

APORTE PARA LA DISCUSION DEL 2° FORO DE DESARROLLO PRODUCTIVO

PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE

Reñaca, Junio, 1996.

INTRODUCCION

El Partido Socialista, en el marco de 2° Foro Nacional de Desarrollo Productivo, ha querido aportar con sus reflexiones sobre los principales problemas y desafíos que enfrenta la economía nacional. Esto lo hace a partir de la visión que los socialistas tenemos del Estado y la sociedad chilena en el momento actual y de nuestras aspiraciones futuras.

A nuestro juicio, una estrategia de desarrollo económico para nuestro país debe basarse en la búsqueda de mayores grados de igualdad y de democracia sobre la base de un crecimiento estable, innovador y sustentable.

Igualdad y democracia

Entendemos la promoción de la igualdad como la construcción sistemática de mayores grados de igualdad de oportunidades y de derechos políticos y sociales que permitan a cada persona desarrollar sus proyectos de vida.

La lucha por la igualdad supone la profundización de la democracia. Parafraseando a Eugenio González, los socialistas pensamos que es necesario impulsar la democracia allí donde ella nunca ha existido, recuperarla cuando ésta se hubiera perdido, profundizarla y perfeccionarla cuando ésta muestra signos de anquilosamiento que entraben el desarrollo social.

Nos preocupa el autoritarismo, que está presente en nuestra sociedad en todos los niveles. Este conspira contra la creatividad, la innovación y la respuesta oportuna. La cultura de la jerarquía, de la poca participación, claramente no da dividendos a largo plazo y menos en situaciones como las actuales con demandas tan imperiosas de competitividad.

Dinamismo

Los socialistas hemos incorporado claramente en nuestras concepciones los problemas del crecimiento económico y de la eficiencia como condiciones para aumentar los niveles de igualdad social. Una sociedad con una economía estancada o inestable difícilmente puede aspirar a lograr niveles crecientes de igualdad.

La promoción de un crecimiento basado en la innovación, el cambio tecnológico y, por consiguiente, el aumento de productividad, implica abordar en profundidad los cambios en el nivel y en la estructura del empleo que surgen de este tipo de estrategia, caracterizada por un uso intensivo más que extensivo de los recursos naturales y de los recursos humanos.

Por otra parte, rechazamos la idea que para lograr un mayor nivel de crecimiento económico se requiera como precondition el aumento de la desigualdad. Existen argumentos teóricos, empíricos e históricos que demuestran la debilidad de dicho postulado. Se puede crecer y distribuir. Por lo tanto, a nuestro juicio, junto al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales peor situados, la igualdad debe constituir un criterio para evaluar los resultados del crecimiento económico.

Sustentabilidad

La necesidad de sustentabilidad del desarrollo económico es un tema que ha surgido con mucho mayor fuerza en los últimos años a causa de la depredación de los recursos naturales y de los estragos medioambientales que han provocado las estrategias de desarrollo económico basadas en un elevado nivel de desregulación de los mercados.

La tendencia a la concentración del crecimiento de las ciudades también ha generado la aparición de los problemas medioambientales específicos asociados a las grandes aglomeraciones urbanas. En este sentido, se constata que la degradación ambiental afecta principalmente a los sectores más desprotegidos del país, surgiendo nuevamente el problema de la igualdad, que se traduce en el derecho de cada persona a vivir en un entorno limpio y sano.

El desarrollo sustentable se asocia también con el compromiso ético con las generaciones futuras, surgiendo con fuerza el problema de la igualdad intergeneracional. Las actuales generaciones tienen el deber de construir una sociedad sustentable no sólo para el presente, sino también para el futuro.

La búsqueda de una sociedad basada en el desarrollo sustentable implica que la forma de crecimiento económico debe tener en consideración ese objetivo. De esta manera, la sustentabilidad se constituye en un segundo elemento de evaluación de la calidad del crecimiento.

La relación Estado-Mercado

Hasta la década del 70, y en el marco de la llamada estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, los sectores progresistas privilegiaron la ampliación de las esferas de acción del Estado, bajo el supuesto de que por esta vía se alcanzaría una sociedad más igualitaria y dinámica. Más allá de la crítica ideologizada y de las señales objetivas de debilitamiento de esta estrategia, es indudable que en esta etapa histórica se realizaron enormes avances en la modernización del país, en su base productiva e intelectual, y en el ámbito de la

igualdad y la democracia. No obstante, es necesario reconocer que dicha estrategia se enfrentó a un serio problema de dinamismo.

La estrategia aperturista del régimen militar, privilegió la ampliación de las esferas de acción del mercado, impulsando la desregulación de importantes áreas de la economía. Lo anterior detonó en un proceso de desarrollo capitalista desconocido hasta entonces en el país, denominado por algunos como capitalismo salvaje, que significó también un importante proceso modernizador principalmente en el ámbito de la competitividad internacional. Sin embargo, este tipo de modernización se basó en un enorme retroceso en los objetivos de igualdad, democracia y sustentabilidad.

De la experiencia histórica chilena y mundial es posible extraer dos conclusiones importantes. Una estrategia basada exclusivamente en la acción estatal no puede alcanzar el objetivo del crecimiento con igualdad social en democracia. La propia experiencia de los países de Europa del Este así lo indica. Pero tampoco puede hacerlo el mercado por sí solo.

