hacer para desarrollar el país, siendo la referencia negativa obligada de las políticas desarrollistas durante el siglo XX en el país andino. Al mismo tiempo, la política chilena para el cobre también refleja las contradicciones de su modelo, ya que CODELCO, la empresa minera estatal encargada de explotar el

³ Aunque no se desconoce la centralidad de la desigualdad que este modelo ha generado, esta arista ha quedado fuera del análisis de este capítulo.

metal, sobrevivió a la ola privatizadora de la ortodoxia neoliberal durante la dictadura, aunque su producción experimentó un proceso de desnacionalización sistemático, especialmente a partir de los gobiernos democráticos (Alcayaga, 2005). Todo esto, sumado a elementos tales como la inexistencia de un royalty minero efectivo a las empresas extranjeras que compiten con la estatal, así como la permanencia hasta el día de hoy de la “Ley Reservada del Cobre”, que obliga a CODELCO a entregar el 10% de los ingresos (no solo de sus ganancias) a las fuerzas armadas; configuran una situación de insustentabilidad económica a largo plazo, por la condición de recurso no renovable que posee el cobre⁴.

La conjugación de estos argumentos lleva a cuestionar la idea de Castells que sitúa a Chile como una alternativa de desarrollo económico para otros países de la región, pues, no obstante, las significativas cifras económicas y sociales que ha experimentado el país, parece claro que una estrategia “reprimarizada” de exportaciones con baja aplicación de tecnología es insuficiente para dar cuenta de los desafíos que esta fase de la modernidad presenta a las diferentes realidades nacionales (Domingues, 2009). Ningún país puede desarrollarse únicamente de la renta de sus recursos naturales sin complejizar industrialmente su economía mediante la generación de valor agregado. Sin bien Chile ha sido eficiente para generar un imaginario que lo sitúa como un país emergente, lo cierto es que su economía sigue siendo extremadamente dependiente del sector primario y su posición está fuertemente subordinada en la división internacional del trabajo.

II. Chile y su(s) Modelo(s) de Desarrollo

Para Manuel Castells, en Chile habrían estado presentes dos modelos de crecimiento: el primero, en la dictadura del General Pinochet (1973-1989), basado en la “absoluta explotación de la población y en la devastación del medio ambiente, para dar soporte a la competencia salvaje en los mercados externos” (Castells, 1999, p. 141). Y, el segundo, un modelo de crecimiento

⁴ Por primera vez en su historia, el año 2016 CODELCO debió endeudarse para pagar el royalty de la Ley Reservada del Cobre a las Fuerzas Armadas.

con sustento democrático (a partir de los años 90), el que uniría competitividad externa, bienestar social y expansión del mercado interno basado en la distribución de la riqueza y en una mayor modernización tecnológica/administrativa. Este último modelo, para Castells, representaría una oportunidad de desarrollo económico sostenible en la nueva economía global y un modelo a seguir para el resto de la región.

Ambos modelos compartirían el énfasis pro mercado y la apertura económica como elementos centrales del crecimiento económico, no obstante, tendrían también una clara diferencia. Por un lado, “el modelo autoritario liberal excluyente” es definido como el modelo de desarrollo que margina de los beneficios del crecimiento a la gran parte de la población a través del ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado y que prioriza los mecanismos de mercado por sobre los valores de la solidaridad social, prácticamente con ausencia de políticas correctoras de las desigualdades sociales. Por otro, “el democrático liberal inclusivo” sería un modelo de desarrollo administrado a partir de un Estado democrático que mantiene los mecanismos de mercado como forma esencial de distribución de recursos, estando abierto a la aplicación de políticas públicas con miras a conseguir la inclusión del conjunto de la población a los beneficios del progreso económico, mediante una política fiscal redistributiva y un gasto social más vigoroso. El mismo se sostendría en la estabilidad institucional dada por un sistema democrático legitimado por la voluntad popular, por la continuación de la orientación abierta de la economía (por ejemplo, en los Tratados de Libre Comercio), además de una sólida política de control inflacionario, el aumento del gasto social y la aplicación de políticas reguladoras en lo económico y en lo social.

La conjugación de apertura económica con intervención estratégica del sector público tendría como resultado una transformación del modelo exportador en las últimas décadas. Y así lo sintetiza Castells en su libro dedicado a Chile:

...en 1990 las exportaciones mineras eran el 55,5% del total, en el 2000 el 46,4%. Asimismo las agropecuarias, silvícolas y de pesca disminuyeron del 11,9% al 9,4%. En cambio, las industriales se incrementaron del 28,3 al 44,2%, con un crecimiento especialmente intenso en las no tradicionales, del 12,3% al 32,7%. Las exportaciones agroindustriales,

acuícolas e industrial-pesqueras que eran de 2123 millones de dólares en 1990, alcanzaron los 4783 millones en 2000. Se puede apreciar, por tanto, una modernización del aparato productivo y la apertura de nuevas líneas de competitividad industrial, particularmente en el sector agro-industrial e industrial-acuícola (Castells, 2005, p. 74).

Vale la pena notar que, pese al optimismo de la mirada de Castells en relación a Chile, el autor no duda en marcar las deudas de esta vía de crecimiento, reconociendo que el punto más débil del país andino es la transición de recursos humanos y organizativos al modelo “informativo” de desarrollo, el que se basaría en la capacidad de generación de conocimiento, recepción de transferencia tecnológica y formación de fuerza de trabajo informativa. Sin embargo, “las nuevas líneas de competitividad industrial” no parecen representar para el autor una reprimarización sofisticada y sí un nuevo modelo productivo. Como se mostrará, esta nueva fase exportadora, que comparten ambos modelos identificados por Castells, fue acompañada además por una fuerte desindustrialización realizada durante la dictadura militar y por una creciente dependencia de productos primarios en su estrategia de exportación, que, por más que haya registrado importantes inversiones técnicas, no es suficiente para responder a las altas exigencias de producción tecnológica de la actualidad, manteniendo a Chile en una posición subordinada en el concierto internacional.

Ahora bien, no se puede desconocer que la variable “democracia” le da una enorme fuerza al argumento de Castells; sin embargo, tal como afirma Naomi Klein (2007), en su libro *La Doctrina del Shock*, en donde describe el auge de lo que denomina capitalismo de desastre neoliberal, existe una relación profunda entre la instauración del libre mercado y el poder de *shock* que caracteriza situaciones de excepción como los golpes de Estado. Así, la aplicación de políticas neoliberales precisa de una estrategia que se afirma en la ocurrencia de una crisis o estado de *shock*, suceso que permitiría, entre otras cosas, las ventas de los pedazos de la red estatal a los agentes privados, mientras los ciudadanos aún no se recuperan del trauma social, posibilitando que las “reformas” rápidamente se vuelvan permanentes. Según Klein, eso sería lo que ocurrió en Chile durante la Dictadura de Pinochet. Inspirados intelectualmente por el Nobel de Economía Milton Friedman y por sus seguidores locales formados en la

escuela de Chicago, en este país fueron aplicadas una serie de radicales reformas que implicaron una de las transformaciones capitalistas más extremas vistas en algún lugar (Gárate, 2012b; Valdés, 1995).

Bajo este argumento, el modelo económico neoliberal puede imponerse parcialmente en regímenes democráticos, sin embargo, para ser aplicado a cabalidad necesitaría de condiciones políticas autoritarias. En otras palabras, las políticas neoliberales requerirían, para ser aplicadas sin restricción, de algún tipo de trauma colectivo adicional que suspenda temporalmente las reglas del juego democrático. De hecho, la autora no duda en comprender las violaciones a los derechos humanos como una herramienta útil y recurrente para aplicar este tipo de reformas: “Algunas de las violaciones de derechos humanos más despreciables de este siglo, que hasta ahora se consideraban actos de sadismo fruto de regímenes antidemocráticos, fueron de hecho un intento deliberado de aterrorizar al pueblo, y se articularon activamente para preparar el terreno e introducir las “reformas” radicales que habrían de traer el ansiado libre mercado” (Klein, 2007, p. 31).

Aplicando esta lógica, hablar de dos modelos en Chile permitiría una suerte de amnistía al neoliberalismo, quitándole las responsabilidades que le tocan en su traumática imposición durante la dictadura. Y, pese a que en la actualidad este modelo tiene un respaldo democrático, muchas de las reformas que hicieron posible una política económica de este tipo solo serían pensables bajo medidas autoritarias, sin oposición y sin capacidad para que los actores sociales pudiesen reaccionar en contra de los recortes que se realizaron en su implementación.

Por otra parte, Alice Amsden (2001), en su libro *The Rise of the rest*, establece la distinción entre *the rest* (el resto), por un lado, o sea, aquellos países que adquirieron una experiencia manufacturera básica en la producción de productos tales como algodón, seda, alimentos y bienes de consumo leves y que se desplazaron a sectores de tecnología media y alta (entre los que estaría Chile) y *the remainder* (el residuo), por otro, que considera a aquellos países que no consiguieron familiarizarse con formas manufactureras en el periodo pre-guerra y que están lejos de la diversificación productiva de *the rest*.

Para Amsden, el desarrollo económico es un proceso de desplazamiento desde un grupo de ventajas basadas en productos primarios, explotados por trabajo no calificado, hacia un *set* de ventajas basadas en el conocimiento y explotadas por trabajo calificado. En ese proceso, los países con industrialización tardía, *the rest*, dieron un gran paso, pero que suponía la total dependencia de otros países en la comercialización de tecnologías para establecer industrias modernas. Ahora bien, al interior de este grupo de países, se estableció una nueva distinción fundamental, esta vez entre “compradores” (*Buying*) y “productores” (*Making*) de tecnología. Así, no obstante todos los países del resto inicialmente compraron más que produjeron tecnología, durante los años 90 se produjo una gran brecha en las ventajas basadas en conocimiento entre países productores versus países compradores de tecnología. A pesar de que entre 1950 y 1980 todos los países del resto (con excepción de Argentina) compartían un nivel de industrialización, productividad y fortaleza institucional similar, las exigencias para estos fueron diferentes a partir de los años 80, donde los requerimientos tecnológicos se volvieron decisivos para la inserción en la economía mundial.

Precisamente uno de los contrastes que mejor expresan la distancia entre los países compradores versus los productores de tecnología es la comparación entre Chile y Taiwán, dos miembros de *the rest*, que a partir de los años 80 vieron superado el nivel de relativa igualdad de sus trayectorias de desarrollo. Así, el país asiático, superó con creces al país sudamericano. La siguiente cita *in extenso* retrata perfectamente esta distancia:

Chile abandonó la estrategia de crecimiento basada en la fabricación de manufacturas que guió al país hasta comienzos de 1973. Optando por disciplinar su fuerza de trabajo bajo ley marcial, continuando con la explotación de las reservas estatales de cobre e innovando con “granjas gourmet”, exportando frutos de alto valor a los mercados del hemisferio norte en las contra-estaciones. En términos históricos, la refocalización de las economías de Argentina y Chile en productos primarios fue racional. Ambos países eran ricos en recursos naturales y, como otras regiones de reciente establecimiento, disfrutaron una edad de oro de prosperidad basada en productos primarios antes de la Primera Guerra Mundial.

No obstante, si se comparan las performances económicas post-1973 de Chile y Taiwán, otro pequeño país con una agricultura próspera, a Chile le fue bastante mal. En 1995, el ingreso per cápita de Chile fue solo una fracción del de Taiwán (68% como máximo), mientras en 1973 el ingreso per cápita de Taiwán era solo una fracción del de Chile (73%), siendo que el crecimiento poblacional en Taiwán fue relativamente rápido. La estrategia de Taiwán fue especializarse en manufacturas, en cuanto la estrategia de Chile fue especializarse en minería y agro-industria. La proporción de manufacturas en el total de exportaciones en 1995 fue 93% en Taiwán y solo 14% en Chile (Amsden, 2001, p. 291).

Estos antecedentes no son desconocidos por Castells (1999), quien admite que entre el 87 y el 90, el desempeño de las exportaciones chilenas quedó estancado en relación a productos caracterizados por su contenido científico. Lo que se explicaría, porque, al contrario de los países de la región del Asia Pacífico, Chile sufrió un agudo proceso de desindustrialización, especialmente durante los años 70, que mermó significativamente su capacidad productiva.

El salto de los países asiáticos, tal como lo explican autores como Kiely (2006), no obedeció a la aplicación de políticas neoliberales, pues el milagro de “los tigres” obedeció más a una estrategia proteccionista de substitución de importaciones, donde la industria fue desarrollada a través de medidas de protección doméstica, lo que fue conjugado con sólidas políticas de reforma agraria que redistribuyeron la tierra entre productores, aboliendo las clases latifundistas. En síntesis, “la vía al desarrollo no puede ser, por lo tanto, asociada a la adopción de políticas neoliberales, ciertamente el milagro del este país asiático no es un modelo neoliberal” (Kiely, 2006, p. 57).

El hecho de que el modelo asiático no sea un modelo liderado por las fuerzas desencadenadas del mercado, sino más bien por una vía de desarrollo estatal (Pieterse, 2001), permite resituar el debate chileno sobre desarrollo y, en particular, sobre la disputa de dos modelos de desarrollo que se enfrentaron para definir los destinos del país: un modelo centrado en el Estado anterior al golpe militar y un modelo centrado en el mercado luego del quiebre democrático (aquí sí estaríamos frente a dos modelos claramente diferenciados).

Chile fue uno de los epicentros de la intelectualidad “desarrollista”. La fuerza que tuvo en este país “el paradigma latinoamericano”, el que se podría definir como un principio normativo que afirma la necesidad de la contribución del Estado al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana (Bielschowsky, 1998), fue enorme. Esto llevó a sus detractores neoliberales a crear en 1956 un programa de formación académica de alta calidad, donde estudiantes chilenos podrían hacer sus doctorados en economía en la Universidad de Chicago. Así, bajo las enseñanzas de Friedman, entre 1957 y 1970, cien estudiantes chilenos realizaron sus estudios de posgrado en dicha universidad.

Sin embargo, los “Chicago boys”, como se les conoció, no consiguieron imponerse a través del debate académico e ideológico. De hecho, la llegada al gobierno del socialista Salvador Allende en 1970 pareció confirmar que las tendencias desarrollistas tenían terreno fecundo para su fortalecimiento en Chile. No obstante, el golpe de Estado vino a invertir completamente este cuadro, no solo por la persecución y expulsión de muchos de los principales exponentes de esta escuela en el país, sino que también porque ahora, los otrora marginales “neoliberales”, pasaban a ocupar un rol central en el nuevo gobierno, dirigiendo la aplicación autoritaria de una nueva economía.

Aunque Chile tuvo condiciones muy especiales en su aplicación de políticas neoliberales, la instauración de estas comenzó a ser parte de una tendencia mundial. Para J.N. Pieterse (2001), fenómenos como la globalización y la regionalización superaron la anterior idea de desarrollo, así, por ejemplo, el agente convencional del desarrollo, el Estado, fue sustituido por el papel de las instituciones internacionales (FMI, BM) y por las fuerzas del mercado, generalizándose las políticas de ajuste estructural y las exigencias universales de la economía neoclásica. Esto ya que el neoliberalismo, en tanto representa un retorno a una visión económica neoclásica, se opone a los fundamentos del desarrollo. El desarrollo para el neoliberalismo, en el sentido de intervención gubernamental, pasaría a ser un anatema que significa distorsión en el mercado. Ahora el objetivo central del neoliberalismo, el crecimiento económico, se alcanzaría mediante: reformas estructurales, desregulación, liberalización y privatización; elementos que en su conjunto contribuirían a la reducción de las desvirtuaciones del mercado.

Para Pieterse, el desarrollo es una intervención organizada en asuntos colectivos de acuerdo con parámetros de mejoramiento, lo que supone una disputa sobre lo que se considera como mejoras y por desarrollo y, por ende, implica una lucha constante por imponer definiciones. Bajo esta lógica el neoliberalismo representa un proyecto de desarrollo entre otros posibles. No obstante, tanto la globalización como las políticas neoliberales se han intentado presentar o han sido presentadas como inevitables y, en última instancia, como deseables (Kiely, 2006). En otras palabras, las recetas neoliberales en muchos lugares, incluyendo Chile, se aplicaron bajo el supuesto de que esas políticas eran el resultado natural del desencadenamiento de las fuerzas económicas y sociales y no el producto de una decisión política o, específicamente, de un proyecto particular de desarrollo que, como cualquier otro, puede ser tematizado. Según la sugerente fórmula de Paul Singer (1998), la trayectoria económica chilena, al igual que la latinoamericana, pasó de una dependencia consentida (en los comienzos republicanos y bajo la lógica del crecimiento “hacia fuera”) a una (mal) tolerada (periodo desarrollista de crecimiento “hacia dentro”) para finalmente desembocar en una dependencia deseada (periodo neoliberal).

En Chile esto tuvo un trazo particular, pues el pasaje de la dictadura a la transición democrática tuvo como rasgo paradójico que los antiguos opositores al régimen militar (en lo político y en lo económico), ahora en posiciones de toma de decisiones económicas, optaron por mantener elementos esenciales de la ortodoxia neoliberal del periodo anterior (Gárate, 2012). Entre los elementos conservados se encuentran: el reconocimiento del mercado como principal mecanismo distribuidor de recursos, el papel subsidiario del Estado frente a la iniciativa privada, la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Esta operación implicaba separar la crítica política al régimen dictatorial por la ausencia de democracia y violación de los DDHH de la crítica económica al modelo neoliberal, reconociéndole a la dictadura un legado positivo en ese ámbito. Ahora bien, se debe consignar un cambio notable en relación al periodo anterior, ya que estos principios se aplicaron con una mayor sensibilidad social frente a las fuertes desigualdades heredadas de la dictadura. El sostenido crecimiento económico tras el retorno democrático y algunas reformas (como la tributaria) permitieron que el Estado pudiera incidir positivamente en el mejoramiento de las condiciones ma-

teriales de la población más vulnerable, disminuyendo las impresionantes cifras de pobreza legadas del periodo autoritario.

Sin embargo, tal como fue sintetizado por el historiador Julio Pinto: “en materia de estrategias de desarrollo, los gobiernos de la Concertación han optado por mantener el curso adoptado por la dictadura”, yendo incluso más allá al aseverar que “dependencia, vulnerabilidad, inequidad y pobreza a final de cuentas, y pese a la vistosidad de los signos de nuestra modernización, el cuadro que presenta este fin de siglo no se ve tan diferente, al menos en sus aspectos estructurales, del que exhibía hace un siglo atrás la vilipendiada ‘república salitrera’” (Pinto, 2002, pp. 61–62). La economía chilena vino a cerrar un círculo con las reformas neoliberales mantenidas durante los gobiernos democráticos dirigidos por la “Concertación de Partidos por la Democracia”. Se produjo un retorno a las estrategias de desarrollo de principios del siglo pasado, una política de crecimiento hacia fuera basada en la exportación de recursos no renovables y desnacionalizados. Eso es lo que lleva a autores como Hugo Latorre a afirmar que: “Chile ha tenido dos episodios históricos incomprensibles respecto a su política minera: la entrega del salitre, a finales del siglo XIX; y la entrega del cobre desde fines del siglo XX y comienzos del XXI” (Latorre, 2006, p. 29).

III. Chile y su trayectoria económica en el siglo XX

Para Julio Pinto (2002), el final del siglo XIX y el comienzo del XX ha sido caracterizado como un periodo de “crecimiento hacia fuera”, siendo el pilar de este modelo la explotación de ventajas comparativas: exportar materias primas o metales preciosos, mantener abierto el comercio, importar capitales, tecnologías y manufacturas. La explotación de recursos mineros fue la base del crecimiento durante ese periodo, siendo, en específico, el salitre, el principal ítem de exportación en la época, encumbrando a Chile como el principal exportador mundial de este producto. Sin embargo, con la aparición de abonos de origen sintético, que substituyeron el salitre en el mercado mundial, fue posible percibir en su magnitud el riesgo de apostar todo el progreso nacional a los destinos de solamente un artículo de exportación.

La “intrascendencia” del salitre en la transición al capitalismo en Chile fue resumida por Gabriel Salazar de la siguiente manera:

En el balance neto, el salitre incrementó el poder comercial del conglomerado capitalista extranjero, pero no el poder productivo de ningún sector de la economía nacional. Al mismo tiempo, hundió al empresariado criollo en el juego de las transacciones bursátiles y de papel. No aumentó el poder empresarial del Estado: más bien, constituyó dentro de este un capital dinero libre, que lo transformó en un mercado fiscal acosado y dependiente de la voracidad especulativa de la oligarquía en decadencia, haciéndolo fracasar como maquinaria administrativa. Si incentivó la formación de una red industrial de apoyo a la producción salitrera, no incentivó su desarrollo, puesto que la importación de maquinarias y herramientas que realizaba – con grandes ganancias- el mismo conglomerado extranjero que controlaba la marcha global del salitre, constituyó un techo insalvable para el despegue final de esas industrias. La “prosperidad” que creó el salitre fue, sin duda, de fachada (...) Bajo el paraguas del salitre, todos querían enriquecerse, pero nadie quería desarrollar el capitalismo (Salazar, 2003, p. 97).

Fue así como, con el fin de la era dorada del salitre en Chile - la que vino acompañada de la crisis del '29 y que convirtió a este país en uno de los países más golpeados por ella - y con la ocurrencia de las guerras mundiales, fue posible la emergencia de un nuevo padrón de acumulación capitalista basado en el Estado. Este periodo de “desarrollo hacia adentro” encontró en los gobiernos radicales del Frente Popular su mejor retrato (1938-1952). Bajo esta dinámica, el Estado dejaba de ser un mero colaborador de las fuerzas del mercado para convertirse en un conductor activo de la economía, planeando los cursos de la misma y siendo el tomador de decisiones fundamental en materia de definición de prioridades y designación de recursos. El corazón institucional de este nuevo esfuerzo desarrollista fue la formación de la Corporación de Fomento (CORFO) en 1938 durante el gobierno radical de Pedro Aguirre Cerda. De la misma manera, la llegada al gobierno del socialista Salvador Allende en 1970 pareció reafirmar esta tendencia, aún más después de la nacionalización del cobre durante su gobierno. El metal rojo

era denominado “la viga maestra de la economía chilena” o “el sueldo de Chile” y su nacionalización el año '71, aprobada por la unanimidad del Congreso Nacional, obedeció al consenso que ligaba el nuevo impulso a la industrialización con el uso de los excedentes de la principal riqueza básica del país.

En contraste, el modelo neoliberal que llegó con la dictadura y que aproximadamente desde 1975 se aplicó en Chile, se basaba esencialmente en la desestatización de la economía, confiando su funcionamiento a los mecanismos espontáneos o “naturales” del mercado. Para los “Chicago boys” la incapacidad del país para desarrollarse fue causada por las numerosas y sistemáticas trabas y distorsiones aplicadas por el Estado a la economía. Las propuestas aplicadas por los “Chicago boys” se orientaron por tres principios básicos: privatizaciones, desregulación y recorte fiscal. Formulaciones que encontraron en el quiebre democrático las condiciones favorables para su aplicación, ante la persecución y el exilio de cualquier tipo de oposición intelectual o social a las nuevas reformas.

La ola neoliberal en Chile comenzó como una fórmula de reestructuración económica que rápidamente se estabilizó como una receta global para la organización de la sociedad: en las relaciones laborales, en la previsión social, en la educación y en la salud. En términos económicos, algunos de los resultados de esta “contra-revolución” neoliberal fueron: la reducción de la inflación (pasó de 600% anual en 1973 a menos de 10% en 1981), reducción del déficit fiscal (pasó de 21% del PGB en 1973 a un superávit de 5,5% en 1980). Destacable es también el incremento y diversificación de las exportaciones, el nuevo modelo esperaba que estas ocuparan el lugar de la industrialización substitutiva como motor de desarrollo. Así, las llamadas exportaciones “no tradicionales”, o sea diferentes del cobre, pasarían a participar en la estructura total de un 9,5% en 1971 a más de 35% en 1985; sin embargo estas nuevas exportaciones vendrían a reproducir el patrón primario-exportador ya conocido: madeiras, frutas y pesca (Pinto, 2002).

Por otro lado, la apertura de la economía implicó una reducción tarifaria y un aumento de la competencia para los productores nacionales que tuvieron que enfrentar un escenario sin protección fiscal. Lo anterior, junto con las generalizadas privatizaciones de empresas estatales, terminó beneficiando a un reducido número de grupos económicos.

Diversos analistas han coincidido en cuestionar lo que para otros fue un “espectacular” crecimiento económico durante la dictadura. El mismo Castells es enfático al afirmar que “el desempeño económico chileno durante la década de los 80 fue sobrevalorado por los discursos de autopromoción del FMI y de otros adeptos al libre mercado” (Castells, 2005, p. 141), pues muchas de las cifras de crecimiento fueron bastante modestas, sin considerar el alto costo social con el que fueron conseguidas. Así, la tasa anual de crecimiento del PNB chileno per cápita en 1980-89 fue solo de 1%, mientras que entre el 74 y el 89 el PIB de Chile creció a una tasa anual media de solo 3%. Klein (2007) también cuestiona y relativiza “el mito del milagro chileno”, pues el periodo de crecimiento continuado de la nación, que se da como prueba del milagro, solo comenzó una década después de la aplicación de las reformas neoliberales. De hecho, la crisis de 1982 sería la cristalización de este cuestionamiento: aumento de la deuda, hiperinflación y tasas de desempleo cercanas al 30% - esta última situación fue estimulada por la privatización de parte del sector público. Para esta autora, la única cosa que protegió a Chile del colapso económico total durante los años '80 fue que Pinochet nunca privatizó CODELCO, la minera estatal, pues esta empresa continuó generando el 85% de los ingresos por exportaciones. De esta manera, cuando la burbuja financiera explotó, por causa de la deuda provocada por aquellas empresas que compraron los activos del país con dinero prestado, acumulando una deuda de 14.000 millones de dólares (deuda que posteriormente fue pagada con dineros públicos), CODELCO continuaba generando enormes recursos en dinero vivo.

Para Fazio y Parada (2006) los gobiernos democráticos en Chile tienen como trazo fundamental la continuidad de la política económica impuesta por los “Chicago boys”, basada en los equilibrios macroeconómicos de la inflación y del déficit fiscal. El “consenso de Washington”, pese a estar en retirada en el mundo, especialmente después de la última crisis, en Chile parecía tener campo abierto para su aplicación. Hugo Fazio es enfático al aseverar que: “Entre los tres gobiernos concertacionistas [el de Ricardo Lagos] fue el más ortodoxo en buscar materializar las ideas del Consenso de Washington. Suscribió, sin poner mayores condiciones el TLC con EE.UU., introduciendo amarres en la aplicación del modelo” (Fazio, 2006, p. 10). Una demostración de la continuidad de la política neoliberal serían las declaraciones de

importantes autoridades del régimen militar que apuntan en esa misma dirección: “Siempre he dicho y seguiré diciendo –manifestó uno de los principales ministros de Hacienda de la dictadura, Sergio de Castro- que el gran mérito del gobierno de Aylwin fue precisamente validar el modelo” (Apud. Fazio, 2006, p. 9).

IV. La persistente importancia del cobre y sus contradicciones

Con la estrategia de apertura comercial iniciada durante la dictadura militar, Chile apostó a la diversificación de su matriz de exportación, pero, al mismo tiempo, continuó reproduciendo un patrón primario en sus productos, entre los cuales el cobre mantuvo su centralidad. Precisamente por tener el cobre esta posición se puede tomar como un buen descriptor de la economía chilena, ya que en cierta medida, es un termómetro de ella. Por esto, en esta sección, se revisará el papel de metal rojo en la economía de este país, analizando su peso en la estructura productiva interna y sobre todo en la pauta de exportaciones nacionales, así como la posición de este país en el mercado internacional del cobre, con especial énfasis en el rol jugado por la estatal chilena CODELCO y en las contradictorias políticas estatales orientadas a normar la producción de este metal.

El economista José Miguel Albala-Bertrand (2006) al analizar la estructura productiva chilena entre 1986-1996 (y en general hasta el año 2000) – uno de los periodos de mayor crecimiento de la economía chilena con tasas medias anuales de 7% - y comparándola a grandes rasgos con el periodo 1976-1986 (Ver cuadro 1), observó que las tasas de crecimiento en los tres sectores de la economía fueron excepcionalmente altas, sobre todo en el sector terciario. Sin embargo, en términos agregados, la participación en la producción bruta del sector primario y secundario disminuyó en 3,1 y 2,8 puntos porcentuales respectivamente en relación a 1986. Identificándose un aumento significativo de la participación del sector terciario, que creció 5,9 puntos porcentuales, algo esperable en una economía que experimenta niveles de crecimiento sostenido de su PIB. Ahora bien, aunque la tasa de participación del sector primario para el periodo 1986-1996 disminuyó en 3,1 puntos porcentuales, representando el 16,3% de la participación total de la economía, lo que contradiría la te-

sis de la reprimarización, se debe notar que las industrias primarias, si bien crecieron, lo hicieron a tasas inferiores al promedio de la economía. También se debe considerar que, a pesar de que todas las industrias del sector, en especial las no mineras, redujeron su participación, el aporte de la industria del cobre se mantuvo prácticamente igual (6% de la participación total), pero con tasas de crecimiento significativamente elevadas gracias a la demanda externa. En el caso del sector secundario, su baja en 2,8 puntos en la participación se debería a la disminución del aporte tanto de la industria liviana como de la pesada, la primera cayó 3,2 y la segunda 1,5 puntos porcentuales. Estos elementos llevaron a Albara-Bertrand a destacar que la economía chilena, pese a su crecimiento, no ha privilegiado los sectores tecnológicamente más complejos para orientar su desarrollo.

Cuadro 1: Composición Estructura Productiva Interna

	Participación en la Producción Bruta en 1986 (%)	Participación en la Producción Bruta 1986-1996	Variación Tasa de Participación
Primario	19,4	16,3	-3,1
Secundario	38,7	35,9	-2,8
Terciario	41,9	47,8	5,9
	100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de Albala-Beltrán 2006

Por otra parte, al analizar la evolución de la presencia de las exportaciones en el PIB desde 1960 hasta el año 2000, el economista Ricardo Ffrench-Davis (2003) destacó el aumento sostenido de la participación de las exportaciones en la composición del PIB nacional (ver cuadro 2), coincidiendo este crecimiento con el inicio de una estrategia de exportaciones no tradicionales estimuladas por el régimen militar, evolución que fue acompañada, como ya vimos, de una disminución de la presencia de la industria en el PIB. Ambas tendencias se habrían mantenido durante los gobiernos democráticos. A pesar de que el impulso económico durante el periodo autoritario dependió de los vaivenes del precio del cobre, desde el periodo 1974-1981, se observa una pérdida de peso de este metal en la composición de

las exportaciones. Tal como se puede apreciar en el cuadro 2, en el periodo inmediatamente anterior a la dictadura 1971-1973, durante el gobierno de Salvador Allende, el cobre representaba el 74,4% de las exportaciones, disminuyendo a 53,8% en el periodo 1974-1981 y a un 45,8% en el periodo 1981-1988. En la etapa que coincide con el retorno a la democracia 1989-2000, la tendencia a la baja se mantuvo llegando a un 39,2%.

Cuadro 2: Composición y evolución de las exportaciones, 1960-2000

	% PIB	Crecimiento Porcentual	Composición	
			Cobre	No Cobre
1960-1970	12,0	3,6	69,5	30,5
1971-1973	10,0	-4,2	74,4	25,6
1974-1981	20,7	13,6	53,8	46,2
1982-1989	28,3	7,8	45,8	54,2
1990-2000	37,2	9,3	39,2	60,8
1960-2000	23,5	7,3	54,1	45,9

Fuente: Ffrench-Davis (2003)

No obstante la disminución de la participación del cobre en las exportaciones, su presencia continuó siendo significativa. Si observamos el cuadro 3, en el que se presentan los 10 principales productos exportados por Chile para el año 2009, comparados con los años 2005, 2006 y 2008, se puede apreciar que el cobre es por lejos el principal producto de exportación chileno. Si bien la presencia del cobre varía en los cuatro años presentados, de 40,41% en 2005 a 50,94% en 2009, siempre fue el principal producto. Ahora, si se analiza la composición de los 10 principales productos exportados, se puede apreciar que la mayor parte de ellos corresponden a productos de carácter primario o, al menos, relacionados con actividades extractivas o agropecuarias (concentrados de molibdeno, vino, frutas, oro y pescados). Además, ninguno de estos productos llegó a superar el 7% de participación en las exportaciones. Por ejemplo, para el mismo año, el segundo producto con mayor presencia en las exportaciones fue el salmón con un 4,17% del total de exportaciones, seguido de cerca por la celulosa con un 3,5%.

Cuadro 3: Principales Productos
Exportados por Chile

Principales Productos Exportados (millones US\$)	2005		2006		2008		2009	
	(ene- nov)	%	(ene- nov)	%	(ene- dic)	%	(ene- dic)	%
Cobre	14141	40,41	26920	52,42	37576	54,00	25436	50,94
Concentrados de Molibdeno	2364	6,76	1868	3,64	2530	3,64	1127	2,26
Salmón	1261	3,60	1648	3,21	2373	3,41	2083	4,17
Celulosa	1036	2,96	1082	2,11	2626	3,77	1975	3,95
Vino	747	2,13	790	1,54	1382	1,99	1387	2,78
Uvas	613	1,75	701	1,37	988	1,42	897	1,80
Oro en bruto, excepto en polvo	261	0,75	439	0,85	734	1,05	880	1,76
Harina de pescado	384	1,10	422	0,82	492	0,71	607	1,22
Manzanas frescas	294	0,84	373	0,73	564	0,81	444	0,89
Exportaciones de servicios	213	0,61	299	0,58	882	1,27	858	1,72
Sub-total	21314	60,91	34542	67,27	50147	72,07	35694	71,48
Otros	13681	39,09	16808	32,73	19433	27,93	14244	28,52
Total	34995*	100	51350*	100	69580	100	49938	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ProChile

* No incluye el mes de diciembre

Chile continúa siendo el poseedor de las principales reservas de cobre en el mundo, las que se calculan entre un 40% y un 50% de los recursos económicamente explotables del metal rojo existentes en el planeta. Lo que podría llevar a Chile a ser el controlador mundial del precio del cobre, a través del control de la oferta (Alcayaga, 2005). Chile también es el principal productor y exportador de cobre con 36% y 50% respectivamente de presencia en el mercado mundial. Su importancia es similar a la de todos los países de la OPEP juntos y más de tres veces la de su principal productor (Arabia Saudita). Sin embargo, "Chile vende el kilo de cobre - que requiere de múltiples procesos y es

no renovable - en un valor similar al de una coca-cola familiar y bastante menor al de un vino de exportación” (Caputo, Radrigán, & Galarce, 2003, p. 16).

En particular, CODELCO aún continúa teniendo un peso fundamental para el país, la empresa estatal es la principal productora de cobre en el mundo, con cerca de 1/3 de la producción nacional, lo que, según la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), corresponde a 35,8% de la producción mundial de cobre para el año 2007. Específicamente CODELCO, ese año, entregó 7,9 mil millones de dólares al erario nacional, lo que equivale al 17,7% del ingreso fiscal total. También la importancia de CODELCO para el Estado se puede ejemplificar en que desde 1971 hasta el año 2003, esta empresa estatal aportó más de 30 mil millones de dólares al fisco, cifra que supera la totalidad de impuestos de renta (de primera categoría) pagados por todas las empresas privadas de cualquier tipo que existen o existieron en Chile durante el mismo periodo. De hecho, durante el año 2004, CODELCO aportó una cifra próxima a 3.400 millones de dólares, lo que representa 6 veces más que el conjunto de empresas de minería privadas, las que, no obstante, producen dos veces más que CODELCO (Alcayaga, 2005).

Sin embargo, y pese a que CODELCO no fue privatizada durante la dictadura, con ella comenzó un proceso de “desnacionalización”. Fenómeno que encontró expresión legal en la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras de 1982 que entregaba la concesión plena de la propiedad de los yacimientos a privados, con la particularidad de ser sin plazo de término, irrevocable y exenta de todo control financiero por parte del Estado y de toda obligación de impuestos por parte del gobierno, teniendo además, en caso de expropiación, el derecho de exigir, por parte del privado, el pago previo del valor comercial de los yacimientos y el valor presente de los flujos futuros.

Lo más paradójico, para algunos autores (Caputo et al., 2003), es que la ley de concesiones, aprobada por la dictadura, solo comenzó a tener fuerza práctica bajo los gobiernos democráticos de la Concertación. Solamente en los años '90 se habrían iniciado las grandes inversiones extranjeras en materia minera:

En el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), y como resultado de la presencia dominante de las transnacionales mundiales mineras que se apropiaron de

grandes y ricos yacimientos de cobre, se crea desde Chile una sobreproducción mundial que, al provocar una fuerte baja de precios, desemboca en una prolongada crisis en la industria mundial del cobre con impactos severos tanto en la industria del cobre chilena como en la economía y en la sociedad.

Durante el gobierno citado, las empresas estatales, que luego de la nacionalización representaban cerca de 100% de la producción de cobre, se transforman en productores minoritarios participando con poco más de 30%. Las empresas privadas, particularmente extranjeras, tienen un control mayoritario en la producción chilena. En la práctica, el cobre y la mayoría de sus excedentes han dejado de ser chilenos. La actual situación en la industria del cobre es parecida al control extranjero que existía previo a la nacionalización (Caputo et al., 2003, p. 13).

Una de las consecuencias del proceso de privatización y de sobreproducción cuprífera fue que Chile habría perdido cerca de 16 mil millones de dólares. En el sector minero, la pérdida de renta sería superior al total de inversión extranjera acumulada entre los años 74 y 99 (que es un poco menor a 15 mil millones de dólares). Como media actual, la pérdida de renta por las exportaciones son de 3.200 millones de dólares, lo que es superior en 50% al presupuesto total del Estado en materia de salud (que en el año 2000 alcanzó 2.037 millones de dólares), y superior al presupuesto estatal en educación (que en ese mismo año era de 3.200 millones de dólares) y siendo, incluso, casi cinco veces el presupuesto habitacional del Estado.

En otra materia, la explotación minera extranjera tuvo como resultado el incremento de la deuda privada externa en unos 15 mil millones de dólares (solo del sector minero), deuda que se cancela mediante la no tributación de las empresas mineras, pues muchos de los créditos que generan esta deuda son otorgados por las casas matrices de las mismas empresas (con tasas superiores a las óptimas de mercado), y los pagos se restan a las cuentas de ganancia y, como los impuestos son sobre los lucros, las empresas consiguen escapar al pago impositivo (Latorre, 2006).

Al mismo tiempo, existen otros mecanismos para evitar el pago de impuestos por parte de las mineras privadas en Chile: subvaloración de los precios de los concentrados que se expor-

tan para empresas relacionadas, no contabilización o subvaloración de los minerales incorporados al granel exportado (oro, molibdeno, litio, etc.), sobrevaloración de las tareas de explotación, de inversión en infraestructura y del uso de servicios e insumos. La conjugación de estas triquiñuelas permitió que, de entre todas las empresas mineras privadas, solo la Compañía Minera Escondida aportase el 96% de la tributación recibida por el fisco en esta materia, lo que deja en evidencia el aporte de las otras empresas privadas del rubro.

Otra consecuencia negativa de este proceso, para los autores citados anteriormente, es que el empleo total en la minería cayó más de un 30% en una década. Por otro lado, las bajas en el precio del cobre por la sobreproducción provocaron la quiebra de la minería artesanal (pequeña minería y de algunas empresas medianas). De hecho, el desempleo en las regiones y localidades mineras es bastante superior a la media de desempleo a nivel nacional.

Estos fenómenos también explicarían la disminución de la presencia de CODELCO en el presupuesto público. Así, el gasto total del presupuesto en salud, vivienda y educación, que en 1989 fue de 1.571 millones de dólares, contó con un aporte de CODELCO al fisco del 1.961 millones de dólares; mientras que en los años 1999 y 2000 el aporte de CODELCO descendió a un nivel que permitiría pagar 5% y 12,5% -para cada año respectivo- del gasto de salud, habitación y educación.

También representaría una “involución histórica” el hecho de que hoy la mayor parte del incremento de la producción de las empresas extranjeras sea bajo la forma de concentrado de cobre, lo que supone un retroceso en relación a los niveles relativos que habían sido alcanzados en la producción y exportación de refinados de cobre: “En 1990 la producción de refinado de cobre llegó a 86% de la producción total, en 1999 bajó a cerca de 64%” (Caputo et al., 2003, p. 21). Esto contribuyó a reproducir la posición subordinada de la economía chilena en el mercado global.

La situación descrita anteriormente llevó a una fuerte presión para conseguir que se aplicase el cobro de un *royalty* a las empresas privadas que explotaban el recurso del cobre, propuesta que se sustentaba en el concepto constitucional de que el Estado es el propietario efectivo, imprescriptible e inalienable de la riqueza del sub-suelo chileno.