El mercado como asignador de recursos ha demostrado ser un instrumento de progreso material. No se puede renunciar a un mecanismo que, en la medida en que sea bien manejado, puede contribuir a la prosperidad colectiva. Que el mercado oriente la asignación de los recursos para la producción de la mayor parte de los bienes y servicios es una condición necesaria, pero no suficiente para construir una sociedad moderna: es sabido que el mercado no protege de los grandes riesgos sociales y no corrige las desigualdades en la distribución del ingreso, los impactos en el medioambiente y las disparidades territoriales.

La modernización basada en el "todo-mercado" induce y provoca la desintegración social. Se desestructura el lugar de cada cual en la sociedad, se desarman las comunidades de pertenencia, se destruyen las solidaridades. Los individuos viven los empleos que ocupan con la ansiedad de lo provisorio, ejercen su profesión u oficio, cuando lo tienen, sin convicción ni pasión y encuentran inaccesible el ideal de un trabajo creativo, socialmente útil, en el cual puedan realizarse personalmente. A ello se agregan los continuos riesgos de desempleo, desprotección frente a la enfermedad y la vejez y más generalmente la marginación y empobrecimiento de los más débiles.

Es un hecho que las economías de mercado globalizadas no pueden evitar las "crisis", "ciclos" o "reconversiones". Estas economías viven y se alimentan de ellas: su método para crear dinamismo es selectivo, injusto, destructor, pero ese dinamismo crea también nuevas formas y oportunidades de igualdad a través de intervenciones estatales y sociales, que encontrarán en el sistema democrático -mejor que en ningún otro- mecanismos y legitimidades correctoras y transformadoras.

Debe entonces entenderse una política moderna de desarrollo como una búsqueda, en continua renovación, en la que la esfera regida por la racionalidad económica tenga por vocación favorecer y dar sustento material a la expansión de las esferas en las que la autonomía de la vida individual tenga un fin en sí misma protegida de los grandes riesgos, así como a estructuras distributivas que favorezcan una igualdad de oportunidades de desarrollo de los proyectos de vida de cada cual. Concebir la construcción de la modernidad como la ampliación del poder de la sociedad para definir las prioridades y los fines, así como las reglas del juego y los límites -particularmente a través de la acción sindical y comunitaria- en los cuales se desenvuelva la racionalidad económica nutre y prolonga la existencia de la democracia.

PROBLEMAS Y DESAFIOS DE NUESTRA ECONOMIA

Sin duda, es necesario destacar los excelentes resultados macroeconómicos durante los gobiernos de la Concertación. Una tasa de desempleo el 6%; un crecimiento promedio del 7%; una inflación de 8,2%; exportaciones que superan los US\$ 16.000 millones; exportaciones de bienes y servicios que representan un 37,5% del PIB y niveles de inversión un 27% del PIB, constituyen un éxito importante, tanto en relación a nuestra historia como al contexto internacional. Además, que entre los años '90-94, 1.287.000 compatriotas hayan salido de su situación de pobreza, siendo 687.000 indigentes, también es motivo de gran satisfacción. Igualmente lo son señales del ámbito de la educación bastante emblemáticas, como que niños provenientes de escuelas de comunas pobres mejoran considerablemente el rendimiento escolar en la prueba SIMCE.

Esto es esperanzador y debemos estar orgullosos por estos resultados -de los cuales los socialistas somos parte integrante-, ya que ellos se han logrado durante un período muy especial de nuestra historia, en el marco de un complejo proceso político de transición a la democracia y con un conjunto de amarres institucionales. Estos se han alcanzado con una actitud muy madura y responsable de los diversos sectores sociales y políticos de nuestro país. En particular, debemos destacar que en ellos hay una cuota significativa de esfuerzo, generosidad y disposición de los trabajadores chilenos.

La estabilidad macroeconómica es un logro y debemos cuidarla. Existen una serie de aspectos sobre los cuales poner atención a futuro para su mantención, como el excesivo ritmo de crecimiento del gasto de consumo privado, la evolución de los precios de nuestros principales rubros de exportación y los mecanismos para absorber los shocks externos en una economía cada vez más

abierta. Respecto a lo primero, sin duda se requiere avanzar en una política que limite el sobreendeudamiento de las personas y que incentive el ahorro.

Por otra parte, tampoco podemos caer en la autocomplacencia, omitiendo ver las implicancias que nuestra forma de desarrollo tiene a futuro. Debemos preocuparnos por la dinámica y sustentabilidad del desarrollo económico y por quién recibe los frutos de éste.

Partiendo de estas consideraciones, haremos referencia a diversos temas que constituyen áreas de preocupación y desafío, en el corto y mediano plazo.

1. ¿Qué pasa en el mundo del trabajo?

A partir de 1990 se abre una nueva etapa para el mundo laboral con la primera fase de las reformas laborales; el establecimiento de un salario mínimo de un nivel sustantivamente diferente; un avance en materia de fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral y un aumento importante en la capacitación para el mercado laboral (jóvenes y trabajadores activos).

La tasa de desocupación abierta bordea el 6%, la cual es baja de acuerdo a la propia experiencia chilena y a los estándares internacionales. Pero estos datos del mercado laboral deben complementarse con otros signos que son preocupantes.

En primer lugar, hay que considerar el fenómeno del subempleo, el cual afecta a alrededor de 600.000 personas (o sea, un 12% de la fuerza de trabajo). Asimismo, se debe tener en cuenta que la desocupación en el sector de los jóvenes (15 a 24 años) de un 14.4% es sustancialmente superior a la media nacional.

Por otro lado, según el último Informe de Competitividad Mundial, ostentamos el dudoso récord de ocupar el primer lugar en el mundo en **cantidad de horas de trabajo: 2400 hrs/año**. Cabe hacer hincapié que países como Alemania trabajan 1700 hrs/año; Inglaterra, 1880, y Singapur, 2044. Y esa inmensa cantidad de horas trabajadas, no necesariamente son de alta productividad. Los chilenos tenemos una productividad por hora de aproximadamente US\$ 4,0, contra US\$ 42,0 de los suizos; US\$ 33,0 de los alemanes; US\$ 30,0 de los italianos y US\$ 20,0 de los singapurenses (se puede decir que en nuestro caso el dólar está subvaluado, pero aunque apliquemos correcciones de paridad, nuestra productividad horaria aún sigue siendo baja).

En nuestro país se han "ordinarizado" las horas extraordinarias, pasando a formar parte del salario. En promedio se trabaja 48 horas semanales y una proporción importante de los trabajadores labora 60 hrs/semana y más. Particularmente preocupante es en ese sentido, por ejemplo, lo que acontece en el sector comercio y en

las faenas de construcción de los grandes proyectos mineros. Recordemos que los mártires de Chicago, en el siglo pasado, lucharon por una jornada de 8 horas y hoy a fines del siglo XX todavía sigue plenamente vigente esa reivindicación. Debemos avanzar progresivamente hacia una jornada que sea más humana, que posibilite una vida más normal e integral, con horas de trabajo más productivas.

Otro dato del ámbito laboral es que el costo directo para el país en **accidentes del trabajo** asciende a \$72.000 millones/año (y esta cifra está subvaluada, ya que sólo considera a los trabajadores afiliados a las Mutuales, equivalentes a un 47% de los ocupados). Detrás de estas cifras se esconde falta de prevención, pero fundamentalmente fatiga por largas jornadas de trabajo y también alcoholismo. La salud mental y los niveles de alcoholismo de nuestra población son preocupantes, particularmente en Santiago.

Por lo tanto, es posible afirmar que no estamos cuidando de nuestros recursos humanos y su desarrollo, que según señalan todos los tratados de gestión moderna constituyen el alma de la empresa. Esto entraba su perfeccionamiento continuo, aspecto consustancial del cambio tecnológico.

Pero también a partir de la situación descrita cabe hacer otro tipo de consideraciones. En Chile, si bien constitucionalmente se garantiza a los trabajadores el derecho a negociar colectivamente, sólo lo pueden ejercer actualmente el 30% de los trabajadores. El proyecto de ley de Reformas Laborales posibilita extender el derecho a la negociación colectiva a más del doble de esta cifra. Este proyecto naturalmente incidirá en una situación más balanceada, en generar un poder de negociación distinto a nivel de la empresa.

Además, cabe hacer notar que el 60% de los ingresos de los sectores más pobres provienen de sueldos y salarios. Por lo tanto, aumentar la capacidad de negociación del sector asalariado incide de manera importante en el tema de la pobreza.

El elevado nivel de endeudamiento de los trabajadores chilenos también conspira en contra del despliegue de una mayor capacidad de negociación en el trabajo. El temor a la pérdida del empleo es grande y limita la libertad de acción. Bajo estas condiciones, la autorregulación en materia de relaciones laborales tiene escasa viabilidad. Si bien las remuneraciones han crecido en forma importante en términos reales, hay aspectos de las condiciones de trabajo directamente ligadas con la calidad de vida que debemos corregir.

La mayor productividad de los trabajadores y su correspondiente retribución en los salarios, debe venir por la incorporación de tecnología, de conocimiento, de otras formas de organización del trabajo, de un buen clima laboral y participación en la empresa.

De otro **concepto de empresa**. De aquella en que se comparten objetivos y resultados. Y nuestra propuesta a los empresarios de este país es la de abordar estos temas en forma más creativa y con sentido de futuro.

Los países en donde triunfa el culto de la jerarquía, el reemplazo sistemático de mano de obra, el desdén de la capacidad de los trabajadores y de las actividades sindicales, van quedando atrás en su competitividad. Aquellos que estimulan que se negocie colectivamente entre el sindicato y los dirigentes de empresa la regulación cotidiana del proceso de trabajo y la sistematización de la capacidad innovadora y las habilidades adquiridas a través de fuertes programas de capacitación, potencian su competitividad en vez de disminuirla.

Por otra parte, es necesario abordar también otros temas relevantes tales como: la inserción en condiciones adversas de la mujer al mercado del trabajo; las nuevas formas de trabajo que plantea el cambio tecnológico, sus potencialidades y ventajas y también sus peligros de la eventual precarización del empleo; la protección de su capacidad adquisitiva y la regulación de los mercados; la movilidad de la mano de obra y los procesos de reconversión.