Sin embargo, solo se aprobó una ley, denominada *Royalty II*, tramitada durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la que, para autores como Fazio y Parada (2006), no sería suficiente para asegurar el pago de las empresas mineras privadas, pues la renta se debería cobrar por el uso de un recurso, en este caso estatal, independiente del resultado final de su explotación. En cambio, esta ley establece un impuesto reducido sobre el resultado operacional y las empresas que tenían una concesión antes de la promulgación no están obligadas a incorporarse a la misma.

Para la mayor parte de los autores citados en esta sección, lo que está detrás de esta política minera es una tentativa de privatización de CODELCO, lo que estaría en concordancia con la lógica de mercado que prima en otros ámbitos económicos del país. Cabe destacar que otro elemento que muestra el carácter contradictorio de la política chilena del cobre es que, durante los gobiernos democráticos, la *Ley Reservada del Cobre* se mantuvo vigente. Esta ley obligaba a CODELCO a destinar directamente el 10% de sus ventas – no solo de sus ganancias- a las fuerzas armadas (lo que podría ser uno de los factores que explican la no privatización de CODELCO durante la dictadura). Esta situación, por un lado, dificulta la operatividad de la empresa, pues muchas firmas y bancos extranjeros presentaban reservas éticas ante la posibilidad de hacer negocios con una empresa que financia la compra de armas, y, por otro lado, impedía inversiones de CODELCO en países fronterizos como Perú y Argentina, junto con desequilibrar los presupuestos militares de la región. Recientemente una investigación periodística denominada “*Milico-Gate*” detectó un fraude al fisco en el Ejército por cerca de 6.500 millones de pesos de fondos provenientes de la *Ley Reservada del Cobre*, de ellos 2 mil millones fueron dilapidados por un sub-oficial de ejército en apuestas de casino (Weibel, 2016). Tal vez la mejor metáfora para graficar la ausencia de la apuesta estratégica chilena para capitalizar el boom del Cobre.

El economista chileno Gabriel Palma ha sido una de las voces que ha alertado sistemáticamente sobre el carácter transitorio de la bonanza del metal rojo sobre la que se ha sostenido el crecimiento económico del país. Los diferentes gobiernos, los medios de comunicación, hacen oídos sordos a lo evidente: “Lo real es que la economía está parada sobre la tela de una sola araña: el alto precio del cobre. Y este no tiene su raíz en fundamentos reales, sino básicamente en especulación. De volver ese precio

a un valor basado en fundamentos reales (y no financieros), lo cual puede pasar en cualquier momento, el ajuste puede llegar a ser feroz -incluso puede ser peor que el del '82" (Palma, 2013). La economía chilena, para este economista, pende de un delgado hilo que en cualquier momento se va a romper y los tomadores de decisiones actúan como si el ciclo del precio de una commodity como el cobre fuera sinónimo de una bonanza permanente. Para empeorar la situación, la balanza de pagos tiende a volverse negativa, en la misma medida que las importaciones se vuelven cada vez más crecientes gracias a la desindustrialización nacional, pero lo más preocupante sería que no se han invertidos los recursos de este boom en nuevas capacidades productivas. Por otra parte, lo que explicaría el alza del precio del cobre serían las ventajas temporales que ofrecería este metal como alternativa relativamente segura de especulación en contextos económicos altamente volátiles y líquidos. El crecimiento chileno del último tiempo se ha sustentando en una burbuja especulativa que en cualquier momento reventará.

V. Consideraciones finales

Cuando le digan 'no somos diversificados porque somos ricos en recursos naturales', pues bájense de esa mula, eso no es verdad, ustedes son países de ingresos medios porque tienen recursos naturales y no van a convertirse en un país rico con recursos naturales, porque ningún país rico con esas características es tan poco diversificado como ustedes (...) A pesar de que llevan un siglo de minería o más, no han aprendido en un siglo a hacer minería; o sea ustedes me explicarán por qué, pero no saben y pagan por no saber y, por tanto, no se benefician como Australia de desarrollar minería en Chile. Chile no se beneficia de desarrollar minería ni en el Congo (El Mostrador, 2012).

Con esas palabras, el profesor venezolano y director del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, Ricardo Hausmann, sorprendía al auditorio de una de las cumbres empresariales chilenas que reúne a lo más granado de su elite económica, el Foro Anual de la Industria 2012, provocando destempladas reacciones entre los economistas del modelo. El

diagnóstico fue tomado como una afrenta al “exitoso” modelo chileno. Sin embargo, tal como se ha mostrado en este capítulo, Chile posee un proyecto de desarrollo “reprimarizado” y comprador de tecnología, lo que se evidencia en el papel central que todavía juega el cobre en la economía chilena, a pesar de las contradicciones presentes en la política cuprífera.

Tal vez lo que más haya desconcertado a los economistas chilenos de la exposición de Hausman es que las críticas provenían de un actor fuertemente identificado con la oposición al “chavismo” en Venezuela, modelo que se encontraría en las antípodas de Chile (Castañeda, 2006). Al final, en lo que se refiere a la falta de diversificación y dependencia primaria, las distancias no serían tan grandes. Aunque, evidentemente, el proceso de desnacionalización del cobre, entre otros elementos, diferencia a Chile de la ola “renacionalizadora” de los recursos estratégicos presentes en países del continente como la misma Venezuela. Pero, el parangón releva que una política soberana en relación a las riquezas nacionales de cada país no garantiza el tránsito de una economía adaptada pasivamente al capitalismo globalizado a una menos subordinada, aunque sí puede ser el marco de inicio de una nueva estrategia.

No cabe duda que los gobiernos progresistas latinoamericanos supusieron un cuestionamiento de las lógicas pro-mercado para pensar el desarrollo, inclinándose por políticas que resituaban el papel del Estado no solo en la regulación de la vida económica sino que también en la dirección de proyectos neodesarrollistas mediante la nacionalización de recursos naturales estratégicos. El Estado volvió a ser conducto y conductor del desarrollo económico. Complementando esta opción con políticas redistributivas altamente populares, pero focalizadas (transferencias condicionadas) y posibilitadas por el alza de los precios de las *commodities*. ¿Estos elementos configuran una superación de las lógicas neoliberales en el sub-continente? La substitución de estos gobiernos por administraciones que optan por soluciones pro mercado sin demasiadas demoras parece poner en duda una respuesta positiva a este cuestionamiento. Maristella Svampa (2016) ha señalado que este ciclo básicamente supuso cambiar el “consenso de Washington” por el “consenso de las *commodities*”, pero podríamos más bien decir que el ciclo de los gobiernos de izquierda mantuvo el “consenso de las *commodities*”, pues el periodo neoliberal latinoamericano se tradujo en

una reprimarización de las economías locales y una buena dosis de des-industrialización (como en Chile) que los gobiernos progresistas no lograron o no pretendieron superar. Los altos precios de la soya, del cobre, de los hidrocarburos o del petróleo edulcoraron la mantención de la posición subordinada de nuestras economías y le quitaron visibilidad a la necesidad de discutir un cambio en la matriz productiva en la región.

Cualquier economía basada en sus riquezas naturales no renovables está condenada a la insustentabilidad a largo plazo de su modelo. Es este argumento el que permite cuestionar el carácter paradigmático del modelo chileno subrayado por Castells, entre otros, como una alternativa para los países periféricos. El sociólogo brasileño José Maurício Domingues, precisamente criticando a Castells, realiza el mismo reparo: “es necesario preguntar en qué medida el modelo chileno sirve para América Latina. Chile es un país pequeño, de población reducida, que encontró un nicho particular –y altamente subordinado- en la división internacional del trabajo, y cuyo resultado es, con todo, incierto” (Domingues, 2007, p. 75). Este autor considera que la descripción que hace Castells de Chile es la de una sociedad bastante atrasada y conservadora, cuya economía experimentó una reprimarización más sofisticada, pero reprimarización al fin y al cabo.

¿Por dónde comenzar para superar este modelo económico subordinado? Una pista posiblemente se encuentre en el mismo lugar que ha posibilitado una revisión del proyecto neoliberal chileno: la demanda por una educación pública gratuita. Si bien este anhelo ciudadano fue incorporado programáticamente por la Nueva Mayoría, su concreción se ha vuelto problemática por la anunciada baja del precio del cobre, lo que haría inviable su financiamiento ante la reducción de las expectativas de recaudación fiscal. Sin embargo, es posible preguntarse ¿no es la caída del precio del metal rojo una clara señal de nuestra dependencia y vulnerabilidad económica y, por tanto, una alerta respecto de la necesidad de repensar nuestra matriz productiva y nuestro sistema educativo? Si consideramos que en el sistema de educación superior (técnico y profesional) y en el desarrollo de una política de ciencia y tecnología consistente están las posibles claves para la superación de nuestra posición subordinada en la división internacional de trabajo; entonces la caída del precio del cobre más que llevarnos a pensar que la educación es un “costo”

prescindible, debería convencernos de que es, más bien, una “inversión” para que nuestro proyecto de país no dependa de los vaivenes de la bolsa de metales de Londres. Desde esta lógica, el proceso de desaceleración no haría más inviable la implementación de la política, todo lo contrario: la hace más urgente.

Los países no están condenados a mantener necesariamente posiciones estructurales de desventaja en el escenario internacional. Los recursos naturales como ayer el salitre, hoy el cobre y mañana el litio pueden ser la clave para repensar una economía capaz de responder a los desafíos de diversificación y conocimiento de una sociedad como la actual. El inicio de una política soberana en relación a estos productos, debe ir acompañado de una perspectiva estratégica que tenga por fin superar el rentismo actual de nuestro modelo, lo que implica recuperar la dimensión política del desarrollo económico.

Referencias

- ALBALA-BERTRAND, J. M. (2006). Cambio de la estructura productiva en Chile, 1986-1996: producción e interdependencia industrial. *Revista de La CEPAL*, (88), 167-181.
- ALCAYAGA, J. (2005). *Manual del defensor del Cobre*. Santiago: Tierra Mía.
- AMSDEN, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). *Cinqüenta anos de Pensamento na CEPAL - Uma Resenha*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/Confecon.
- BOSCHI, R. (ED.). (2011). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG.
- CAPUTO, O., RADRIGÁN, J., & Galarce, G. (2003). Manifiesto del cobre: el cobre es chileno y debe ser explotado en beneficio de los chilenos. *Chiapas*, (15).
- CASTAÑEDA, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3).
- CASTELLS, M. (1999). *A Sociedade em Rede* (Vol. I). Sao Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- DOMINGUES, J. M. (2007). *Aproximações à América Latina: Desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2009). *La modernidad contemporánea en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- EL MOSTRADOR. (2012, October 9). La ácida crítica de economista de Harvard al dogmatismo neoliberal de la economía chilena. Retrieved December 26, 2016, from <http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2012/08/10/hausmann-valente-longueira/>

- FAZIO, H. (2006). *Lagos: El Presidente “progresista” de la Concertación*. Santiago: LOM.
- FAZIO, H., & Parada, M. (2006). Las políticas macroeconómicas en el sexenio Lagos. In *Gobierno de Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM.
- FRENCH-DAVIS, R. (2003). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con igualdad. *Nueva Sociedad*, (183), 70–90.
- GÁRATE, M. (2012A). El nuevo estatus del economista y el papel de los think tanks en Chile: el caso de CIEPLAN. In T. Ariztía (Ed.), *Produciendo lo social: usos de las ciencias sociales en el Chile reciente* (pp. 101–129). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- _____ (2012B). *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- KIELY, R. (2006). *The New Political Economy of Development: Globalization, Imperialism, Hegemony*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- KLEIN, N. (2007). *La Doctrina del Shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
- LATORRE, H. (2006). La entrega incondicional del Cobre. In *Gobierno de Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM.
- PALMA, J. G. (2013). La Economía Chilena se Balancea sobre la Tela de una Araña. *Políticas Públicas*, 6(2). Retrieved from <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/1358>
- PIETERSE, J. N. (2001). *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. London: Sage Publications.
- PINTO, J. (2002). Volumen III. La Economía: Mercados, empresarios y trabajadores. In J. Pinto (Ed.), *Historia Contemporánea de Chile*. Santiago: LOM.
- Salazar, G. (2003). HISTORIA DE LA ACUMULACIÓN CAPITALISTA EN CHILE (*Apuntes de Clases*). Santiago: LOM.
- SINGER, P. (1998). De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. *Estudos Avançados*, 12(33), 119–130. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141998000200008>
- SVAMPA, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indigenismo*,

Desarrollo, Dependencia, Populismo. Buenos Aires: Edhasa.

VALDÉS, J. G. (1995). *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEIBEL, M. (2016). *Traición a la patria. "Milicogate": El millonario desfalco de la Ley del Cobre: La historia oculta de la corrupción en el Ejército de Chile*. Santiago de Chile: Aguilar.

Un pacto para la igualdad: el futuro productivo de Chile

Fernando Carmona¹

Francisco Gómez²

I. Introducción

Entender qué es la productividad, cómo se mide esta y por qué es importante para las economías, sobre todo para los países en desarrollo, es un buen punto de partida para poder explicar el alcance que tiene este concepto en las economías modernas. En palabras de Paul Krugman “La productividad en el corto plazo no es todo, pero en el largo plazo es casi todo”. La productividad es esencialmente una medida de la eficacia y la eficiencia con la que una economía o país es capaz de generar, desde ciertos *inputs*, un *output* que sea de utilidad social. Dicho de otra manera, es una medida de cuán bien usamos los insumos disponibles - capital humano, natural y físico - para producir un cierto nivel de *output* deseado. Para una mejora de la productividad no se trata de trabajar más tiempo o más duro, sino de trabajar de forma más inteligente.

Otra cuestión relevante cuando se habla de productividad es cómo se mide. Dado que la productividad es una medida de eficiencia del proceso productivo, esta puede ser expresada como un *ratio* entre el *output* y el *input* usado en el proceso de producción. Cuando las medidas de productividad ocupan a uno de los factores, estas son llamadas productividades parciales y, en general, son la pro-

¹ Consejero de la Comisión Nacional de Productividad. Asesor, Central Unitaria de Trabajadores.

² Director del Observatorio de Desarrollo Sostenible. Asesor, Central Unitaria de Trabajadores.

ductividad laboral y del capital. La primera es particularmente importante, ya que revela información de indicadores como el crecimiento económico, competitividad y estándares de vida. En cambio, cuando se utiliza más de un factor productivo, tenemos una medida *de multi-factor productivity*. Dentro de este tipo de medidas se encuentra la Productividad Total de los Factores (PTF), que es muy usada para cálculos de productividad en Chile (CNIC, 2010) (UAI, 2014) (Gonzales, De Solminihac y Cerda, 2016). Es estimada como el residuo de Solow y representa los aumentos en la producción que no se atribuyen a los factores productivos, sino a la eficiencia o mejor uso de ellos. Hay que recalcar que la PTF es una medida de ignorancia, es decir, es todo lo que no es explicado por los factores productivos, en este término se puede considerar la institucionalidad de la industria, las relaciones laborales, la dispersión de ingresos o, en general, cualquier variable que pueda afectar a la producción, no solo la productividad de los factores.

Definir y entender cómo se mide la productividad es, sin duda, una cuestión importante. Pero la pregunta fundamental es por qué la productividad es importante y cómo este concepto económico se relaciona con el diario vivir de las personas. La productividad es considerada como una fuente esencial para el crecimiento económico y la competitividad y, por tanto, un concepto clave para entender el alcance que tiene una sociedad en aumentar sus estándares de vida. En teoría, la relación entre productividad y mejor calidad de vida, se da porque a medida que las economías se hacen más productivas estas son capaces de elevar los ingresos/salarios reales, lo que repercute en un mayor poder adquisitivo de bienes y servicios, lo que a su vez mejora la calidad del ocio de las personas. La productividad fue el factor más importante en explicar el salto en los niveles de vida de los países desarrollados como los miembros de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, por medio de la acumulación del capital humano. La importancia de la productividad también se relaciona con la capacidad que tienen los países menos desarrollados o emergentes en lograr el *catch up* tecnológico, que les permita conformar estructuras productivas más diversificadas y eficientes (Nübler, 2014). Los países al volverse cada vez más productivos, tienen una mayor probabilidad de tener un crecimiento sustentable en el largo plazo, que no se base en un bajo costo de la mano de obra o en la explotación de un recurso natural.

La importancia de la productividad ha quedado de manifiesto en los últimos cuatro gobiernos - Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010), Piñera (2010-2014) y Bachelet (2014) - construyendo distintas agendas que buscan la implementación de medidas y políticas pro productividad, debido al estancamiento de esta en las últimas décadas. Según un estudio realizado por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNID (ex CNIC), 2010) en Chile, durante el periodo 1986-1997, el crecimiento promedio fue del 7,3% y el aporte promedio de la PTF, cuando este se descompone, fue de 2,05%, mientras que en el periodo 1998-2008 el crecimiento promedio fue de 3,7% y el aporte de la PTF fue de -0,35%, es decir, la eficiencia del uso de los factores en el proceso productivo ha venido disminuyendo y más aún ha contribuido a disminuir el crecimiento de la economía. Estos resultados están en línea con lo presentado por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI, 2014) que muestra que las contribuciones anuales de la PTF al crecimiento en el periodo 2009-2012 fue en promedio de -0,15%. Por lo tanto, en los últimos años, la PTF ha venido disminuyendo, lo cual ha repercutido en el crecimiento del país y es ahí donde radica su importancia.

II. El contrato social entre desigualdad y productividad

La productividad, junto con ser una variable explicativa de cómo crecen los países, encierra en sí misma un contrato para la sociedad y los individuos, donde los aumentos en productividad debieran traducirse en mejoramiento del bienestar de los individuos y de la sociedad toda, con efectos en el conjunto de la macroeconomía, tales como, el aumento del producto, aumento de los niveles salariales, aumento del empleo, aumento de la recaudación en impuestos, aumento del consumo, aumento del gasto público, entre otros. La Comisión Nacional de la Productividad (2016) lo planteaba así: “Para elevar el nivel de vida y de bienestar de los chilenos, el país tiene dos grandes desafíos: crecer fuertemente y reducir la desigualdad. Ninguno de estos es posible de afrontar sin un aumento sustancial de la productividad. La mejora en los niveles de productividad es condición necesaria para poder - a futuro - crecer al ritmo de los últimos 30 años (5%) y así alcanzar niveles de ingreso de un país desarrollado.”

Pero existe un problema central en esta idea. La amplia desigualdad que vivimos en el mundo ha dejado sin efecto la causalidad entre productividad y el bien común. La promesa de desarrollo para nuestros países latinoamericanos y particularmente para Chile no se cumple. Lo que está de trasfondo es que amplios niveles de desigualdad de ingresos de una sociedad provocan que esta misma no funcione de manera eficiente, dando paso a ciclos económicos caracterizados por su inestabilidad que los hacen insostenibles a largo plazo. Ravallion (2014) plantea que aun cuando la desigualdad no aumente en periodos de crecimiento económico, un alto nivel inicial de desigualdad puede significar menos crecimiento y, por lo tanto, menos progreso contra la pobreza. Asimismo, si un subgrupo relativamente privilegiado es capaz de restringir la entrada a oportunidades económicas (incluyendo puestos de trabajo), implica que tiene un mayor poder para fijar los retornos esperados, los cuales estarán por sobre lo que dicta el mercado. Las deficiencias del mercado de trabajo en forma de desempleo persistente también pueden tener consecuencias adversas tanto para la equidad como para la eficiencia. En la misma línea, cuando la sociedad en su conjunto se ve afectada por bolsones de desigualdad en forma de brechas de productividad entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, provoca una pérdida de productividad que afecta dinámicamente a toda la economía, lo cual implica un menor nivel de crecimiento con respecto al potencial que se tiene.

Thorbecke (2016) muestra que existen cinco canales por los cuales una alta desigualdad afecta el crecimiento y, por tanto, la productividad y la eficiencia de la economía. Estos canales son: (1) actividades improductivas de *rent-seeking* que reducen la seguridad de la propiedad; (2) la difusión de inestabilidad política y social que conduce a una mayor incertidumbre y a una menor inversión; (3) las políticas de redistribución fomentadas por la desigualdad de ingresos que imponen desincentivos a invertir y acumular recursos; (4) mercados de crédito imperfectos que provocan una inversión insuficiente de los pobres, especialmente en el capital humano; y (5) el importante efecto sobre la fecundidad de una distribución desigual de los ingresos donde solo una proporción relativamente pequeña corresponde a la clase media (los hogares más pobres tienen tasas de fecundidad más altas) lo que resulta en tasas de crecimiento per cápita más bajas.

El premio Nobel Joseph Stiglitz, plantea que “aparte de los costes de la inestabilidad que acarrea (una mala distribución del ingreso), hay numerosas razones adicionales por las que una alta desigualdad fomenta una economía menos eficiente y menos productiva”. Estas se podrían resumir en la reducción de las inversiones públicas productivas a costa de un aumento en las políticas sociales restrictivas o de subsistencia (sistema de seguridad social, por ejemplo), que generan enormes distorsiones, como *rent-seeking*.

Los países latinoamericanos, en particular Chile, presentan altos grados de desigualdad de ingreso como un rasgo dominante, desigualdad que está entre los niveles más altos del mundo. De acuerdo al gráfico 1 podemos notar que estos países se encuentran entre el tercer y último cuartil con mayor desigualdad de ingresos en un conjunto de 20 países latinoamericanos y del Caribe. Todos estos presentan índices que superan los 0,5 puntos (el índice de Gini toma el valor de 1 para perfecta desigualdad y 0 para perfecta igualdad), entre los más altos del mundo. Esto nos lleva a constatar que estos países - dada su alta desigualdad - necesitan crecer más rápido para disminuir proporcionalmente la tasa de pobreza. En la literatura podemos encontrar dos formas en que se expresa el efecto negativo de la desigualdad en la productividad y, por lo tanto, en el crecimiento.

Gráfico 1

América Latina: Índice de Gini medido por ingresos del mercado de trabajo y medido por ingresos después de transferencia pública en efectivo, 2014



Fuente: CEPAL/IEF (2014).

La pregunta salta a la vista ¿qué tan extendida está la desigualdad en Chile? Para que este planteamiento de la promesa rota de la productividad tenga valor - según un estudio hecho por López, Figueroa y Gutiérrez (2013) - se puede notar que los datos de la CASEN 2010 apuntan a que el 1% de la población concentra el 15% de los ingresos totales del país, pero según las estimaciones hechas con base en datos del Servicio de Impuestos Internos, la participación del 1% más rico asciende al 21,1% del total de la riqueza, en otras palabras, se subestima aproximadamente en 40% la participación de este segmento de la población. Mientras que el índice de Gini, calculado para el periodo 2004-2010 con los datos de la CASEN es de 0,5, las estimaciones del estudio muestran una desigualdad del orden de 0,64, lo que nos indica una desigualdad superior a la reportada oficialmente.

Las razones de esta amplia brecha son variadas pero existen dos que deben ser las principales desde la implementación - a fines de la década del 70 - del modelo neoliberal en un mundo globalizado. Como primera causa podría mencionarse el bajo poder negociador de los trabajadores que los ha ido alejando de las remuneraciones reales de la productividad del trabajo y, en segundo lugar, un nivel impositivo bajo en comparación con los países de la OCDE, donde Chile presenta el 23% de impuestos *versus* un promedio de 36% de los países de la OCDE, lo cual tiene su corolario en el bajo efecto que tienen los impuestos sobre el índice de Gini. La CASEN 2015 fija un Gini antes de impuestos y transferencias de 49% y después de impuestos y transferencia de 48%, casi imperceptible. El resultado ha sido el nivel de desigualdad intolerable que el FMI ha identificado como el que generó la Gran Recesión del 2007, principalmente por la baja reinversión del capital acumulado en el 1% de la población mundial y el alto nivel de deuda del resto (99%) de la población, Kumhof y Ranciere (2010).

III. Marco teórico. Las relaciones causales entre desigualdad y productividad en el crecimiento económico

Existen diversos estudios sobre los efectos de la desigualdad en la productividad de la economía y el crecimiento económico, lo cual podemos resumir en dos miradas contrapuestas. Primero, una abundante literatura que hace énfasis en la importancia de

políticas públicas que apunten a disminuir la pobreza por medio del crecimiento económico. Apoyados en la utilización eficiente y racional de los factores productivos que maximicen las ventajas comparativas internas y externas, lo que cristaliza en un crecimiento económico que redistribuye las ganancias de acuerdo al aporte marginal de cada factor productivo de manera, bajo supuestos de ausencia de rigideces en la economía. Todos estos estudios consideran que en el largo plazo el crecimiento económico es neutro en el nivel distributivo. Por otra parte, existe una profunda crítica a este modelo pues se cuestionan los supuestos mismos que permiten que el modelo se corresponda con la realidad, los que parten formalmente con Kalecki (1954),³ en su mirada acerca del comportamiento macroeconómico y el papel de la redistribución en el crecimiento económico. La literatura más reciente enfatiza en las fallas de mercado y de gobierno que impiden pensar que el modelo funcionando de manera autónoma, arribe resultados de alta productividad, baja desigualdad y crecimiento económico.

El primer grupo de estudios es el modelo de Solow (1956), el que se convierte en referencia obligada. En el estilizado escenario neoclásico, la economía se desplaza por medio de una sucesión de óptimos de Pareto en el tiempo, sin dilemas del prisionero y fallas de coordinación, ya sea intertemporal, entre el ahorro y la inversión u otras. Se pierde así de perspectiva el cuadro analítico de los economistas clásicos, en el que el desarrollo de una economía resulta de la co-evolución de fuerzas económicas, institucionales y tecnológicas que se retroalimentan en el tiempo dando paso a fenómenos de maduración de las fuerzas productivas (Katz, 2008).

A partir de este modelo se pueden entender las distintas aristas y efectos del crecimiento de acuerdo a su poder productivo, se enfatiza en factores de crecimiento por el lado de la oferta, empujando la frontera de posibilidades de producción o la tasa de ahorro de forma de aumentar el crecimiento potencial del producto. Se plantea que al subir todos los ingresos, se afecta positivamente y en proporción el ingreso de todos los individuos de la sociedad, aumentando los ingresos de manera neutral.

³ Economista polaco de línea marxista que llegó a las mismas conclusiones que Keynes tres años antes, pero que al estar escritos en polaco lograron poca difusión. Es considerado como uno de los grandes economistas del siglo XX.

Hay mucha controversia acerca de si el crecimiento es neutral a nivel distributivo, pues no todos los grupos sociales participan de la misma forma y proporción de las ganancias en las actividades que generan el crecimiento. Por lo tanto, este crecimiento puede ser capturado por ciertos grupos económicos, sobre todo si el Estado no puede garantizar que las ganancias de la sociedad se distribuyan equitativamente. A partir de esta crítica surgen los modelos de crecimiento endógeno, que enfatizan el rol de las externalidades sobre terceros y también plantean que deben existir políticas públicas de gasto e inversión que terminen con la captura de los beneficios sociales por una parte de la población. En relación con lo último, la heterogeneidad estructural constituye un elemento fundamental en la formación de políticas que tengan como objetivo aumentar al mismo tiempo tanto el crecimiento como la igualdad. La heterogeneidad estructural, entendida como las diferencias de productividad entre los distintos sectores y las diferencias en cuanto al desarrollo de capacidades - cuestión muy determinada por el origen socioeconómico de la población - es el primer eslabón en la cadena de reproducción de desigualdad. Esta desigualdad estructural se traslada hacia el mundo del trabajo, donde se distribuyen los logros de la productividad y se estratifican los empleos e ingresos, actuando como "bisagra". El tercer eslabón, en estrecha relación los dos anteriores, es la protección social. Aquí nos encontramos con la cobertura y niveles de las pensiones y con la mitigación de los efectos de las fluctuaciones económicas de los más vulnerables (sector informal).

Asimismo, existen dudas acerca de que las políticas puedan conducir a un crecimiento sostenido que disminuya la pobreza. Easterly (2001) determinó que las recomendaciones de políticas hacia el ajuste estructural que hacían el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, reducían la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico, probablemente porque las recomendaciones asumían que la desigualdad era un subproducto necesario del crecimiento económico. Este planteamiento está relacionado con las teorías de *trickle down* (goteo) y la curva de Kuznets. La primera, en términos simples, es que las políticas económicas regresivas - políticas que favorecen a las clases más ricas - acabarían beneficiando a todos. La segunda intenta mostrar que los países pobres serían, en un principio, igualitarios. Sin embargo, a medida que se van desarrollando, el ingreso se

concentra y la distribución del ingreso empeora. Luego, con el desarrollo vuelve a ser igualitario y dicha desigualdad se nivela. Ambas teorías intentan explicar, por un lado la desigualdad - por qué esta ocurre - y, por otro, justificar esta como un proceso necesario que beneficiaría a la economía en su conjunto. Es claro que tales idearios no se cumplieron y fueron fuertemente criticados (Gallup, 2015), (Stiglitz, 2015) y (Piketty, 2014). De hecho, en la región se evidencia que las políticas neoliberales instauradas en la década del 80 y 90 tuvieron un pequeño impacto sobre el crecimiento y la inversión, en conjunto con un negativo impacto en el empleo y la distribución de ingresos. Resultados muy distantes de las altas expectativas que tenían los defensores de las reformas, en cuanto a volver al camino de crecimiento en la región y poder empezar el *catching up* con los países industrializados (Stallings y Peres, 2010). En virtud de la decepción que causaron las reformas, muchos académicos presionaron a los gobiernos a moverse hacia un *post-Washington Consensus* (la reforma de la reforma) para avanzar más allá del neoliberalismo. Sin embargo, el hecho es que muchas de las reformas no se han revertido, sino que por el contrario, se han ido profundizando (Peres y Stallings, 2011).

La desigualdad tiende a aumentar las fluctuaciones del ciclo económico y es posible demostrar que el ciclo en los países latinoamericanos y, particularmente en Chile, es mucho más corto que el de las economías desarrolladas, lo que a su vez ha afectado la tasa de crecimiento del PIB por medio de las fluctuaciones cíclicas de la tasa de inversión productiva y sus efectos en el empleo (Ffrench-Davis, 2015). Desde un punto de vista keynesiano-estructuralista, en un contexto social de altos niveles de desigualdad en los ingresos, los *shocks* externos de demanda no son absorbidos de manera eficaz cuando no existe una clase media con suficiente peso y poder adquisitivo para resolver los problemas de coordinación que inciden en bajos niveles de productividad e inversión (Gordon, 1995).

Si bien diversos autores reconocen la relación entre desigualdad y productividad, existe una diferencia en la dirección de la causalidad de esta relación. Algunos argumentan que niveles bajos de productividad relativa entre sectores de la economía, aumentan la desigualdad de ingresos. Otros enfatizan que mayores niveles de igualdad medida como un índice de Gini bajo, por la vía de políticas contracíclicas de estabilización economi-

ca por parte del Estado, repercuten en mayores niveles de empleo y de productividad, disminuyendo nuevamente los niveles de desigualdad. Es posible pensar que las políticas neoliberales de los 80 y 90, que buscaban la desarticulación de la institucionalidad laboral disminuyendo el tamaño y el rol del Estado en la economía, aumentarían la volatilidad de la productividad y el crecimiento en persecución de aumentar la tasa de ganancia del capital.

En Chile, el Ministerio de Economía ha planteado que, para crecer sostenidamente en el futuro es vital diversificar la matriz productiva del país y dado el agotamiento del modelo de *commodities*, es urgente invertir en el futuro y en nuevos sectores productivos mediante una real cooperación público-privada. De esta manera se declaró el 2016 como el año de la productividad, donde “Nuestra política de fomento a la productividad consiste en tomar sectores en donde tenemos claras ventajas comparativas permitiéndoles que a partir de la coordinación público-privada se generen incrementos en la productividad sobre la base de conocimiento, formación de capital humano, mejoras regulatorias, inversión en infraestructura, materialización de inversiones y encadenamientos productivos.”

McMillan y Rodrik (2011) presentan una interesante tesis al respecto. En el transcurso del desarrollo económico, el flujo de recursos de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad es un motor del crecimiento. No obstante, no todo episodio de cambio estructural (o la transición desde sectores de baja productividad como la agricultura hacia sectores de mayor productividad) produce crecimiento. En el documento atestiguan que el cambio estructural en América Latina y África reduce el crecimiento, ya que los flujos de recursos van en dirección contraria, en contracorriente a la experiencia asiática. Lo que implica que en economías como la nuestra, de enclave y orientada hacia las exportaciones, el crecimiento económico está apoyado en sectores limitados por su espacio y tamaño como la minería del cobre, donde puede existir alta productividad pero que no puede absorber una creciente disposición de mano de obra, dejando a los trabajadores en puestos de trabajo poco productivos y apalancando los niveles de desigualdad. Si bien, de acuerdo a la teoría del comercio internacional, la creciente globalización ayuda al cambio de las estructuras productivas de los países, se ha demostrado que para países de economías peque-

ñas y abiertas, que poseen abundantes materias primas, es más fácil especializarse en la extracción y exportación de estas, antes que invertir en la industrialización del país, sobre todo con altos precios de las materias primas. Si bien la globalización es una fuerza positiva, el cambio estructural es mucho más conveniente para países con ventajas comparativas en bienes primarios especializarse en esta producción, que invertir en costosas plantas industriales, especialmente si los precios son favorables para tal actividad.

Evidencia de lo anterior también se ha encontrado en Castillo y Neto (2016), donde los autores plantean que Latinoamérica⁴ ha sufrido un proceso de prematura desindustrialización, es decir, la industria manufacturera ha ido perdiendo importancia en términos de producción relativa y creación de empleo,⁵ sumado a un incremento en la especialización de bienes primarios (intensivo en recursos naturales) (Feijó y Oreiro, 2010).

Se habla de prematura, ya que los países de Latinoamérica, al alcanzar su *peak* en la participación del empleo en manufactura, lo hicieron con un bajo PIB per cápita en comparación a los países desarrollados. No obstante, la importancia de la manufactura como única vía de desarrollo, puede ser desafiada con el aumento de la economía de servicios y tecnologías de la información y la comunicación (TICs). De hecho, hay varios autores, entre ellos Pérez, Marín, y Navas-Alemán (2014), que han recalcado el punto de vista de que las industrias intensivas en recursos naturales se han vuelto cada vez más dinámicas tecnológicamente, lo que permite un espacio más grande para la innovación-aprendizaje y sus deseados *spillovers*. Esto ha sido posible por la revolución y difusión de las TICs, que han permitido innovaciones intensivas en conocimiento en los recursos naturales pero también en toda su red de actividades aguas arriba y abajo, emergiendo servicios intensivos en tecnología que se destacan por tener efectos positivos en productividad y crecimiento.

Es probable que este camino de modelo de desarrollo haya sido adoptado por países como Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Australia y Canadá, que son abundantes en

⁴ Los países que los autores estudian son: Argentina, Brasil, Chile y México, por representar casi el 76% del PIB de la región.

⁵ Definición de Tregenna (2009).

recursos naturales. Sin embargo, ¿se podría decir que Latinoamérica (y Chile) se ha ido especializando en servicios intensivos en conocimiento alrededor de los recursos naturales, lo que reduciría la importancia de su prematura desindustrialización? Lamentablemente y a pesar del hecho estilizado de que en Latinoamérica la participación de los servicios en el valor agregado y en el empleo han ido aumentando, esta especialización ha sido llevada por servicios de baja productividad como el *retail*, venta al por mayor, hoteles y restaurantes (Castillo y Neto, 2016).

IV. Hechos estilizados

La persistente desigualdad de ingresos es uno de rasgos más característicos de la economía chilena y determina en muchos casos el tipo de crecimiento económico que se puede alcanzar en la región. Pero también es posible notar que, a partir de la apertura comercial del país en la década de los 90, la desigualdad experimentó una leve disminución, al costo de la desregulación de la economía y con escaso protagonismo de las políticas fiscales y monetarias, nuestra economía se integró al comercio internacional como exportador de *commodities*, principalmente cobre, al tiempo que la demanda internacional de estos productos crecía liderada principalmente por China.

Uno de los principales problemas que se deriva de lo anterior es que el empleo de carácter informal tiene un peso importante dentro del mercado laboral, donde el empleo por cuenta propia es menos productivo y su aporte marginal a la producción total es menor. Esto da paso al problema de mercados laborales duales, donde las diferencias de ingresos entre trabajadores del mercado informal y formal refuerzan la desigualdad al interior de la sociedad. Al respecto, Weller nos dice que

La generación de empleo productivo es una condición necesaria para reducir la elevada desigualdad en la región, con base en ingresos crecientes y de manera sostenida. Sin la generación de empleo productivo, una creciente proporción de la fuerza de trabajo solo tendría acceso a empleos de baja

productividad (los cuales suelen ser de baja calidad) o quedaría completamente sin ingresos laborales. En consecuencia, no solo aumentaría la pobreza (incluyendo la pobreza entre personas con empleo) sino también tendería a empeorar la distribución de los ingresos laborales (Weller, 2012).

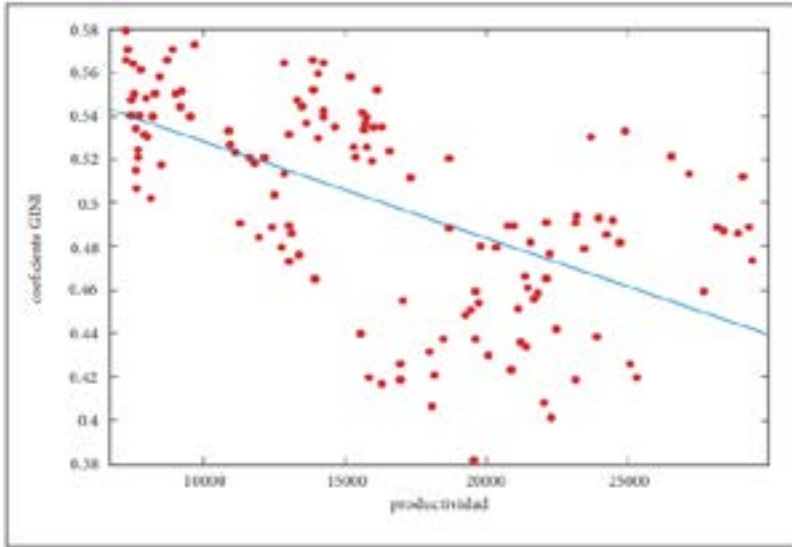
El empleo productivo es una de las características del concepto de trabajo decente impulsado por la OIT, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal. Una posible explicación a la persistencia de sectores de baja productividad e informalidad (y así de la desigualdad) en la región, es el rol que ha jugado la élite en la inercia en la estructura productiva.

Después de la reformas hechas en los años 80 y 90, la concentración del poder económico y político de las élites ha ido aumentando conjuntamente con una especialización en recursos naturales, lo que ha reforzado por un lado el patrón de desarrollo y, por otro, la resistencia al cambio estructural. Economías que han sido capaces de promover el cambio estructural, absorber nuevas tecnologías y tener una mayor participación del empleo y la producción en sectores intensivos en conocimiento, han tenido éxito en el proceso de convergencia (*catching up*) con los países desarrollados. Este tipo de estructura productiva les ha permitido desarrollar una distribución del ingreso más equitativa y reducir la concentración de élites. Es claro entonces que la élite naturalmente se opondrá a cualquier cambio que tiende a reducir su participación en los ingresos y reducir su base de poder (Cimoli y Rovira, 2008).

Si observamos el siguiente diagrama de dispersión (gráfico 2), podemos notar que para la región, en promedio, menores niveles de desigualdad están asociados con mayores niveles de productividad media.

Gráfico 2

Grupo de países latinoamericanos: Diagrama de dispersión de la relación entre el nivel de productividad promedio y el coeficiente de Gini, con línea de tendencia



Fuente: Fisher y Roach-Rivas, (2013), Base de datos socioeconómicos de América Latina y el Caribe y Peen World Tables 7.1.

Si observamos en particular el caso de Chile (gráfico 3), vemos que el aumento de la productividad laboral asociada a disminuciones de la desigualdad (Gini), está en concordancia por lo expuesto por Ros (2003), es decir, los niveles de desigualdad podrían estar afectando causalmente los niveles de productividad.

Gráfico 3

Chile: Diagrama de dispersión de la relación entre el nivel de productividad promedio y el coeficiente de Gini, con línea de tendencia, 1987-2013



Por un lado, tenemos el mecanismo económico que relaciona la desigualdad con una reducción en la producción en sectores industriales, caracterizados por rendimientos de escala, y por otro, una disminución de la demanda agregada vía una caída en la masa salarial (menos consumo), lo que en conjunto lleva a un incremento en la brecha entre el producto potencial y el real, y a una menor inversión. Ambos efectos llevan a menores niveles de productividad. Por otro lado, es posible notar una relación positiva entre distribución e inversión educacional, que repercute positivamente en los niveles de capital humano de los países, mejorando de esta manera las capacidades de transferencia tecnológica para una mayor productividad.