En el corto plazo las reformas laborales son indispensables. Reformar las normas de negociación colectiva, de capacitación, de fiscalización laboral, de término del contrato de trabajo, de organización sindical, puede ser la ocasión en la que el país avance hacia una visión concertada de su desarrollo.

También debe discutirse con urgencia el establecimiento de mecanismos de mantención de protección de los ingresos de los trabajadores en un marco en el que la economía seguirá viviendo procesos de reconversión desde sectores tradicionales a sectores dinámicos. Establecer en breves plazos un sistema de cobertura del riesgo de desempleo es fundamental, gestionado de manera tripartita entre gobierno, trabajadores y empresarios. La flexibilidad sin contrapartidas no es sino mera precariedad, que amenaza además con hundir en la pobreza y la exclusión económica y social a quien pierde su empleo.

2. Distribución del ingreso y democracia

Un tema central para los socialistas en el próximo período es el de la distribución del ingreso. Nuestra economía presenta niveles de concentración del ingreso preocupantes. El año 1994, el 20% de los hogares de más altos ingresos captaba el 56,1% de éstos. Cabe hacer notar que en el año 1969, el 20% de los hogares captaba el 43% de los ingresos. Ese mismo indicador en países

como España es de 36,6% y en Japón de 37,7%, o sea, del orden de 20 puntos menos de diferencia. En ambos países ha habido una dinámica importante de crecimiento económico, lo que está indicando que es posible crecer y redistribuir.

Los socialistas estamos convencidos que redistribuir los ingresos es una tarea de largo aliento. No estamos por el populismo, pero es necesario empezar a trabajar desde ya en esta dirección con la efectividad y el esfuerzo requerido.

La excesiva desigualdad en la distribución del ingreso conlleva una fuerte diferenciación social, segmentación de la ciudad, concentración en algunos mercados y dificultad para regularlos, y también mayor vulnerabilidad de la economía en su conjunto. Pero uno de los más graves problemas estriba en la interacción entre el poder económico y el poder político y los peligros que esto conlleva para la democracia.

Prioridad para la extrema pobreza

La primera tarea social del gobierno, que apoyamos entusiastamente, sigue siendo reforzar la lucha contra el llamado "núcleo duro" de la extrema pobreza. La inversión social en las comunas urbanas y rurales más pobres debe seguir fortaleciéndose. Los que no tienen patrimonio ni ingresos del trabajo -los niños de familias marginadas, los inválidos, los enfermos y las personas de edad sin recursos, los cesantes crónicos- están condenados a la miseria de no mediar una más decidida acción que incremente sus ingresos, más allá de la solidaridad familiar o la caridad. En particular, a pesar de los esfuerzos realizados, el país sigue en deuda con la tercera edad. Las pensiones mínimas, las asistenciales, los montepíos, deben entrar en la agenda de incremento progresivo del gasto público.

La discriminación de género

Una dimensión importante de la equidad es avanzar en la igualdad de oportunidades de la mujer. Si bien toda discriminación es condenable per se, es aún más grave cuando se ejerce sobre el 50% de la población. La mujer sufre fuertes problemas de discriminación en su inserción al mercado del trabajo y en su desarrollo laboral. Esta se expresa en: salarios menores a similares competencias y ocupaciones; escasa promoción en el empleo a los cargos de mayor jerarquía; tipos de trabajos vedados; doble jornada; acceso a empleos de menor calidad, más precarios y muchos otros. Pero uno de los motivos mayores de desigualdad es el desproporcionado costo que se le hace pagar a la mujer por la maternidad, aspecto que debiera ser asumido por la sociedad en su conjunto y por ambos miembros de la pareja.

La incorporación de la mujer al trabajo, no es sólo un tema de su autorrealización, sino también es un tema de gran importancia

económica. Una economía que crece al 6% y cuya población lo hace al 1.5% tiene que ampliar la cantidad de horas laborales disponibles, más allá de la absorción del desempleo abierto o encubierto de las décadas anteriores.

Además está demostrado de que existe una directa correlación entre los niveles de pobreza y el número de perceptores de ingresos en el hogar. Se requiere avanzar hacia dos ingresos en el hogar y eso requiere de una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral.

En este sentido se requiere trabajar muy seriamente una propuesta específica en materia de **ampliación de la red de apoyo** (salas cunas y guarderías), el aumento de la jornada escolar y en la línea de compartir como sociedad en su conjunto los aspectos de la maternidad.

Hacia un salario mínimo que exprese mayor equidad

El trabajo tiene un contenido diferente a otros bienes y servicios que se transan en el mercado, pues éste está vinculado estrechamente con la dignidad del ser humano. Nuestro planteamiento es un salario mínimo con dos tramos o niveles: uno de **enganche**, para personas que recién se incorporan al mercado laboral, menores de 24 años; y otro, superior al anterior, para personas mayores de 24 años, **plenamente incorporadas al mercado laboral**, que exprese una cantidad de canastas básicas de alimentos, como primera meta; y una cantidad de canastas básicas de alimentos y servicios, como segunda meta. La velocidad en el cumplimiento progresivo de estas metas deberá relacionarse con la evolución del PIB y la productividad y deberá establecerse para un horizonte plurianual. El salario mínimo de enganche, para los jóvenes, debe tener como condición que el empleador incorpore al trabajador a actividades de capacitación. Esto presenta la ventaja de direccionar la capacitación de los jóvenes hacia las necesidades del mercado del trabajo y, por otra parte, otorgar la preparación complementaria requerida, factor que explica habitualmente la desocupación en este tramo etéreo.

Una salud solidaria

El sistema profundamente inequitativo de acceso a la salud hoy existente debe ser objeto de una reforma en profundidad a través de un amplio proceso de debate sobre un nuevo modelo de salud. El sistema de ISAPRES, que incrementa inexorablemente sus valores y/o disminuye sus prestaciones, no puede seguir siendo financiado con subsidios y con las cotizaciones de los chilenos de más altos ingresos que no contribuyen a solventar el acceso a la salud de los más pobres, desfinanciando al sistema público que atiende al 70% de la población.

Proponemos fortalecer los programas de saneamiento básico, así como la salud primaria y preventiva que tanta importancia tiene para evitar las morbilidades mayores asociadas al modo de vida como las enfermedades cardiovasculares y los accidentes y para promover la salud mental. Pero estimamos indispensable mejorar considerablemente las prestaciones públicas de los servicios de salud, para lo cual se requiere reformar el mecanismo de financiamiento obligatorio de la salud eliminando sus aspectos regresivos y otorgándole un carácter solidario que permita avanzar progresivamente hacia una cobertura universal satisfactoria frente a la enfermedad, en especial las de tipo "catastrófico". Ello no obsta que pueda persistir una vertiente no pública del sistema, con seguros privados optativos y complementarios para los que están en condiciones de financiarlos.

Una política tributaria más orientada a la equidad

Existen condiciones para que en 1997 el sistema tributario sea revisado en profundidad. Tema de fondo de esa discusión es dónde se originan los tributos y a quién y a qué van.

Un primer punto es el de definir el nivel adecuado de la carga tributaria, de acuerdo a las exigencias de la evolución del gasto público. Teniendo en cuenta una misma estructura de impuestos, el aumento de los ingresos tributarios depende del crecimiento de la economía y la racionalización del sistema de administración tributaria. De otro lado, no debe olvidarse que la reducción de aranceles producto de los diferentes tratados comerciales, tendrá un cierto efecto de disminución de los ingresos tributarios por este concepto.

Por el otro lado de la balanza está el destino de los recursos. Tenemos fuertes desafíos en materia de: salud, educación, pobreza, ciencia y tecnología, fomento productivo, descentralización, dotación mejor del Estado para que ejerza adecuadamente sus nuevos roles; adecuación ambiental de la estructura productiva, infraestructura (no todo se puede concesionar) y otros. Todo indica que en estos temas se requiere hacer cambios sustantivos en materia de intensidad de recursos financieros y organizativos dedicados a ellos. Pensamos que este es el primer balance necesario realizar y avanzar en su cuantificación.

Un segundo aspecto es la estructura o composición de los recursos. A nuestro juicio actualmente la composición es regresiva, contribuye a la inequidad. La mayor parte de estos provienen de los impuestos indirectos (IVA y otros). Además, es necesario considerar en el debate la diferenciación del IVA para algunos rubros de primera necesidad tal como, por lo demás, se practica en diversos países de la Unión Europea. Se debe tener

muy en cuenta, sin embargo, que esta diferenciación plantea importantes problemas de administración tributaria.

Por otra parte, se considera que el nivel de tributación de las empresas es bajo, lo que se refrenda por la comparación con otros países. La experiencia indica que un mayor nivel de tributación a las empresas no desincentiva la inversión como frecuentemente algunos señalan. Considerando las profundas desigualdades regionales y las tendencias de descentralización parece importante instituir algunos impuestos regionales ligados a proyectos o actividades específicas. Como también usar los incentivos tributarios para incentivar la inversión en determinadas regiones afectadas por situaciones de reconversión. De esta forma no se verían alterados los equilibrios macroeconómicos a nivel nacional.

Un tercer tema dice relación con avanzar en **la racionalización, la elusión y la evasión** en el sistema tributario. Allí hay aspectos que deben ser examinados más detenidamente. Llama la atención, por ejemplo, que dados volúmenes de negocios similares, lo que contribuye CODELCO al fisco es varias veces superior, en comparación a lo que efectivamente están tributando el conjunto de empresas privadas mineras del cobre.

Un cuarto punto tiene que ver con la compatibilización de los temas anteriores con los aspectos más concretos de **aplicación de la política tributaria y de su efectividad** como: la simplicidad del sistema, el minimizar las posibilidades de evasión, el no inducir ineficiencias en la asignación de los recursos. Es claro que mientras más diversificado y condicionado es el sistema, más onerosas son sus posibilidades de administración y reduce su flexibilidad.