Luego, están los mecanismos sociopolíticos, donde la desigualdad presiona las políticas fiscales con objetivos redistributivos y se pronuncian los niveles de inestabilidad política y conflicto social ante la ausencia de derechos o trato justo. Todo esto termina repercutiendo en las bases mismas de las políticas económicas frente a los movimientos del ciclo económico descendente, pues le quitan efectividad a estas políticas los altos

grados de desigualdad, impactando negativamente en el contrato social que existe tras el concepto de desigualdad y en las bases democráticas de los países; la desigualdad como concepto pierde validez para la sociedad.

El cuadro 1 ilustra la influencia de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) en los retrocesos de crecimiento, definidos estos como las experiencias de economías que entre los años 60 y 80 habían alcanzado ya el nivel de ingreso real por habitante de fines de los años 90. Como se muestra en el cuadro, no hay caso alguno de retroceso en el grupo de países con baja desigualdad, mientras que la incidencia de retrocesos supera el 50% en los de desigualdad moderada y alta. En los casos de retroceso se ubican cuatro países centroamericanos - El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua - además de un gran número de países africanos y de otros en América Latina y el Caribe.

Cuadro 1
Desigualdad e incidencia de retrocesos
(países desarrollados y en desarrollo)

Desigualdad	Número de países	Número de retrocesos	Incidencia de retrocesos (%)
Total	62	22	35
Alta a/	21	11	52
Moderada b/	20	11	55
Baja c/	21	0	0

Fuente: Ros (2003).

Notas:

a/ Gini superior a 0,45.

b/ Gini inferior o igual a 0,45 y superior o igual a 0,38.

c/ Gini inferior a 0,38.

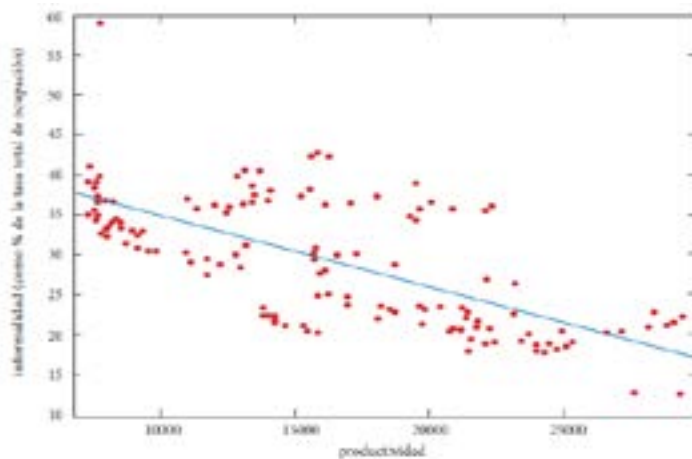
En el caso de los mecanismos económicos, la desigualdad inhibe el crecimiento al agravar la pobreza (para un nivel dado de ingreso por habitante). La pobreza es la que limita el tamaño del mercado y de la demanda agregada, restringe la inversión en educación y genera altas tasas de crecimiento de la población. Esta observación conduce a destacar la importancia de la política social y de los programas de combate a la pobreza para el crecimiento económico de la región.

En el gráfico 4 vemos la relación entre productividad e informalidad en Latinoamérica. Se aprecia que, en promedio, mayores niveles de productividad están asociados con menores nive-

les de informalidad. Esta relación es un tema controversial en la literatura, sin embargo, sugiere que existe evidencia para rendimientos crecientes a escala, tal como aparecen descritos por el efecto Kaldor-Verdoorn, conocido como la tercera ley de Kaldor.

Gráfico 4

Grupo de países latinoamericanos: diagrama de dispersión de la relación entre el nivel de productividad promedio e informalidad laboral, con línea de tendencia (porcentaje de la tasa total de ocupación)



Fuente: Fisher y Roach-Rivas (2013), Base de datos socioeconómicos de América Latina y el Caribe, y Peen World Tables 7.1.

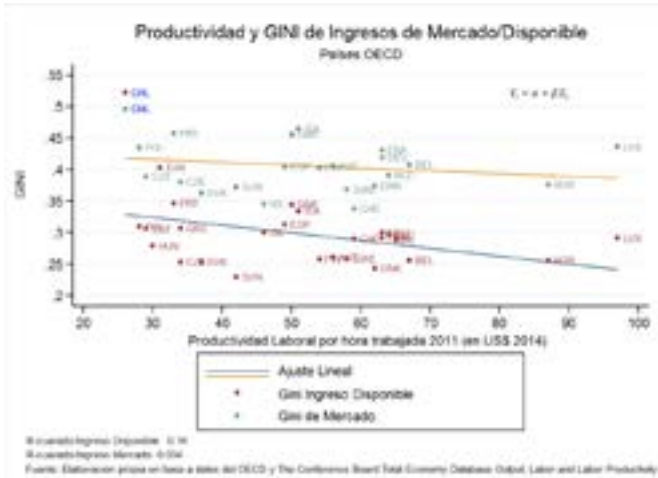
Esta situación se puede explicar porque el crecimiento de la producción industrial y el crecimiento del empleo se relacionan de manera positiva, lo que implica que un aumento en la tasa de producción industrial, tiene dos efectos. Primero, aumenta la demanda de empleo en los sectores de alta productividad, absorbiendo una mayor cantidad de mano de obra en empleos productivos, reduciendo relativamente el empleo en sectores de baja productividad y provocando ganancias netas de productividad en la economía. Segundo, tiende a disminuir el empleo en los sectores no industriales de la economía, provocando un alza de la productividad del sector no industrial, dado que estos son sectores donde no existen rendimientos crecientes de escala. Por lo tanto, se eleva la productividad en ambos sectores de la economía, para un efecto neto sobre la productividad del traba-

jo. Esta situación es explicada por la tercera ley de Kaldor o ley de Verdoorn, para el conjunto de la economía. Ros (2014) muestra evidencia empírica para las postulaciones de Kaldor, usando datos de países latinoamericanos. Cabe destacar, que en la visión kaldoriana, la expansión de la productividad es endógena, un subproducto de la acumulación de capital y de la expansión del producto como consecuencia del progreso técnico incorporado, de la presencia de rendimientos crecientes a escala.

El gráfico 5 muestra la correlación simple entre desigualdad del ingreso, medido por el coeficiente de Gini y los niveles de productividad laboral para distintos países. Cuando el análisis es hecho para un Gini después de impuestos y transferencias, se observa una relación negativa entre las variables, es decir, menor desigualdad mayor productividad. Sin embargo, cuando el análisis es hecho con el Gini de mercado, la relación negativa desaparece y el ajuste lineal pasa a ser una línea casi horizontal. Por lo tanto, la relación que se observa es más bien la eficiencia tributaria que tienen los países más desarrollados en bajar el Gini de mercado relacionado con sus niveles de productividad. Se aprecia que hay grados de libertad para Chile en poder moverse hacia una distribución del ingreso similar de países como Estonia, Hungría o Polonia, países que no son mucho más productivos que Chile, pero que sí logran una desigualdad mucho menor que este, que claramente es un *outlier* y el país que menos capacidad tiene de bajar el Gini de mercado, después de impuestos y transferencia.

Gráfico 5

Países de la OECD: diagrama de dispersión de la relación entre el nivel de productividad promedio y el coeficiente de Gini, con línea de tendencia, 2011



El gráfico no muestra una relación clara entre desigualdad y productividad, sino más bien la eficiencia que tiene el Estado en reasignar recursos y aun así tener niveles de productividad altos. La relación entre un bajo nivel de productividad y un aumento en los niveles de desigualdad puede ser establecida de varias formas. Por ejemplo, el efecto de la desigualdad en las oportunidades individuales de las personas, tales como en ingreso, educación, capacitación, acceso a trabajos de calidad o nuevas tecnologías, reduce la calidad de los trabajadores (menos capital humano), socava la difusión de la productividad en la sociedad, lo que repercute de forma negativa en los niveles de crecimiento y así en la productividad. Esto se debe a una subutilización y mala asignación de los recursos disponibles en la economía, por el hecho de tener trabajadores y firmas atrapados en actividades de baja productividad. Otra forma en que una alta dispersión de ingreso puede afectar el crecimiento/productividad, es que las familias pobres no son capaces de ofrecer a sus hijos e hijas una educación de calidad, la que les permitiría obtener mejores trabajos y mayores ganancias a futuro. Por lo que se da una relación de largo plazo, donde aumentos en la desigualdad crean un crecimiento retrasado en el futuro, vía la baja acumulación

en capital humano por partes de las familias pobres. En otras palabras, este efecto intergeneracional genera un efecto negativo persistente (ciclo vicioso) en los niveles de desigualdad y productividad en el largo plazo.

Los bajos niveles de productividad y una alta desigualdad, resultan entonces de una baja inversión en activos (capital humano) que genera que los recursos disponibles estén atrapados en actividades de menor valor agregado, que implican un bajo crecimiento y una productividad estancada (OECD, 2016). La masa salarial con respecto al PIB es un buen *proxy* de esta situación, ya que nos muestra la distribución de ingresos entre salarios y capital en una economía. Las consecuencias macroeconómicas potenciales de un descenso continuo de la participación de la renta del trabajo en la renta nacional pueden ser importantes; entre otras cosas, el efecto restrictivo sobre la renta y el consumo de los hogares puede contribuir al estancamiento de la demanda agregada y socava los incentivos para que las empresas inviertan, debido a la incertidumbre de las futuras fuentes de demanda, según menciona el informe conjunto de la OIT, la OCDE y el Banco Mundial al G20 (OIT, OCDE y Banco Mundial, 2014).

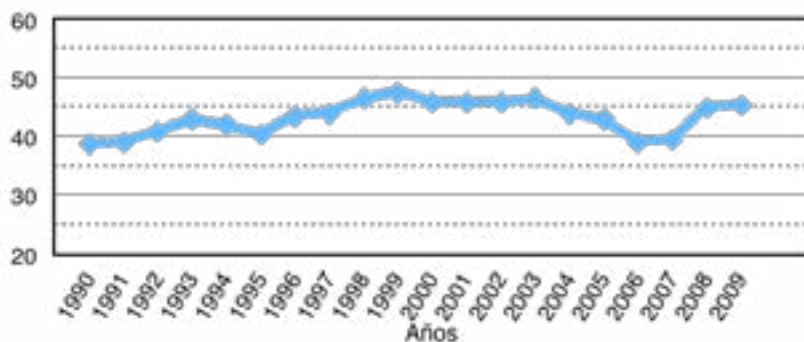
Es claro, que para Chile existe una correlación entre el nivel de desigualdad y el crecimiento económico, la cual se evidencia vía la relación entre la masa salarial, consumo privado y demanda agregada; donde sus efectos se observan en la propensión marginal a consumir y en el multiplicador de la inversión, consumo y gasto público.

Esto es, la demanda agregada en Chile según el Banco Central (IPOM, marzo de 2016) es 100,3 % del PIB, la cual está determinada en el 77,9% por el consumo, el que a su vez depende en 82% del consumo privado y este está determinado por el 70,4% de la masa salarial de la economía, comprobando que los salarios son el principal componente del gasto y que redistribuir ingresos hacia los salarios tiene consecuencias positivas hacia el crecimiento económico.

En el gráfico 6 es posible comprobar que el nivel de la masa salarial presente en Chile está muy por debajo de los países desarrollados. En 1991 la masa salarial variaba entre el 59% y el 66% para el conjunto de países compuesto por el Reino Unido, Japón, Francia, Alemania, Estados Unidos, Canadá, Italia y Australia. Para el 2013 ese mismo conjunto de países poseía una

masa salarial que variaba entre el 55% y el 63% del PIB, de acuerdo a la OIT (2014).

Gráfico 6
Chile: Evolución de la participación de la masa salarial en el PIB,
1990 – 2009 (Índice 1990 = 100)



Fuente: Abeles, Amarante y Vega (2014), sobre la base de datos CEPALSTAT.

V. Salidas

La tendencia que se ha observado en la mayoría de las economías en los últimos 30 años, en cuanto a un bajo crecimiento de la productividad y a un aumento en los niveles de desigualdad, ha llevado a investigar y entender cuáles son los posibles vínculos que estas dos variables económicas poseen. A pesar de que pueden existir varias formas en que estas variables se relacionen, ya sea de forma indirecta como directa, y a la vez muchas de ellas sean engorrosas y complejas, en muchos casos es más bien claro el set de políticas que pueden ser implementadas para alcanzar a restablecer las tendencias antes mencionadas (OECD, 2016). Es decir, promover el crecimiento de la productividad y a la vez reducir los niveles de desigualdad. En este artículo nos referiremos a estos posibles set de políticas públicas como “salidas”.

Las posibles salidas que se presentarán buscan entender el papel que tiene el modelo de desarrollo y crecimiento de un país y el nivel de acceso que tienen los trabajadores para poder desarrollar sus habilidades al máximo y así aprovechar su potencial de productividad.

Desde una perspectiva neoclásica, el crecimiento del producto en una economía se da por la acumulación de factores a través

del tiempo - capital y trabajo - y por las mejoras en productividad, que está determinada por el progreso científico y tecnológico que operan por fuera del sistema económico, vale decir, es una variable exógena que usualmente es llamada el “residuo del Solow” o PTF. En estos modelos, la cuestión de distribución de ingresos entre capitalistas y trabajadores, queda puramente determinada por las respectivas productividades marginales de los factores, aludiendo a que en un contexto de competencia perfecta, la distribución es justa, ya que depende del aporte que cada factor realizó a la economía. Por lo tanto, desde la mirada del paradigma dominante (*mainstream*), las mejoras de productividad son simples *shocks* exógenos y las cuestiones de distribución no son importantes para el crecimiento del producto. Pero permanentes fallas de mercado, que cuestionan los supuestos mismos de esta teoría, han propiciado que distintos organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la OIT, estén haciendo propuestas de políticas públicas desde el lado de la demanda, con el objeto de corregir las persistentes brechas en las economías, buscando darle más estabilidad a los ciclos de crecimiento económico y políticos de los países, ciclos que en el caso de Latinoamérica son mucho más acelerados. Lo que implica que este tipo de modelos no sirven de guía para los hacedores de política, para hacer frente a los hechos estilizados que se han observado en relación con la productividad y la desigualdad. Y de hecho, no han sido buenos instrumentos para explicar los niveles de crecimiento y productividad en Latinoamérica y el Caribe (Ros, 2014).

Dicho lo anterior, los modelos de crecimiento heterodoxos pueden ser útiles para poder predecir un set de políticas públicas que ayuden a mejorar los niveles de productividad y desigualdad. Nelson y Phelps (1996), plantean que el crecimiento de la productividad depende de las brechas tecnológicas que existan, respecto a un líder, y que la tasa a la cual estas brechas se cierran depende de los niveles de capital humano alcanzados. Es por lo último que los autores observan el capital humano como un “vehículo de difusión tecnológica”. En extensión a este modelo, hecho por (Benhabib y Spiegel, 1994), se agrega que existe un nivel crítico de capital humano por debajo del cual, la tasa de crecimiento de los países atrasados no converge con los países desarrollados. Estos modelos sí son capaces de dar luces de cómo elaborar políticas públicas que afronten tanto los pro-

blemas de productividad, como los de desigualdad; por ejemplo, acciones que tengan como objetivo asegurar que todos los individuos, en especial grupos de menores ingresos, cuenten con las habilidades suficientes, por mejores niveles educativos y de capacitación, para poder obtener puestos de trabajo gratificantes y productivos. Esto ayudaría a que trabajadores de bajos ingresos, que en general están en puestos de trabajo de baja productividad y bajos salarios, mejoren su nivel de capital humano, lo que ayudaría a promover la productividad agregada de la economía y, además, aumentaría sus niveles de ingreso, permitiendo eventualmente, por un lado bajar la desigualdad y por otro, aumentar la posibilidad de invertir en la educación de sus hijas e hijos y así tener un acervo mayor de capital humano en el futuro, que impactaría de forma positiva a la productividad.

Existe creciente evidencia en investigaciones que apuntan hacia una relación negativa entre el crecimiento económico y un ajuste de la economía que sea desigual, o sea que afecte de manera desigual a los grupos sociales. Ello implica que el esfuerzo en disminuir la pobreza indicaría un impacto positivo y significado en el crecimiento económico, por la vía de políticas sociales que disminuyan los niveles de desigualdad en la sociedad.

Es posible percibir la desigualdad como una barrera para acceder a mercados laborales formales desde la teoría de mercados segmentados o duales, en los que la desigualdad se expresa en puestos de trabajo precarios, con bajos salarios, de baja productividad, legalmente desregulados y sin acceso a la protección social. De esta manera, los trabajadores de bajos ingresos están encerrados en puestos de trabajo que acentúan y transmiten la desigualdad.

Cuando el crecimiento económico está anclado en una matriz productiva que no aporta mayores niveles de productividad, principalmente porque posee rendimientos a escala decrecientes, somos vulnerables, y en momentos de desaceleración económica, se revertirán rápidamente los índices del producto interno bruto.

El mercado laboral es la principal cadena de transmisión de los efectos del crecimiento económico en la sociedad y los individuos. Cuando este mercado está compuesto por altos niveles de desigualdad en los ingresos, medidos por el índice de Gini, en sectores productivos con bajos niveles de dinamismo y trabajo

informal creciente, la productividad no se distribuye de manera equitativa y esto a su vez incide en que la productividad permanezca estancada por puestos de trabajo poco productivos. Cuando el mercado laboral transmite desigualdad hacia la sociedad, todo esto apunta a un Estado que debe potenciar su rol en la economía para encauzar el crecimiento económico por la vía del gasto social y la inversión pública productiva.

Esto significa que es imperioso que el Estado genere las políticas públicas que busquen la difusión de economías de escala crecientes en toda la economía, o dicho de otra manera, resuelvan la heterogeneidad estructural que se ha instalado en los países latinoamericanos, donde Chile no es la excepción. Es necesario que el Estado fije niveles más altos de inversión pública dentro del presupuesto, pero también que la inversión pública tenga más peso en la composición final de la inversión del país, de manera que se apoye la inversión en un sistema nacional de educación (considerando la capacitación), diseño de carreras técnicas y capital productivo. Del mismo modo, se requiere aumentar la inversión pública en sectores clave de alta productividad, incentivando y orientando la aparición de la inversión privada, con medidas regulatorias que limiten los costos sociales y medioambientales. Por otro lado, es necesario que se desarrollen políticas públicas que apunten a una fuerte institucionalidad laboral, la difusión de tecnologías y conocimientos y el incentivo a la creación de nuevas empresas en sectores con rendimientos marginales crecientes; de forma que se aumente la productividad de la economía permitiendo que los trabajadores accedan a un mercado laboral formal. Esta es la manera en que debemos cambiar nuestra economía para favorecer que el crecimiento económico que genera la productividad llegue a cada uno de los ciudadanos de manera igualitaria.

Otra política pública capaz de mejorar los niveles de productividad y bajar la desigualdad, sería aumentar el salario mínimo y proveer de mayor apoyo a los trabajadores en los procesos de negociación colectiva. Esto ayudaría a los trabajadores a facilitar los procesos de negociación con los empleadores y, a su vez, cambiaría la forma en que las rentas son divididas en la economía. “El fortalecimiento de la negociación colectiva resulta fundamental para facilitar que los aumentos de productividad se traduzcan en incrementos salariales, lo que repercutiría favorablemente en la proporción de la masa salarial en el ingreso total,

disminuyendo las brechas de desigualdad” (CEPAL, 2012). Por lo tanto, la creación de políticas públicas, que ayuden a mejorar los niveles de productividad y reducir la desigualdad, permite un círculo virtuoso ya que aumenta la capacidad de ahorro de los trabajadores, mejorando los niveles de capital humano de estos y de las futuras generaciones y genera un efecto positivo en el mediano y largo plazo. Asimismo, ayudaría a cerrar las brechas tecnológicas, al aumentar la producción por mejoras de eficiencia.

Las políticas de salida debemos enmarcarlas entre los mecanismos económicos y los mecanismos sociopolíticos, de manera que actúen en conjunto y en la misma dirección. La ausencia de alguno de estos mecanismos en el diseño de las políticas públicas restará eficiencia a los esfuerzos por mayor productividad en el país. Finalmente, la presencia de estos dos mecanismos es lo que debiera definir el contrato social que logre reponer la productividad como un objetivo no solo deseable económicamente, sino que central en el desarrollo de la sociedad chilena, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo que supere al actual.

VI. Conclusiones

El esfuerzo de este artículo está centrado en demostrar la importancia de las políticas que apunten hacia la igualdad dentro del esfuerzo global por mayores niveles de productividad, identificando que la relación causal viene desde la igualdad hacia la productividad. La igualdad, entendida como la mejor distribución de los ingresos en la sociedad, pero en el marco social de políticas públicas orientadas hacia la superación de la heterogeneidad estructural y las brechas que estas promueven dentro de la estructura económica del país, las que finalmente impactan en la productividad.

En Chile estamos ante la disyuntiva de las políticas públicas para volver a reponer niveles crecientes de productividad, pero se necesita recurrir a la creación de un pacto social en favor de esta productividad. Pretender el crecimiento del país sobre altos niveles de desigualdad sería profundizar en un modelo de desarrollo que fracasó en el 2007 a escala mundial.

Es necesario volver a reponer una mirada conjunta sobre la productividad, donde cada uno de los actores sociales se vea

beneficiado de los aumentos de productividad social por la vía de una mejor distribución de la riqueza al interior de la sociedad. Esta mirada exige que pensemos la productividad como un fenómeno endógeno, el cual depende directamente de la acumulación de capital y de la expansión del producto como consecuencia del progreso técnico, en el que la inversión pública productiva juega un papel fundamental, sobre todo a la hora de resolver la heterogeneidad estructural de la economía chilena, buscando el crecimiento de sectores productivos con rendimientos crecientes para la reasignación de la fuerza de trabajo hacia sectores de trabajo formales y altamente productivos. En este análisis, la promoción de estructuras de negociación colectiva equilibradas y sistemas de tributación de carácter progresivos, es tremendamente importante, por su carácter de fuerzas centrífugas con respecto a la desigualdad de los países.

Esto se enmarca en la existencia de mecanismos económicos y mecanismos sociopolíticos en la desigualdad, que impactan negativamente sobre la productividad, pero que también parecen reforzarse el uno al otro. En otras palabras, ante la ausencia de uno de los dos mecanismos, el otro pierde efectividad, por lo tanto, la relación positiva y equilibrada entre los mecanismos, es lo que podemos llamar contrato social de la productividad. Es este contrato social el que debemos reponer y las políticas públicas, enmarcadas en estos mecanismos, son las que necesitamos imponer en el debate de la productividad.

Debemos pensar la productividad y la igualdad como complementos, no elegir entre ellas. Debemos orientar las políticas públicas de igualdad hacia la búsqueda de resultados positivos en la productividad, de manera de discernir sobre aquellas políticas más efectivas para el crecimiento del país, teniendo presente que la relación causal va desde la igualdad hacia la productividad. Este desafío es posible proyectarlo en desafíos muchos mayores, como la instalación de un modelo de desarrollo, que supere el actual y termine con la heterogeneidad productiva.

Referencias

- ABELES, M.; AMARANTE, V. Y VEGA, D. (2014). “Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990 – 2010”, en *Revista de la CEPAL* N° 114 (Santiago, CEPAL).
- BANCO MUNDIAL (2009). *What is inclusive growth* (Washington, Banco Mundial).
- BENHABIB, J. Y SPIEGEL, M. (1994). The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data, en *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, N° 2 (The Netherland, Elsevier Inc.).
- CASTILLO, M. Y MARTINS, A. (2016). Premature deindustrialization in Latin America, serie Production Development N° 205 (Santiago, Project ECLAC/German Cooperation).
- CEPAL (2012). *El cambio estructural para la igualdad* (Santiago, CEPAL).
- CEPAL/IEF (2016). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*, serie Estudios, N° 8 (Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales).
- CIMOLI, M. Y ROVIRA, S. (2008). “Elites and structural inertia in Latin America: An introductory note on the political economy of development”, en *Journal of Economic Issues*, Vol. 42, N° 2 (Philadelphia, Association of Evolutionary Economics).
- CONSEJO NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD (2010). *Productividad total de factores, crecimiento e innovación*. Documento de referencia (Santiago, CNIC).
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2016). *Revisión de agendas de productividad. Veintiuna recomendaciones de la CNP* (Santiago, Ministerio de Economía de Chile).
- EASTERLY, W. (2001). *The elusive quest of growth* (Cambridge, The MIT Press).
- FEIJÓ, C. Y OREIRO, J.L. (2010). “Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”, en *Revista de Economia*

Política, Vol. 30, Nº 2 (Sao Paulo, Centro de Economía Política).

FFRENCH-DAVIS, R. (2015). *Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo, neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (Santiago, CEPAL).

FISHER, E. Y ROACH-RIVAS, G. (2013). *Desempeño macroeconómico, desigualdad, productividad y pobreza en América Latina y Panamá*, FES Panamá Nº 1 (Panamá, Friedrich Ebert Stiftung).

ENCUESTA GALLUP (2015). Gallup.

GONZALES, L.; DE SOLMINIHAC, H. Y CERDA, R. (2016). *Productividad CODELCO* (Santiago, Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, CLAPES-UC).

GORDON, D. (1995). *Growth distribution and the rules of the game: social structuralist macro foundations for a democratic economy police* (Oxford, Oxford University Press).

KALDOR, N. (1968). PRODUCTIVITY AND GROWTH IN MANUFACTURING industry: A reply, en *Economica*, Vol. 35, Nº 140 (Wiley, The London School of Economics and Political Science).

KALECKI, M. (1954). *Teoría de la dinámica económica. Ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista* (México, Fondo de Cultura Económica).

KATZ, J. (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico* (Santiago, CEPAL).

KRUGMAN, P. (2000). *Vendiendo prosperidad* (Barcelona, Editorial Ariel).

KUMHOF, M. Y RANCIERE, R. (2010). *Inequality, leverage and crises*, Research Paper Nº 268 (Washington, Fondo Monetario Internacional).

LÓPEZ, H. (2003). *Macroeconomics and inequality*, Working Paper Nº 37572 (Washington, Fondo Monetario Internacional).

LÓPEZ, R.; FIGUEROA, E. Y GUTIÉRREZ, D. (2013). *La parte del león: Nuevas estimaciones de la participación de los super ricos en el ingreso de Chile*, Serie Documentos de Trabajo Nº 379 (Santiago, FEN Universidad de Chile).

- McMILLAN, M. Y RODRIK, D. (2011). *Globalization, structural change and productivity growth*, Working Paper N° 17143 (Cambridge, The National Bureau of Economic Research).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE CHILE (2016). *Inversión en la urgente diversificación productiva* (Santiago, Ministerio de Economía de Chile).
- NELSON, R. Y PHELPS, E. (1996). Investment in humans, technological diffusion and economic growth, en *The American Economic Review*, Vol. 56, N° ½ (Nashville, American Economic Association).
- NÜBLER, I. (2014). “A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up”, en Salazar-Xirinachs, J. M.; Nübler, I. y Kozul-Wrigh, R. (eds.) *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Ginebra, OIT).
- OECD (2016). *The productivity-inclusiveness nexus*. (París, OECD).
- OIT (2014). *Informe mundial sobre salarios* (Ginebra, OIT).
- OIT, OCDE Y BANCO MUNDIAL (2014) *Mercados laborales del G20: Perspectivas, principales desafíos y respuestas políticas*. Informe preparado para la reunión de ministros de Trabajo y de Empleo del G20 (Melbourne, OIT, OCDE y Banco Mundial).
- PERES, W. Y STALLINGS, B. (2011). “Is economic reform dead in Latin America? Rhetoric and reality since 2000”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 43, N° 4 (Cambridge Cambridge University Press).
- PÉREZ, C.; MARÍN, A. Y NAVAS-ALEMÁN, L. (2014). “El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para estrategias de desarrollo en América Latina”, en G. Dutrenit y J. Sutz (eds.) *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana* (México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.).
- PIKETTY, T. (2014). *El capital en el siglo XXI* (México, Fondo de Cultura Económica).
- RAVALLION, M. (2014). “Income inequality in the developing world”, en *Science Review*, Vol. 344 (Washington, D.C., Science/AAAS).

- ROS, J. (2014). *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?* (México, CEPAL).
- ROS, J. (2004). *El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas*, serie Estudios y Perspectivas N° 18 (México, CEPAL).
- ROS, J. (2003). "Inflation, stabilization and growth: Multiple equilibria in a structuralist model", en *Development economics and structuralist macroeconomics* (Aldershot, Edward Elgar).
- STALLINGS, B. Y PERES, W. (2010). *Growth, employment and equality: The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean* (Nueva York, The Brookings Institution Press y CEPAL).
- SOLOW R. (1956). A contribution to the theory of economic growth, en *Quarterly Journal of Economics* 70.
- STIGLITZ, J. (2012). *The Price of Inequality*, Editorial W.W. Norton & Company. Stiglitz J. (2015). *The great divide: Unequal societies and what we can do about them* (Nueva York, W.W. Norton & Company).
- TREGENNA, F. (2009). *The relationships between unemployment and earnings inequality in South Africa*, Cambridge Working Papers in Economics 0907 (Cambridge, Faculty of Economics, University of Cambridge).
- THORBECKE, E. (2016). "Inequality and the trade-off between efficiency and equity", en *Journal of Human Development Capabilities*, Vol. 17, N° 3 (Routledge).
- UAI (2014). *Evolución de la productividad total de factores en Chile* (Santiago, Universidad Adolfo Ibáñez, Unidad de Estudios Corfo).
- VERDOORN, P. J. (1949/1993). On the factors determining the growth of labor productivity, en *The Manchester School* (John Wiley & Sons Ltd., The University of Manchester).
- WELLER, J. (2012). *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*, Serie de Macroeconomía del Desarrollo (Santiago, CEPAL).

Hacia una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible¹

Editado por Álvaro Díaz

I. Presentación: ¿por qué un modelo de desarrollo alternativo?

Este documento surge en momentos cruciales de la sociedad chilena. En el último año del segundo gobierno de Michelle Bachelet, quien encabeza un exigente programa de transformaciones estructurales, el país se vio sumergido en una fuerte crisis de credibilidad y desconfianza basada en repudiables prácticas que cruzan transversalmente al sistema político, a la esfera pública y a múltiples sectores privados.

La izquierda debe asumir esta realidad presente, no solo como un reto, sino también como una oportunidad.

Por un lado, debe abrazar sin ninguna concesión una exhaustiva agenda legislativa de transparencia y probidad, así como una normativa política propia, tan o más exigente que la legal, para sancionar a sus militantes y autoridades que incurran en prácticas reprochables y no solo ilegales.

Sin embargo, aunque la política debe contener comportamientos ejemplares, no puede reducirse a estos. Estos comportamientos deseados deben estar al servicio de aquellas ideas,

¹ Este texto resume las principales ideas del Documento “Hacia una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible” que fue presentado al 30avo Congreso del Partido Socialista de Chile. Este se origina en una solicitud de la presidenta del PS, Isabel Allende, aprobada por la mesa directiva y comisión política, para convocar a una treintena de destacados profesionales, intelectuales y militantes para una reflexión estratégica de desarrollo para Chile en las próximas décadas. Dicho equipo elaboró las ideas que se plasmaron en el documento antes mencionado y que fue editado por Clarisa Hardy, Daniel Hojman y Álvaro Díaz.

valores, convicciones y propuestas que justifiquen acceder al poder para ponerlo al servicio de la ciudadanía. Es en el terreno de las ideas que se juega la política, sin desconocer que la calidad de quienes la ejercen y sus prácticas hacen creíbles o banales tales ideas. Por ello se debe perseverar en un proyecto de profundización democrática de libertades y de conquistas por la igualdad, recogiendo retos propios del siglo veintiuno. Sin caer en consignas ni en un optimismo voluntarista, pero con renovados compromisos en una izquierda que hace suyas las aspiraciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los valores asentados en la justicia social.

Si el conjunto de ideas y valores movilizados de la Concertación a fines de los ochenta y durante la transición democrática tuvo su eje en la lucha antiautoritaria y por la reconstrucción de la democracia en Chile, las de hoy debieran tener comparable fuerza y convicción movilizadora.

La propuesta de la izquierda no se limita a demandas de más democracia y más igualdad. También debe incluir una propuesta de desarrollo alternativo al neoliberalismo. Si estas tres ideas se articulan correctamente para la época actual, la izquierda tendrá las claves de una propuesta programática consistente, sea en el gobierno, sea en la oposición.

La propuesta de desarrollo inclusivo y sostenible es alternativa a la que formula el neoliberalismo, pues a diferencia de este, su concepto de desarrollo es superior a la idea de crecimiento entendido solo como aumento del producto; porque basa su sustentabilidad en las capacidades humanas y en el respeto a los recursos naturales; porque está destinada al bienestar de todos los ciudadanos como miembros de una comunidad cuyas relaciones están fundadas en iguales y compartidos derechos; y porque su fin es la ampliación de las libertades y la reducción de las desigualdades.

Nada más reñido con las libertades que el neoliberalismo, pues subordina la libertad de decidir a la libertad de tener. Nada más reñido con el sentido de comunidad que iguala derechos ciudadanos que el neoliberalismo, pues sustituye la noción de ciudadanía por la de agente del mercado y consumidor.

Pero la crítica anti neoliberal no es suficiente. Se requiere una propuesta de desarrollo para nuestro país, entendiendo además que Chile es parte de una América Latina cuya integración es

condición para viabilizar un desarrollo sostenible en el tiempo y socialmente integrador.

Ahora bien, este texto elaborado colectivamente no es un programa de gobierno, solo pretende delinear algunos grandes principios generales, algunos ejes orientadores de una estrategia de desarrollo que permita progresar sostenidamente hacia una sociedad cada vez más inclusiva. La edición fue para abreviarlo y para actualizar la sección relacionada con la “esfera económica”.

No habrá éxito en la tarea de superar el neoliberalismo y avanzar hacia un proyecto alternativo de desarrollo inclusivo -que demanda hoy y seguirá demandando profundas transformaciones-, si no confluyen las fuerzas sociales y políticas que le dan sustento, siendo imprescindible una gran alianza progresista de la izquierda y el centro que recoja lo mejor de las tradiciones socialcristianas y del socialismo democrático, así como las concepciones más nuevas del progresismo del siglo veintiuno.

Un conglomerado de centro-izquierda en el que converjan, más allá de comprensibles diferencias en distintos planos culturales que constituyen las identidades singulares de sus partidos y movimientos integrantes, valores compartidos de libertad e igualdad, expresados políticamente en una institucionalidad democrática representativa y en la dimensión social de comunidad, con ciudadanos iguales en derechos.

II. Del agotamiento del modelo vigente al desarrollo inclusivo y sostenible

Desde hace varios años se advierte un agotamiento del modelo económico, entendido tanto como modelo de acumulación como régimen de política económica. Chile ha entrado de lleno hacia aquello que la literatura mundial caracteriza como la “trampa del ingreso medio”, que varios países ya vivieron.

II.1 En la esfera de la economía

En los últimos veintiséis años la economía chilena creció a una media anual del 4.8%, el quantum de exportaciones se mul-

tiplicó por 3,7 veces, se redujo sustancialmente la inflación, al tiempo que las finanzas públicas se sanearon y actualmente son más robustas que la mayor parte de los países de la OCDE. Aunque lejos de la experiencia de los “tigres asiáticos”, en este lapso de tiempo y en términos reales, el producto per cápita y el gasto social per cápita aumentaron en 2,5 y 4,0 veces, respectivamente. Al mismo tiempo hubo una reducción importante de la pobreza absoluta, una leve disminución de la elevada desigualdad y un aumento generalizado del bienestar material de la población.

Sin embargo, no podemos pensar que el futuro es una mera proyección del pasado. Aunque mal distribuidos, los aumentos de bienestar son innegables, pero hacia el futuro el viejo modo de hacer las cosas se hace cada vez más insuficiente. El aumento del bienestar ya no se podrá medir solo por el acceso a, por ejemplo, bienes duraderos o alimentos. El cambio climático, el deterioro de la calidad de vida en las ciudades, el aumento de la frecuencia de desastres y catástrofes, el envejecimiento de la población, las necesidades de disfrute de la naturaleza y los problemas de inseguridad ciudadana evidencian que emergieron un conjunto de nuevos problemas sociales cuya solución depende de la producción y distribución masiva de bienes públicos tales como: transporte, educación, salud, protección social, acceso al agua, etcétera.

Al pensar los desafíos del próximo cuarto de siglo, debemos también constatar que nuestra economía ha perdido dinamismo. Esto no es solo resultado del ciclo que vive la economía mundial, sino que es una tendencia estructural endógena a Chile, que tiene sus orígenes en el progresivo agotamiento del modelo neoliberal. La evidencia es clara. Durante la primera mitad de estos 26 años el PIB creció al 5,7% anual (1990-2002), mientras que en la segunda mitad solo creció al 4,1% (2003-2016). Del mismo modo, el quantum de exportaciones que creció al 8,3% anual durante 1990-2002, solo creció al 2,3% anual entre 2003-2016.

No cabe duda que el lento crecimiento de la economía mundial y el fin del súper ciclo de los commodities tiene profundos impactos en Chile. Pero Chile confronta el agotamiento del modelo de explotación *extensiva* de recursos naturales, sin diversificación de su matriz productiva y con un progreso tecnológico que depende casi exclusivamente de las importaciones de bienes de capital.

El país vive un ciclo de rendimientos decrecientes en la ex-

plotación de materias primas. La causa principal es la tendencia al deterioro de la calidad de los recursos naturales tales como la caída de las leyes de los minerales, la reducción de las capturas pesqueras por km² de océano, la disminución de los rendimientos en la producción acuícola. A su vez, las plantaciones forestales han agotado sus capacidades de expansión y como lo demostraron los gigantescos incendios del verano del 2017, ya no pueden sostenerse sin una transformación radical de las medidas de prevención y protección. El único sector que evidencia un gran dinamismo es la economía agro-exportadora que tiende a ser cada vez más compleja y sofisticada.

Cabe anotar que la explotación de recursos naturales para producir mercancías exportables, requiere de un flujo permanente de “servicios ambientales” no mercantiles que provee la naturaleza tales como agua, oxígeno y otros nutrientes fundamentales para los ecosistemas, así como por la capacidad de absorción de emisiones y residuos. El problema es que estos servicios han sido sobreexplotados porque no son valorados adecuadamente por el mercado y las regulaciones estatales son insuficientes para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo. A su vez, el cambio climático deteriora en varias regiones la disponibilidad de estos recursos. Esto genera una tendencia a un deterioro de los ecosistemas y una reducción de la capacidad de la naturaleza de absorción de RILES y emisiones.

El viejo modo de explotación de estos recursos ya encontró sus límites y, de seguir como está, será a costa de hipotecar el futuro de esta y las próximas generaciones.

El capitalismo neoliberal en Chile ha reforzado las tendencias a la súper especialización en recursos naturales sin desarrollo de encadenamientos productivos ni diversificación de la matriz productiva, a lo que se agrega una escasa inversión en ciencia, tecnología e innovación. Esto contrasta notoriamente con la experiencia histórica de *países desarrollados que también eran intensivos en recursos naturales* (Australia, Dinamarca, Canadá). En efecto, cuando estos tenían el mismo PIB per cápita que tiene Chile hoy, gastaban más del doble en I+D (como % del PIB) y duplicaban el número de científicos por cada 10 mil ocupados.²

² La estimación del PIB per cápita es poder de paridad de compra 2011. Los datos de gastos en I+D y número de investigadores son de la OECD. Referencia: CNID, Álvaro Díaz, documento en elaboración.

Ello explica la brecha de productividad que Chile aún mantiene con países desarrollados, a lo que se agrega la persistencia de la enorme heterogeneidad productiva entre grandes y pequeñas empresas. Pero el rezago es generalizado: con excepción de la gran minería del cobre, tanto grandes como pequeñas empresas chilenas tienen una productividad considerablemente menor a la de sus contrapartes en la OCDE desarrollada.

Ahora bien, el rasgo principal del modelo neoliberal chileno es que la Constitución de 1980 reconstruyó las bases de una *lógica económica rentista que las reformas de 1965-1973 habían intentado superar*. Un sistema regulatorio débil permitió la explotación extensiva y sin límites efectivos de los recursos naturales. El mecanismo principal fueron las concesiones mineras y acuícolas, las cuotas pesqueras, los permisos de agua, lo que se combinó con un sistema tributario débil y regresivo y la práctica ausencia de una política de desarrollo productivo.

La economía chilena está organizada de tal forma, que las rentas por la explotación de recursos naturales, así como las rentas por abuso monopólico, se convierten en rentas financieras. Esto genera una tendencia persistente hacia la concentración de la riqueza financiera, que fue muy aguda en el auge del súper-ciclo de materias primas pero que ahora ha menguado temporalmente. Digámoslo claramente, estas prácticas de apropiación privada de rentas sobre-normales que no derivan de razones productivas, ni siquiera de las “fuerzas del mercado” y que utilizan la mayoría de las grandes empresas, ha sido históricamente la mayor fuente de desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza en el país.

Hasta ahora y previa a la actual reforma tributaria, el sistema impositivo –a diferencia de los países desarrollados de la OCDE– ha sido incapaz de lidiar con estos altos niveles de desigualdad y concentración de riqueza.