Avanzar hacia la igualdad de oportunidades de las futuras generaciones

Además de la acción hacia los más desprotegidos en el corto plazo, nuestra sociedad requiere de un más fuerte programa público integrador que provoque un vuelco en la conquista de la igualdad de oportunidades en el mediano y largo plazo. Ello tiene como punto de partida fortalecer la protección de la infancia, con acciones como la prohibición del trabajo infantil, la reinserción de los niños de la calle, la ampliación del subsidio único familiar, la plena cobertura a los preescolares pobres mediante los programas de alimentación materno-infantil. Es un deber ético primordial de la sociedad chilena asegurar desde la cuna las oportunidades de todos los niños, independientemente de su condición social inicial.

Pero es crucial, y así lo ha asumido el gobierno, que la educación provea crecientemente las herramientas que hagan posible a todos los chilenos su inserción en la vida económica

y social con mayores opciones de obtener oportunidades, trabajos e ingresos dignos. Los programas de alimentación escolar, de equipamiento educativo de los establecimientos y las aulas y de mejoramiento y redignificación de la profesión docente, han permitido iniciar el camino de incremento de los rendimientos escolares en la educación municipal y subvencionada. La ampliación de este esfuerzo de incremento de los insumos y recursos de la educación públicamente financiada seguirá contando con todo el apoyo del Partido Socialista. Particular significado tiene la reciente iniciativa de ampliación de la jornada escolar.

El cómo se aprende y el qué se aprende son nuevos desafíos que el gobierno ha asumido para incrementar la creatividad, la experimentación, las competencias para resolver problemas, seleccionar y procesar información, trabajar en equipo y en definitiva "aprender a aprender". Somos partidarios de una profunda revisión curricular participativa y flexible, pero también unitaria para garantizar una base cultural común e integrativa a los jóvenes chilenos. Especial preocupación nos merece tanto una educación humanista y con base en los valores como obtener una mejor orientación de los jóvenes hacia el mundo del trabajo y la combinación de una formación universal con habilidades técnico-profesionales tempranamente adquiridas. Lo propio nos merece las dificultades de acceso a la educación superior para la inmensa mayoría de los jóvenes, pues muchos estudiantes meritorios siguen teniendo en la ausencia de recursos una barrera insalvable para completar su formación. El país no debe escatimar esfuerzos para hacer posible que las próximas generaciones no tengan sellado su destino según nazcan en hogares y/o localidades pobres o ricas.

Pensamos que las formas de financiamiento del sistema de educación también dan señales respecto a la equidad. En ese sentido, no nos parece adecuado el sistema de financiamiento compartido de la educación, como está concebido y operando en la actualidad, ya que consideramos que éste refuerza la desigualdad.

La concentración del ingreso va aparejada con la concentración del conocimiento. Temas como el acceso a un buen nivel de educación pública, la capacitación y la transferencia masiva de tecnología e información, a aquellos que mayores problemas tienen para acceder a ellas, apuntan en esa dirección.

En el camino de la igualdad social

Chile está en condiciones, en el actual mandato presidencial, de proteger mejor a los marginados, de asegurar progresivamente su inserción económica, de mejorar la situación de los asalariados, de multiplicar el trabajo calificado. Todo ello contribuirá a la redistribución de los ingresos. Pero es también inescapable reformar la estructura tributaria para que los impuestos directos de carácter progresivo tengan más peso que los indirectos de

carácter regresivo y para que los que tienen más contribuyan con más intensidad al esfuerzo de construir una sociedad solidaria.

Para evitar caer en una crisis fiscal de efectos nefastos para los más pobres en la medida en que estimule la inflación, es crucial lograr concentrar en los más pobres nuevas prestaciones en el campo de la salud y la previsión de cargo fiscal. Nuevos programas en este terreno son posibles de realizar en los próximos cuatro años en la medida que consolidemos un crecimiento estable y un financiamiento equitativo y sanamente sustentado en las crecientes capacidades contributivas de los chilenos privilegiados por la expansión económica del país.

3. El desafío del fomento productivo con equidad

Pero se requiere repensar más ampliamente el tema de la inequidad social. No existen soluciones mágicas que de la noche a la mañana nos permitan construir una sociedad igualitaria. Pero partamos por constatar que la distribución de los ingresos que emana de las fuerzas del mercado lleva siempre a importantes desigualdades y en cualquier caso no las corrige espontáneamente. Las transferencias de recursos hacia los más pobres en el corto plazo y una expansión de la educación que amplíe las oportunidades en plazos más largos son acciones que contribuyen a disminuir la desigualdad.

Sin embargo, la disminución de la brecha en los ingresos debe hacerse mucho más activamente en la perspectiva del vínculo con el empleo y la inserción laboral a través del fomento productivo. El 20% más pobre de los chilenos experimenta tasas de desempleo 2.5 veces superior al promedio nacional y 10 veces superior al del 20% más rico. Además, un 24% de los ocupados del 20% más pobre de la población no tiene contrato de trabajo y nada menos que un 45% de ellos no cotiza en el sistema previsional. Avanzar en la formalización de la actividad de la micro, pequeña y mediana empresa, y el fomento productivo de este tipo de unidades productivas mediante el reforzamiento del acceso al crédito, la innovación tecnológica y las oportunidades de mercado es una tarea también crucial.