Las bases institucionales del modelo neoliberal fueron construidas durante la dictadura, especialmente entre 1980 y el 11 de Marzo de 1990. En ese lapso de tiempo emergieron un conjunto de instituciones complementarias y articuladas como en ninguna otra parte de América Latina. No solo fue la Constitución de 1980, sino las leyes orgánicas constitucionales, el código laboral, el sistema de AFP, las ISAPRES, la ley del Estado Empresario y la autonomía del Banco Central de Chile. El sistema tribu-

tario –especialmente en cuanto a impuesto a las rentas- también fue parte de este modelo.

Son estas las instituciones que reproducen la base del poder económico que presiona sistemáticamente al sistema político, sea por la vía ideológica a través de los medios de comunicación, universidades y centros de estudio “naturalizando” esta lógica como parte de las reglas del mercado; o bien, mediante el lobby a parlamentarios y autoridades públicas; o mediante su captura a través de la corrupción.

La dictadura se demoró una década en configurar un modelo neoliberal y protegerlo de cambios radicales durante la transición democrática. Y fueron estas instituciones las que con el paso del tiempo moldearon la economía y la sociedad. Desmantelar el modelo neoliberal en tiempos de democracia tomará más tiempo, precisamente porque se trata de una democracia donde se requieren mayorías para generar las transformaciones que el país necesita. La nueva Constitución es un paso necesario, pero no suficiente. Se requieren cambios sustanciales a un conjunto de leyes en un contexto estructuralmente distinto al de los años ochenta.

Este proceso de reformas grandes y pequeñas, democráticas, debe orientarse hacia un futuro pos-neoliberal.

Los socialistas consideramos fundamental el rol de las empresas nacionales y extranjeras para el desarrollo del país. Entendemos que es justo que obtengan utilidades que correspondan a la remuneración del capital y de la gestión del trabajo. Pero ambos factores deben remunerarse con una rentabilidad acorde a su aporte al proceso productivo, la que debiera ser mayor cuanto más valor agregado e innovación incorporen en los bienes y servicios que producen. Nada de lo cual está detrás de las desproporcionadas rentas que hoy se concentran en cada vez más poderosos grupos económicos que hacen de la nuestra una economía de mercados oligopólicos, donde el abuso –hasta la ilegalidad, como hemos visto recientemente-, son una práctica recurrente.

Y, por añadidura, a expensas de un mercado laboral precarizado, con escasa sindicalización y débiles sindicatos que no pueden negociar colectivamente. La propuesta de reforma laboral del actual gobierno centrada en el fortalecimiento sindical

se hace cargo de esta desequilibrada relación entre empresa y trabajadores que redundará, además de la calidad de los empleos, en la productividad de las propias empresas cuyos resultados productivos descansan desproporcionadamente -gracias a la dispersión y división de los trabajadores-, en los bajos salarios.

Chile requiere diversificar su economía, expandiendo la infraestructura que la hace posible, diversificando los sistemas de transporte, extendiendo una banda ancha de alta capacidad a lo largo del territorio nacional, fortaleciendo una red descentralizada de centros científicos y tecnológicos. Debe impulsar la modernización de sectores tradicionales, como la construcción y la industria manufacturera existentes. Del mismo modo, requiere apostar por la emergencia de nuevos sectores y encadenamientos productivos, tales como la energía solar y eólica. Y no menos importante, la explotación sostenible de recursos naturales solo puede basarse en el uso intensivo de ciencia y tecnología, para combinar más productividad con sustentabilidad.

El desarrollo inclusivo y sostenible requiere reducir la apropiación privada de las rentas sobre-normales o excesivas para orientar estos excedentes a infraestructura física y conectividad; a educación, ciencia, tecnología e innovación; así como a la promoción de nuevos sectores intensivos en conocimiento para diversificar la matriz productiva y asegurar aumentos sostenidos de productividad.

Esta nueva arquitectura productiva debe basarse en trabajo decente, en el derecho de los trabajadores a organizarse, capacitarse, trabajar en ambientes laborales seguros, menos contaminantes y menos autoritarios; debe asentarse en la modernización de la pequeña empresa que cumple roles que las grandes empresas de producción y distribución no pueden satisfacer; y debe desarrollarse con respeto por los derechos de las comunidades que están en los entornos de los clústeres y cadenas productivas.

II.2 En la esfera de la sociedad

Enfrentamos una estructura social compleja que combina baja pobreza absoluta, crecientes sectores medios emergentes que, no siendo pobres, son económicamente vulnerables y una

muy reducida élite socioeconómica que concentra las mejores oportunidades y el mayor bienestar. Ello se expresa en la desigual calidad de los servicios a los que se accede, de empleabilidad y remuneraciones, de calidad residencial y de entornos donde se habita. En suma, el aumento sostenido del bienestar general de la población en las últimas dos décadas se da con una distribución muy desigual de la calidad con que se accede a este y por razones que son ajenas a los esfuerzos y a los méritos de las personas, lo que pone en entredicho las promesas en las cuales confiaron los ciudadanos acerca de las bondades del crecimiento y de la educación.

En sus vidas cotidianas las personas se ven confrontadas a la evidencia de que no hay una correlación entre los resultados macroeconómicos y su bienestar y que la mayor escolaridad tampoco permite acceder a la tierra prometida. Ambos hechos explican la fuerza de las movilizaciones del 2011 y, desde entonces, el inicio de un proceso de discusión sobre los límites del neoliberalismo y la necesidad de repensar una estrategia de desarrollo que promueva inclusión de manera sustentable y sostenida.

El trasfondo de esta estructura social son las múltiples dimensiones de la desigualdad que segregan a la sociedad chilena por razones de origen socioeconómico y étnico, de género, orientación sexual y edad, por el lugar donde se reside, estudia y trabaja, siendo la desigualdad distributiva la que transversalmente cruza estas distintas dimensiones de la desigualdad.

América Latina es el continente más desigual del planeta y Chile, si bien no está en la peor situación de la región, es el país que tiene mayor desigualdad relativa si se lo compara con países latinoamericanos de progresos económicos y sociales comparables. Eso no es admisible y debe ser resuelto. Hay razones éticas y de justicia social, qué duda cabe, pero también las desigualdades conspiran contra el crecimiento y la gobernabilidad democrática. Son estos niveles y extensión de las desigualdades en sus distintas dimensiones las que explican la desconfianza y malestar ciudadanos que nos acompañan. La corrupción que ha aflorado abiertamente no es sino el reflejo de lo anterior y ha consolidado niveles de desconfianza que, por años, han estado instalados en nuestra segmentada sociedad.

El modelo económico rentista y concentrador se manifiesta

en las grandes brechas distributivas que separan a los distintos hogares y trabajadores del país. No solo contamos con uno de los coeficientes de Gini más altos del mundo, sino que las distancias de ingresos de los hogares y del trabajo es de las más fuertes que se conozcan. Tal como lo refiere un reciente informe del Banco Mundial que elogia la progresividad de la reforma tributaria emprendida por este gobierno, el 1% de los chilenos más ricos da cuenta del 13,9% del total de los ingresos percibidos y del 33% del total de ingresos devengados. Más aún, el 0,1% de estos chilenos más ricos representan casi el 20% del ingreso total devengado en 2013. No nos engañemos, puede ser que la implementación de la reforma tributaria haya tenido deficiencias técnicas que hoy requieren una enmienda legal, pero la fuerte oposición y críticas de la derecha y su ofensiva en los medios de comunicación responde a que está tocando el bolsillo de ese reducido grupo de intocables que concentra rentas y riqueza.

Del total de los trabajadores, un tercio sigue en la informalidad, pero ello se duplica en los sectores pobres y medios vulnerables. Dos tercios de los trabajadores tienen ingresos muy bajos, tanto como para estar exentos de impuestos. Ello se agudiza en determinadas regiones del país y en muchas de sus comunas, con una desigualdad territorial que es mucho más compleja que la sola diferencia tradicional urbano-rural.

Y estas trayectorias laborales tienen su desenlace a la edad de jubilar, con vastos sectores que habrán de depender de un modesto pilar solidario que apenas puede cubrir las necesidades esenciales de los adultos mayores y con amplios sectores medios y profesionales cuya afiliación al actual sistema contributivo de las AFP implica jubilar con mermas considerables en sus niveles de ingresos después de toda una vida laboral activa, con pensiones que pueden representar hasta un tercio de sus salarios.

El acceso universal a la educación básica y el incremento considerable de la cobertura en la educación media se acompaña de déficits importantes, todavía, en la educación inicial y preescolar, determinando las trayectorias educacionales posteriores de los niños y niñas de los sectores más vulnerables. El auspicioso inicio de un sistema de protección de infancia en el primer gobierno de Bachelet y la recientemente creada Subsecretaría de Educación Parvularia son una gran respuesta, pero tiene los límites de no contar con una legislación general de garantía de de-

rechos que, por lo mismo, tampoco puede garantizarlos para la infancia. Sin dejar de mencionar que, si bien la educación media ha avanzado en universalidad, no logra responder a la problemática de un cuarto del total de nuestros jóvenes que no estudia ni trabaja.

Otro tanto ocurre con la educación superior –técnico-profesional y universitaria-, en que si bien ha habido importantes incrementos en los accesos, estos siguen desigualmente distribuidos, con una asistencia todavía reducida de estudiantes de los sectores sociales más desfavorecidos. La ley corta de gratuidad aprobada a fines del 2015, como anticipo de lo que será la ley que garantizará la educación superior como un derecho, ya está mostrando sus impactos, con un crecimiento de la matrícula de los segmentos estudiantiles que antes estaban excluidos por no contar con recursos familiares. Y de eso nada se dice ni se rescata en el áspero debate político, mientras el énfasis interesado se pone en las debilidades técnicas de las propuestas legislativas.

Pero es la calidad educacional, no solo el acceso, la nueva fuente de desigualdad. Y aun si la deficiente calidad educacional es transversal y afecta a todo el sistema educacional, público y privado, lo cierto es que el debilitamiento de la educación pública ha implicado que allí la calidad sea aún peor.

Otro tanto se produce en el ámbito de la salud, con un sistema público que está colapsando y con un sistema privado que gravita desproporcionadamente en los bolsillos de las familias. Si bien la primera reforma social fundada en derechos fue la de salud, con el AUGE, nació cercenada al negarle el Congreso binominal de entonces contar con un fondo solidario que, hasta hoy, explica las dificultades de su implementación efectiva, más allá de los rezagos en inversión hospitalaria.

Como podemos apreciar en el ámbito laboral, de la seguridad social, así como en la educación y la salud, es el origen socioeconómico de las personas y sus familias el que discrimina accesos y calidades. Una protección social focalizada en la pobreza, en una sociedad como la chilena en que existe una minoría de altos ingresos que concentra el bienestar y con sectores medios masivamente vulnerables, implica desprotecciones e inseguridades para amplias mayorías. El “modelo” liberal de bienestar dominante, altamente focalizado, no solo desconoce derechos universales y es fuente de desprotecciones, alto endeudamiento

familiar y mercantilización de los derechos, sino que es responsable de una política pública que profundiza las segmentaciones del mercado.

La necesidad de avanzar en un sistema de bienestar fundado en derechos, como lo son las reformas que está emprendiendo este gobierno y que son el inicio de un camino por el cual perseverar en los próximos años, no es solo la necesaria respuesta a la desigualdad social. Por sobre todo, avanzar hacia un régimen de bienestar del tipo socialdemócrata, con responsabilidades sociales indelegables e insustituibles del Estado, permite abordar la pérdida del sentido y construcción de comunidad que se ha provocado por largas décadas de vigencia de un sistema de protección social que todavía está altamente focalizado y es excluyente, que no reconoce ni garantiza derechos universales, y que está fundado en la subsidiariedad del Estado proclamada en nuestra ilegítima Constitución política.

Es urgente recalcar que estas situaciones de segregación y discriminación en cuanto a accesos y calidad de derechos que afectan a las personas por su origen socioeconómico y étnico, así como por su localización territorial, se ven agravadas por la condición de género. Cualquiera sea la situación socioeconómica, el lugar de residencia territorial y el origen étnico, ser mujer es una condición de desmedro adicional. Así como la pobreza tiene rostro de mujer, las trabajadoras altamente calificadas tienen una brecha en sus remuneraciones respecto de sus pares masculinos del orden del 40%, no obstante que las mujeres ingresan a los estudios superiores en mayor proporción que los hombres y se titulan más rápido. Las tasas de cesantía de las mujeres son persistentemente más alta que la de varones y en periodos de crisis económica las primeras en perder sus trabajos son las mujeres, así como las últimas en recuperar sus empleos en momentos de reactivación. La ausencia de una potente agenda de género ciertamente afecta a las mujeres en sus derechos de plena ciudadanía, pero por sobre todo al país y su potencial de desarrollo.

¿Cómo es posible que una sociedad esté disponible a despreciar la mitad de sus recursos humanos, como es la población femenina, por el dominio de una cultura que ha naturalizado la discriminación de las mujeres?, es parte de las respuestas que debe proporcionar una estrategia de desarrollo sostenible.

II.3 En la esfera político-cultural

Si algo apareció con una fuerza inusitada y de manera imprevista en 2015, es el cuestionamiento al actual sistema político y a sus instituciones. Los síntomas ya estaban presentes en una progresiva abstención que fue acompañando a los sucesivos procesos electorales, en la baja adhesión que crecientemente concitaba el parlamento y los partidos políticos, en el envejecimiento de los padrones electorales y de la militancia partidaria y en la desafección juvenil. Se conocían los síntomas, se diagnosticaron las causas, pero no se tomaron medidas ni se actuó en consecuencia.

El estallido de los casos de financiamiento ilegal de la política desde fines del 2014, la evidencia de actuaciones corruptas que estaban amparadas en la impunidad y la transversalidad de los casos denunciados que implicó a figuras de casi todo el espectro político, ahondó el clima existente y es parte del condenatorio juicio ciudadano. En el presente está exacerbada la desconfianza por la evidencia de hechos que se intuían y la irritación se incrementa por la constatación de que las sanciones son leves en proporción al daño causado, dada la insuficiencia de la legislación en la materia.

Son tiempos difíciles para la credibilidad de la política y para la legitimidad de las instituciones, más allá de la oportuna agenda legislativa de probidad y transparencia, de financiamiento y democratización de los partidos que está en discusión en el Congreso. Sus efectos no se verán ahora, pero están elevando los estándares de la política futura.

Todo esto, además, en medio de una cultura que valida el apoliticismo como una virtud, que contrapone la calidad y eficiencia de la técnica por sobre el ejercicio de la política y que le pone al mercado virtudes intrínsecas que le niega al Estado. Sin duda, algunas resquebrajaduras se están produciendo, como lo demuestran las adhesiones a nuevas experiencias de farmacias populares y hasta supermercados populares de productos básicos, iniciativas que están impulsando algunas administraciones locales y que ponen los ojos del cambio en la descentralización.

No nos sorprendamos de cómo han estado funcionando las cosas. Un modelo rentista y concentrador que implica sostener

un mercado desregulado, que asimila ideológicamente la diversidad de los ciudadanos con la legitimidad de la desigualdad, que ensalza la competencia como el modo de relacionarnos, no solo en el mercado, sino en la sociedad y la política, no puede sino consolidarse con una ideología hegemónica que hace de la política un mal necesario y que para algunos puede llegar a ser incluso un mal innecesario, como los revelan desastrosas experiencias populistas.

Sin duda que en el planteamiento programático de la Nueva Mayoría por una nueva Constitución este diagnóstico ya estaba, así como la convicción de que el debate ciudadano en torno del proceso constituyente puede ser una instancia para reconvocar a la ciudadanía, para crear nuevos puentes con la política activa y fortalecer la democracia. Pero no es este el único motivo, ni el más importante tal vez para tener una nueva Constitución. Solo con una modificación en las reglas del juego que sirven de base al modelo institucional de generación y reproducción del poder económico, político y social imperante, consagrado constitucionalmente, la política podrá regresar al dominio de los ciudadanos.

El inadecuado sistema electoral binominal, cuya transformación impulsada por este gobierno en un sistema representativo se pondrá a prueba en las próximas elecciones parlamentarias; pobres mecanismos de participación consagrados legalmente y restringidas experiencias participativas; insuficientes procesos de descentralización; ausencia de normas de probidad y transparencia que recién empiezan a ser legisladas; desconocimiento de los derechos singulares de nuestra diversidad social, cultural y étnica, son responsables de modalidades diferentes de concentración del poder político que limitan, más que la deliberación ciudadana, su incidencia en las decisiones que determinan los proyectos de vida y destinos de la ciudadanía. De este modo, y más allá de los comportamientos anómalos -éticamente reprochables e incluso delictivos-, las prácticas en las instituciones políticas y de sus autoridades y dirigentes terminan por serle ajenas a una ciudadanía que percibe, finalmente, a una elite política tan parecida a las elites sociales y económicas con las que debe lidiar, siempre en desventaja, en su vida diaria.

Para ser justos, no se deben interpretar estas percepciones de los ciudadanos como la sola consecuencia del ordenamiento

político y de las actuales prácticas políticas, si no se asume que la concentración del poder político es parte de las relaciones económicas y sociales en Chile, como ha quedado demostrado en el vínculo con los grupos y elites socioeconómicas.

La política, más allá de estilos y prácticas propias, es el reflejo de un fenómeno más estructural de desigualdad y concentración que, de no ser abordado, no permitirá terminar con las formas y mecanismos de generación y reproducción del mismo, en una permanente colusión del dinero y la política.

Si no se afrontan los fenómenos y mecanismos de concentración del poder, si no se abordan las desigualdades de origen que todavía segregan y que se naturalizan en nuestra cultura dominante, con propuestas concretas y medidas efectivas, así como con nuevas prácticas en nuestros dirigentes progresistas, la retórica política de un proyecto de desarrollo inclusivo será poco creíble y confiable y terminará por crear creciente desafección.

Tenemos que hablarle y hacer partícipe a los jóvenes hoy distantes de la política, a los pueblos originarios que están cansados de ser tratados solo como un problema de pobreza, a las mujeres cuyas expectativas y ejercicio de derechos están limitados por su condición de género, a los sectores vulnerables y medios que, con mayor conciencia de sus derechos, deben pelearlos en el mercado con claras desventajas ante una esfera pública reducida y de escasa calidad. Tenemos que dialogar y hacer partícipes a los trabajadores de una estrategia de desarrollo que habrá de descansar en sus hombros, con aquellos que reúnen los requisitos para sindicalizarse pero que la actual legislación laboral no les ofrece relaciones equilibradas con los empleadores, así como con aquellos que están precarizados y no cuentan con mecanismos para negociar mejores condiciones laborales y de ingresos. Tenemos que abrirnos también a dialogar con los empresarios y el sector privado, porque no habrá estrategia de desarrollo posible si no se suman a esta tarea nacional respetando las reglas mayoritarias que la deliberación democrática imponga.

Y no podemos dejar de abrir y sostener un diálogo con los países de América Latina si queremos que nuestra estrategia de desarrollo alcance viabilidad. No hay condiciones para nuestro desarrollo sin avanzar en procesos de integración regional, sin que ello signifique abdicar a la soberanía nacional.

III. Orientaciones para una nueva estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible

Las precisiones y contenidos específicos de una estrategia de desarrollo, cuyo objetivo sea la inclusión y su sostenibilidad, deben ser el resultado de un proceso amplio de participación que recoja distintos aportes disciplinarios, que incorpore conocimientos provenientes de centros académicos, think tanks, profesionales y expertos en políticas públicas, enriquecidos con las opiniones y propuestas de la sociedad civil y sus organizaciones que son, finalmente, destinatarias de dicha estrategia.

Esta tarea que debiera convocar el quehacer reflexivo de los próximos dos años, requiere un paso previo, tal es, plantearse los principios y valores que habrán de orientar el desarrollo.

Si algo ha dañado a la política, tanto o más que las malas prácticas y el empobrecimiento del debate de ideas, es la pérdida de valores que sustentan el sentido del para qué y el porqué de la política. En igual medida, el para qué y el porqué de una estrategia de desarrollo debe ser resuelto con antelación a la formulación de propuestas.

En esta última sección del documento intentamos, precisamente, exponer aquellos ejes que debieran orientar el debate para construir una estrategia transformadora para las próximas décadas. Con la disposición a estar abiertos a la confrontación de puntos de vista, de propuestas alternativas, de medidas innovadoras de distinta índole, debemos tener la capacidad de comprometer un conjunto de principios y orientaciones. Son estos los que darán una base sólida para la recuperación de las confianzas y permitir una convocatoria amplia de centroizquierda para un proyecto progresista de desarrollo.

Cómo confluyen los valores de libertad e igualdad debe ser el punto de partida de un gran acuerdo progresista por el desarrollo. Existe un antiguo y polarizado debate intelectual y político que ha ordenado las opciones de proyecto de sociedad en torno de dos alternativas, si no siempre excluyentes, prioritarias. Una, construida sobre la base de un eje libertario que ha subordinado, a veces hasta el límite de la inhumanidad, la justicia social; y la otra, en torno del eje igualitario que ha subordinado, y en no pocas ocasiones clausurado, el ejercicio de las libertades.

La adhesión a la democracia que surge tras traumáticas experiencias mundiales de dictaduras civiles y militares, incluida la nuestra en el oscuro periodo de Pinochet, que a nombre de la libertad en algunos casos o de la igualdad en otros, las coartaron, ponen en entredicho estas opciones excluyentes y abren un fructífero debate sobre proyectos de sociedad capaces de combinar libertades e igualdades.

Existe una importante producción intelectual reciente con sugerentes aproximaciones a la idea de que es posible un régimen económico, social y político que, más que articular libertad con igualdad, las asimila. Surge así, como concepto síntesis, el de comunidad: puesto que los seres humanos hemos de vivir juntos, de lo que se trata es cómo ejercer la libertad en sociedad. Ello supone, necesariamente, que todos se reconozcan, en su singularidad y especificidad, como titulares de iguales derechos.

A diferencia del mercado, cuyas relaciones están basadas en la competencia y en el dominio de los intereses individuales que desconsideran las necesidades de los otros, la sociedad solo puede ser tal si construye relaciones de colaboración, de reciprocidad y solidaridad, en que la libertad es la capacidad de cada cual de realizar su proyecto de vida escogido sin coartar y conviviendo con los proyectos vitales de los demás. La realización autónoma solo puede ser alcanzada si cada cual, desde su proyecto personal, contribuye a producir las riquezas materiales e inmateriales que permiten el desarrollo humano de todos.

Desde este punto de partida, una estrategia de desarrollo inclusiva y sostenible debiera recoger, centralmente, las siguientes orientaciones.

III.1 Una visión integral del desarrollo humano: hacia una sociedad justa y con solidaridad

Sin desmerecer la importancia del progreso material asociado al crecimiento económico, es necesario adoptar un paradigma que permita incorporar las múltiples dimensiones del desarrollo.

Como la experiencia muestra, el crecimiento económico, siendo una condición necesaria, no es suficiente para superar la pobreza y mucho menos reducir desigualdades y discrimina-

ciones. Tampoco ha sido suficiente el crecimiento para permitir la participación de ciudadanos y comunidades en las decisiones que afectan su bienestar. El crecimiento no ha logrado reducir las persistentes brechas de género, la precarización laboral, ni siquiera reconocer la producción que realizan trabajadores no remunerados –habitualmente mujeres–, como lo son el cuidado doméstico de niños y niñas, personas enfermas y con discapacidad. El crecimiento económico no se hace cargo por sí solo de la degradación ambiental que producen los relaves mineros o la sobre explotación de los bosques y las aguas, ni de los problemas derivados del calentamiento global. Es más, es evidente que el crecimiento social y medioambientalmente desbalanceado acentúa estos problemas.

Una aproximación integral al desarrollo pone en su centro al ser humano y abarca dimensiones tan disímiles como la satisfacción de funciones básicas de seguridad física y psicológica, de alimentación y bienestar material (consumo e ingresos), hasta el ejercicio de derechos políticos y civiles, económicos, sociales y culturales. Pero además incluye el reconocimiento de dignidades esenciales y de participación. Entre los objetivos del desarrollo están, por lo mismo, el bienestar económico y subjetivo, la expansión de las libertades y de los derechos, con balance medioambiental y participación ciudadana.

Visión integral que tiene como propósito que mujeres y hombres, niñas y niños, puedan desarrollar todo su potencial humano. Donde toda persona tenga el derecho a participar plenamente en la sociedad independiente de su origen social, raza, etnia, religión o género. Un desarrollo que permita a todos una vida digna compatible con las posibilidades de la sociedad y donde cada individuo sea respetado igualmente en su diversidad. Y que lleve a construir un país cuyo progreso se refleje en el progreso permanente de sus ciudadanos.

El derecho universal a la educación, a la salud, a la seguridad física, psicológica y social, a un medio ambiente en equilibrio, son capacidades esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades y la posibilidad de participar plenamente. El ejercicio de las libertades efectivas requiere de un piso de igualdad para todos los chilenos.

Así como los derechos emanan de una concepción de justicia y de pertenencia a la comunidad, se generan en igual medida

deberes hacia la comunidad. Deberes que se expresan, no solo en obligaciones legales –que incluyen, por ejemplo, el cumplimiento de las responsabilidades tributarias, el apego a normas de probidad y convivencia- sino que deben sustentar una cultura de reciprocidad de derechos y responsabilidades.

Aspiramos a una cultura que, por lo mismo, promueva la solidaridad, el reconocimiento y el respeto del otro en su diversidad, como un igual en derechos y dignidad. La coacción legal no es suficiente para asegurar estas prácticas, como se aprecia en la tendencia a su trasgresión, y es necesario colaborar a la creación de una cultura que normalice nuevos valores y prácticas fundadas en la colaboración e inclusión. De allí la enorme importancia de la educación pública plural sin selección, la reducción de la segregación socioeconómica en los barrios y escuelas, inversiones en espacios públicos que transformen las ciudades, la promoción de la diversidad cultural y una valoración del patrimonio de las comunidades.

III.2 No hay desarrollo posible sin igualdad para las mujeres: agenda de género para el desarrollo

En Chile, las desigualdades de género se expresan en la economía y en el trabajo, en la sociedad y en la política, en todas las esferas de la vida nacional.

Menor inserción laboral y menores remuneraciones que sus pares varones en trabajos similares, menor presencia en cargos directivos y gerenciales, así como escasa representación en organismos gremiales, empresariales y sindicales. Escasa presencia en profesiones científicas y técnicas. Baja participación en cargos de elección popular, en municipios y parlamento, en el poder ejecutivo y judicial. Sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado y de cuidado de niños y familiares dependientes. Todo ello, con frecuente violencia intrafamiliar, física y psicológica, y sometida a acoso sexual y laboral. O con otra forma solapada de violencia, en que se les niega a las mujeres autonomía para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.

Mientras crece la intolerancia a la desigualdad socioeconómica, como bien lo muestran las movilizaciones y protestas ciudadanas, resulta ser que las desigualdades de género siguen siendo

aceptadas como un fenómeno “naturalizado” y quedan fuera de las agendas políticas y de desarrollo. Por lo mismo, hay que asumir las enormes dificultades que tiene remover esta expresión culturalmente aceptada de desigualdad y que afecta a las mujeres por el solo hecho de serlo.

Y entendamos que, si bien las discriminaciones, exclusiones y desiguales oportunidades que viven las mujeres las afecta directamente a ellas y a su entorno familiar, el resultado impacta a toda la sociedad y en el desarrollo del país. Por eso, sin abordar las desigualdades de las mujeres no será posible avanzar en un desarrollo inclusivo.

Varios estudios revelan el desperdicio que significa prescindir del aporte de las mujeres en nuestras economías y en la superación de la pobreza y desigualdades: si de la actual tasa de participación laboral femenina, del orden del 48%, lográramos alcanzar la media de participación femenina de la OCDE del 60%, podríamos incrementar el Producto Interno Bruto en 9%, y habría un beneficio en las finanzas públicas, recabando el Estado US\$ 4 mil millones adicionales (monto equivalente a casi el 20% del PIB).

Pero también hay intangibles del aporte de las mujeres al desarrollo, que no se recogen en el Producto Interno Bruto y que tienen un peso decisivo en el progreso de las sociedades. Las mujeres, por sus procesos de socialización y experiencias vitales, son las que más pueden impulsar iniciativas que contribuyan a esta forma humana de desarrollo.

Por la propia marginalidad que a lo largo de sus vidas las mujeres tienen de las redes del poder político y económico, carecen en su historial de aquellas prácticas que el poder ha tendido a fomentar en su ejercicio. No solo en cuanto a la violencia y a formas mercantilizadas de relación, sino a fenómenos que nos están amenazando actualmente como el soborno, el fraude y el abuso de poder, comportamientos corruptos que tienen alta incidencia masculina y que de manera excepcional involucra a mujeres.

La demanda por la paridad de género en los cargos decisorios y de representación en las organizaciones económicas, tanto empresariales, como sindicales, así como en la institucionalidad política, desde los gobiernos locales hasta el gobierno nacional, desde el poder ejecutivo al legislativo, no solo responde a una

necesidad de igualdad de oportunidades, de derechos y responsabilidades, sino a necesidades de mayor progreso y desarrollo, de mayor democracia y relaciones recíprocas que reconocen en los derechos individuales los derechos de todos y todas.

La prioridad por ciertas agendas públicas, la valorización de trabajos en equipos, la preocupación no solo por los resultados, sino también por los procesos y los climas humanos y laborales, la intolerancia a la corrupción, el valor de la paz sobre la violencia, son -entre otros valores aportados en general por las mujeres- una contribución a un modelo de desarrollo centrado en lo humano.

Tal vez el único “mérito” de la persistente desigualdad que ha acompañado históricamente a las mujeres y que las ha colocado en condiciones de subordinación, es su alta sensibilidad hacia todas las minorías, o más bien, para grandes mayorías que viven como minorías ciudadanas. Por eso, la participación de las mujeres en igualdad de condiciones y derechos que los varones en la esfera económica y política, en los espacios de poder, puede contribuir de mejor manera a los propósitos de una nueva estrategia de desarrollo inclusiva.

III.3 Protección social con inclusión laboral y desarrollo productivo: una tríada necesaria del bienestar con activo rol del Estado

No hay condiciones de avanzar hacia la instalación y consolidación de un sistema de protección social fundado en derechos que deben estar garantizados sin un rol activo del Estado, asumiendo de manera indelegable e insustituible su responsabilidad en el bienestar social de la población. Un Estado que debe dotar de sostenibilidad institucional y fiscal la provisión de bienes públicos considerados derechos universales y que se refieren a dos planos: protección de los ingresos y generación de capacidades y oportunidades efectivas para que libremente los ciudadanos puedan realizar su proyecto vital.

Sin un Estado activo que provee, norma y fiscaliza, la garantía de derechos es una retórica vacía. La subsidiariedad del Estado ha limitado, precisamente, el ejercicio efectivo de derechos y la libertad de escoger el proyecto de vida se ha reducido a lo que el

mercado permite según la capacidad económica de las personas o a una opción minimalista de ofertas públicas limitadas y de baja calidad.

Pero, siendo requisito un Estado activo en la protección social para garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos por su sola condición de tal y no por su “ciudadanía” laboral, lo cierto es que no basta. Es inviable sostener en el tiempo los pilares solidarios en los que esta protección social debe sustentarse sin una participación activa de los trabajadores. Y ello requiere trabajadores bien formados, mejor remunerados y debidamente protegidos ante los riesgos.

Así como las políticas sociales universales apoyan la construcción de capacidades, las condiciones laborales en que los trabajadores puedan desplegar sus capacidades dependen de políticas de empleo de calidad, de seguridad social y de relaciones laborales que el Estado debe promover y fortalecer.

Y para que se extienda este tipo de trabajo de calidad socialmente protegido, es imperiosa una estrategia productiva diversificada y en donde la innovación juegue un papel permanente, lo que también supone un Estado activo en su promoción.

En consecuencia, el desafío de diversificar la matriz productiva hacia productos de mayor complejidad, medioambientalmente sustentable y que demanden una fuerza laboral con más conocimientos, es complementario a la agenda de universalización incremental de derechos sociales.

Una sociedad que reconoce ciudadanía titular de derechos, implica una economía en que los recursos humanos adquieren cada vez más importancia y requiere políticas de desarrollo productivo para sustentarla.

III.4 Hacia una economía verde para un desarrollo sustentable

Chile confronta para las próximas décadas extraordinarios desafíos medioambientales. Por un lado, debe incrementar rápidamente la participación de las energías renovables no convencionales (ERNC) en la matriz energética, para responder al reto de la creciente escasez de los recursos hídricos, asegurando que el agua sea efectivamente un bien público de uso nacional.

Del mismo modo, debe mitigar y comenzar a revertir el proceso de desertificación del norte y el valle central, al tiempo que debe incrementar su preparación y resiliencia para abordar los inevitables desastres naturales que con regularidad azotan nuestro país.

Debemos avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo sustentable, una economía verde, orientada a armonizar el sistema productivo con los ecosistemas y el medio ambiente en general. La depredación de nuestras tierras y aguas debe terminar. Esto exige un salto en nuestras políticas públicas, donde se combinen políticas de desarrollo productivo verdes, políticas regulatorias y de salud que aseguren el bienestar de los ecosistemas y las personas. Y, con lo anterior, políticas de producción limpia y empleos verdes orientados a un modelo productivo ecológicamente sostenible.

Todo ello, supone un desarrollo basado en la innovación, la ciencia y la tecnología, pero también de recursos humanos altamente calificado y una ciudadanía consciente de la dimensión medioambiental del desarrollo.

No menos importante es la exigencia de cambios radicales en los patrones de consumo orientados al uso eficiente de la energía, menor contaminación por residuos sólidos y líquidos, un transporte más ecológico y políticas urbanas hacia ciudades más verdes, más sustentables y, finalmente, más amables para niños, adultos y tercera edad.

En suma, una economía ecológicamente sostenible lleva a una profunda transformación de nuestro modelo de producción, consumo y hábitat, una nueva cultura en nuestro modo de vida: nadie puede restarse de las responsabilidades que impone el calentamiento global y la creciente contaminación en nuestro país.

III.5 El valor y la riqueza son un producto de actores públicos, sociales y privados: el desarrollo es obra colectiva

El valor y la riqueza que genera un país son resultado del esfuerzo colectivo de trabajadores, empleadores, sociedad civil y Estado.

El éxito de una empresa depende crucialmente de la existencia o ausencia de bienes públicos que viabilizan o potencian la

inversión. Es así que, a modo de ejemplo, el acceso a mercados internacionales se ve afectado por los tratados y relaciones internacionales. La tramitación más o menos eficaz de permisos y la competencia de las Cortes para resolver disputas contractuales son otro ejemplo del impacto directo de instituciones públicas en la producción. Buena parte de las innovaciones tecnológicas más importantes se basan en conocimiento financiado y muchas veces desarrollado al alero del Estado.

Es a partir de este reconocimiento que podemos reformular el rol del Estado en la economía más allá de emparejar la cancha o corregir mercados.

Asimismo, la demanda de participación y el freno de las comunidades al desarrollo de proyectos de alto impacto ambiental o urbano, ilustran la relevancia de la sociedad civil en la producción. Proyectos recientes de reconstrucción, priorización municipal e innovación social en Chile, en que las comunidades, autoridades locales y actores productivos identifican prioridades y un plan local de desarrollo, muestran también el potencial de la organización productiva de comunidades y colaboración entre empresa, sociedad civil y Estado.

En cuanto al papel del Estado, un modelo de desarrollo inclusivo, social y ambientalmente equilibrado, requiere un Estado que contribuya con bienes públicos, que articule y regule adecuadamente la relación entre empresa, trabajadores y comunidades, y que impulse el desarrollo en áreas en que los individuos, las empresas y la sociedad civil no tienen la capacidad de hacerlo.

Para implementar reformas y transformaciones tiene que ser un Estado confiable ante la ciudadanía: con altos y exigentes estándares de transparencia y probidad, con un servicio civil que asegure servicios de calidad y, sin duda, con responsabilidad fiscal.

Pero, además, debe ser un Estado dinámico en su capacidad de reaccionar a los cambios económicos, tecnológicos y sociales; ágil en la búsqueda de soluciones a problemas sociales y productivos que el sector privado es incapaz de enfrentar por sí solo. Y, finalmente, se requiere una institucionalidad que permita que el Estado despliegue la función de planificación estratégica, a salvo de la economía política cortoplacista que suele imponer la agenda electoral.

Consistente con el rol de los actores públicos, deben existir empresas privadas a la altura de las actuales exigencias de una diversificación productiva que permita un nuevo salto al desarrollo. Las empresas son el núcleo de la producción de bienes y servicios y, más allá del valor económico, la empresa es el espacio donde interactúan los trabajadores y donde se relacionan trabajadores y empresarios. Las empresas no funcionan en el aire, se relacionan con trabajadores, clientes y compradores, se desenvuelven en un medio institucional, cultural y en un territorio.

Aspiramos a un ejercicio empresarial responsable y con reglas justas, incorporando a los trabajadores en sus decisiones, respetando los derechos laborales y maximizando el valor compartido con las comunidades.

Con este escenario es posible definir los ámbitos y rasgos de necesarias alianzas público-privadas para el desarrollo.

III.6 Pacto social y político para una nueva estrategia de desarrollo

Si el potencial de desarrollo en Chile es fruto del esfuerzo colectivo de trabajadores, empleadores, sociedad civil y de un Estado emprendedor muy activo, sus resultados no pueden ser apropiados por algunos o ser desigualmente distribuidos según su poder y fuerza relativa. Se trata de promover el bienestar de todos los que aportan en ese esfuerzo, de lo contrario se arriesga el propio desarrollo y, consiguientemente, la gobernabilidad.

No es factible promover una nueva estrategia de desarrollo que tenga como meta la cohesión social y que haga de la sostenibilidad su fortaleza, sin convocar a un pacto de todos los actores que intervienen en el desarrollo. Eso es lo que dota de viabilidad económica y política a dicha estrategia de desarrollo. El proceso constituyente hacia una nueva Constitución puede ser el escenario posible para promover un nuevo pacto que redefine las relaciones de poder en la sociedad, la economía y la política, con nuevas reglas que comprometan las bases para hacer posible una estrategia de desarrollo inclusivo.

La concentración económica y sus impactos en las múltiples formas de desigualdad, así como su indebida influencia en la política le están restando legitimidad a las instituciones políticas, públicas y privadas, poniendo fuertes cuestionamientos sobre la calidad de nuestra democracia, como ha quedado de manifiesto en los escándalos recientes por la relación entre dinero y política.

La desvaloración de una democracia como consecuencia de una captura elitista es inaceptable en sí, pero representa además un riesgo de gobernabilidad mayor. Al mismo tiempo, esta concentración opera como un veto a innovaciones institucionales que pudiendo beneficiar a la sociedad en su conjunto, termina por responder a los intereses particulares de unos pocos.

Desde el punto de vista productivo, la concentración se ha visto asociada con baja competencia y altas rentas en mercados de consumo masivo. Además, constituye un obstáculo para la diversificación productiva y para la difusión de una cultura empresarial innovadora.

La agenda de democratización de los partidos y del sistema electoral, de regulación del dinero en política, de transparencia y probidad en la actividad pública y en los mercados, es esencial. Pero aún insuficiente si no se incorporan los retos de régimen político, descentralización, rol de Estado, del mundo privado, de la sociedad y su diversidad -con especial preocupación por las mujeres y nuestros pueblos originarios-, reconocimiento de derechos y de respeto de nuestros recursos naturales, por mencionar aquellos que son incidentes en la agenda de desarrollo.

III.7 Incorporar la globalización y la integración regional en la estrategia de desarrollo

En el mundo contemporáneo, caracterizado por flujos de información, comercio, capitales, el movimiento de personas a gran escala y cambios tecnológicos constantes, la interdependencia entre países es un determinante central de los desafíos y posibles soluciones que enfrentan. Algo especialmente cierto para un país como Chile, pequeño y con una economía abierta.

Las crisis financieras, el calentamiento global, las olas migratorias, la seguridad y la paz mundial, son algunos ejemplos de

estos desafíos de escala global. Mercados globales, instancias de cooperación internacional y difusión de tecnologías ilustran las oportunidades.

La construcción de instituciones que permitan reaccionar frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades, la articulación de mecanismos de gobernanza global que permitan regular soluciones a problemas comunes, la promoción de los grandes valores de la humanidad y de los derechos humanos, son parte de los principios que deben orientar la dimensión internacional del desarrollo chileno.

Y, dentro de este, el objetivo histórico de la integración regional con los países del continente es parte del imperativo de una globalización que nos toca a todos, así como responde a una genuina vocación latinoamericanista del socialismo chileno. Considerando, además, nuestra propia experiencia histórica que nos enseña cuánto gravita la integración regional en el desarrollo industrial y en la diversificación de nuestra base económica, excesivamente dominada por la explotación de los recursos naturales.

ISBN: 978-056-7074-18-1



9 780566 707418 1



CLACSO