La modernización de la base productiva

Nuestro país está confrontado al desafío de avanzar hacia un sistema productivo más competitivo, que vincule desarrollo exportador e industrialización con aumentos del bienestar social, así como aumentos de la productividad con mejoras palpables en los salarios y condiciones de trabajo. Proponemos construir a la brevedad un pacto estratégico de los actores de la vida económica y social para introducir un crecimiento con mayor justicia social en Chile. En nuestra perspectiva, se trata de hacer de los

intereses populares parte integrante y no excluida del desarrollo nacional.

Hay tres aspectos que configuran el marco en el cual toma lugar la transformación productiva. Uno, es el desafío que nos plantea la **globalización de los mercados**. Otro, muy relacionada con el anterior, es la **revolución tecnológica** en curso. Un tercer aspecto, lo constituye el **carácter que ha tenido el proceso de transformación productiva** en nuestro país: una fuerte explotación de los recursos naturales y un incremento significativo de la población ocupada (fuerte reducción de la tasa de desempleo y un aumento de la tasa de participación). Para sostener una tasa de crecimiento anual de 6%, con un población que crece al 1.5%, se requiere profundizar los cambios recientes con énfasis en la calidad del crecimiento.

La política de transformación productiva debe tener en consideración el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y los instrumentos de fomento destinados a apoyar a los sectores de mayor dinamismo, teniendo en cuenta sus impactos en toda la estructura productiva interna. Esto se refiere muy especialmente a las exportaciones que, basadas inicialmente en ventajas de recursos naturales, tengan fuertes efectos de encadenamientos productivos hacia toda la estructura productiva y de empleo.

En relación a esto, cabe mencionarse la importancia de viabilizar el cambio tecnológico, mediante el mejoramiento sustantivo del acceso al financiamiento de largo plazo y el financiamiento en condiciones más adecuadas para las etapas de mayor riesgo de las empresas (por ejemplo, promoción de la creación de empresas, innovación, inserción en nuevos mercados externos, etc.), especialmente para el caso de las PYMES. También parece importante hacer un esfuerzo selectivo respecto al tipo de tecnología a promover masivamente (p.e. informatización, automatización, comunicación, tecnologías limpias y gestión de calidad), ya que determinadas tecnologías cruzan transversalmente casi todos los sectores de actividad económica y su no adopción por una parte de nuestra estructura productiva puede significar un fuerte rezago y pérdida de competitividad. Debíamos apuntar a cerrar la brecha de productividad existente respecto a los estándares internacionales, para ser realmente competitivos. Esto implica incrementar considerablemente los recursos públicos destinados al fomento productivo.

En general, el cuadro que plantea el proceso inversionista (muy intensivo en recursos naturales y capital) nos lleva a plantear la promoción de una **mayor articulación de la estructura productiva**, de fuerte base de recursos naturales con los restantes sectores productivos y de servicios. La experiencia internacional señala que para que estas articulaciones vayan más allá de una relación de carácter coyuntural y marginal, deben ser estimuladas específicamente. Esto, además, posibilita una distribución más homogénea de la productividad.

En este contexto de acrecentamiento del rol de fomento público, se hace indispensable el perfeccionamiento de la **institucionalidad y los instrumentos** para hacer todo lo anterior. Esto pasa por la optimización en el uso de los recursos públicos, mediante una evaluación más rigurosa de los programas, respecto a su idoneidad e impacto.

En materia de transformación productiva cabe relevar la urgente necesidad de apoyar al sector agropecuario. Si bien el MERCOSUR significa importantes avances para Chile, representa costos para algunos rubros del sector agrícola, especialmente para el sector de pequeños agricultores y campesinos en el sector de cultivos tradicionales. En este sentido, la opción que hacemos como país, porque se considera beneficiosa para el conjunto, debe tener como contrapartida la solidaridad con la reconversión del sector afectado.

Dimensión del desarrollo regional y de la descentralización de la política de transformación productiva

La extrema concentración de la actividad productiva en la Región Metropolitana y en unos pocos polos de crecimiento, así como la excesiva dependencia de algunas localidades de una o pocas líneas productivas, incrementa las desigualdades del crecimiento económico.

En el **diseño y aplicación de los diferentes instrumentos** y programas de desarrollo productivo se debe tener en cuenta la diferencia realidades productivas, empresariales y de recursos existentes a lo largo del país, no descartándose la necesidad de ir al diseño de algunos instrumentos con especificidades locales.

El sector público debe hacer un esfuerzo de primer orden a breve plazo con la problemática del desarrollo productivo regional. Para ello se hace imprescindible fortalecer **la institucionalidad pública regional y local** para esos efectos y ligar más estrechamente la gestión pública en regiones con las realidades de la gestión empresarial y productivo en las decisiones de asignación de recursos a regiones, ligando, por ejemplo, los diferentes programas públicos tales como educación, obras públicas y otros con las necesidades del desarrollo productivo.

Es necesario y urgente mejorar la labor de **coordinación** de los ministerios, los servicios regionales y las instituciones de carácter regional. Asimismo, es prioritario dar un mayor impulso a la transferencia de atribuciones desde la Región Metropolitana a los servicios e instituciones públicas en regiones. Todo ello debe ir acompañado de un mejoramiento en la cantidad y calidad de los indicadores económicos regionales.

4. Afianzar la protección del medio ambiente

Chile exporta cerca del 40% de su producto y una proporción significativa de las exportaciones está sustentada en recursos naturales. Esta situación ha llevado en particular a la sobreexplotación de diversos recursos marinos y forestales. El horizonte de explotación del bosque nativo puede incluso llevar a su colapso en plazos breves. A ello se agrega una sistemática y creciente contaminación de las aguas y el aire y un deterioro de la fertilidad de los suelos y de la biodiversidad. La ley de bases del medioambiente provee las herramientas iniciales para revertir esta situación. Su reglamentación debiera incluir la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental realizados por entidades independientes de las empresas cuya actividad genera efectos externos negativos. Esos efectos deben corregirse incorporando en las empresas los costos ambientales. A la vez, todos los organismos públicos debieran involucrarse con fuerza en el aumento de la capacidad de diagnóstico de los efectos de la actividad productiva sobre los múltiples ecosistemas y en la generación de políticas eficientes y equitativas de preservación y recuperación del medioambiente. Pero el gran desafío es el de multiplicar la intervención ciudadana en los temas ambientales, que contará con todo el apoyo del Partido Socialista, haciendo realidad los mecanismos participativos previstos en la ley. Asimismo, el país debe con urgencia evitar el patentamiento cada vez más intenso de nuestros recursos genéticos por países desarrollados, involucrándose con más fuerza en los mecanismos previstos por el tratado sobre biodiversidad aprobado en la cumbre de Río de Janeiro.

Desde 1990 hay avances al respecto. La creación de CONAMA, la aprobación de la ley que establece la normativa ambiental, la obligatoriedad de la evaluación ambiental de parte de los proyectos de inversión, son claras señales de preocupación por el tema.

Sin embargo, se requiere decisión y condiciones materiales para **viabilizar la legislación y aplicarla**. Esto significa institucionalidad y recursos para controlar y fiscalizar efectivamente. También implica capacidad de investigación e información para establecer la normativa adecuada a nuestro contexto. Además, se requiere independencia y profesionalismo de los reguladores a través de un fuerte cambio institucional.

La situación del sector productivo es muy heterogénea en materia de disponibilidad de recursos financieros y de conocimientos. No basta con establecer la normativa, sino que también es necesario visualizar qué instrumentos de fomento se necesitan para facilitar la adecuación ambiental de aquellas empresas de menor tamaño. Habitualmente las inversiones requeridas, aunque retornan en el largo plazo, son de una dimensión significativa en relación a su patrimonio (equipamiento, cambios de localización, etc.).

Por otra parte, los precarios conocimientos e información al respecto de algunos actores, hace que no siempre éstos tomen las mejores decisiones. Es necesario tener presente que éste es un tema cuya solución interesa al conjunto de la sociedad.

5. El rol del Estado y su modernización

El Estado actual, en su estructura institucional y en sus formas de gestión tiene muchos problemas para ponerse a tono con los nuevos desafíos. Hay rigideces, formas autoritarias de funcionamiento y carencias en materia de evaluación, todos ellos aspectos a ser considerados en su modernización.

Parte importante de la discusión, con la oposición y al interior de la propia Concertación, ha sido sobre el **tamaño del Estado**. Pareciera haber algo de dogma respecto a que éste debe ser pequeño.

Naturalmente no queremos que éste tenga excesiva burocracia, pero sí aspiramos a que cumpla adecuada y efectivamente su rol, especialmente frente a los nuevos desafíos y por lo tanto, que tenga el tamaño que se requiera para ello.

Por una parte, el **rol regulador** del Estado crece en importancia. Al país le interesa particularmente que éste opere con eficacia, que mantenga una actitud vigilante y que actúe para que el mercado sea socialmente más eficiente. Areas de especial preocupación son los servicios básicos y sensibles para la calidad de la vida de la población (salud, servicios sanitarios, comunicaciones, etc.); los recursos naturales y medio ambiente, y aquellos factores claves para la producción, de gran difusión en el tejido productivo, como lo son el financiamiento, el trabajo, la energía, el agua y otros. El rol regulador del Estado exige capacidad de control y fiscalización, información, investigación, profesionalización e independencia y otra serie de características. Se requiere un cambio constitucional y un nuevo marco jurídico, tanto de derecho público como de derecho privado, que viabilice ese Estado regulador. Pero como vimos anteriormente, no basta con la legislación. Hay que aplicarla.

Necesitamos un Estado capaz de enfrentar la **globalización**. Esto significa tener capacidades para enfrentar oportuna y eficazmente los temas de regulación, del desarrollo y de la sustentabilidad en su dimensión **supranacionalmente**. Esto requiere rapidez y recursos para actuar, capacidad de negociación y una serie de competencias que tenemos que desarrollar y que hoy día no tenemos. Por ejemplo, esto implica desarrollar capacidades para gestionar los acuerdos comerciales y de integración que el país ha firmado o firmará en futuro cercano y para detectar y

aprovechar las oportunidades para el mejoramiento de nuestra inserción económica internacional.

Se requiere un Estado que pueda promover la **descentralización y el desarrollo local**. Esto es un gran desafío, ya que es necesario generar capacidades en las regiones. No basta con la dotación y distribución de los recursos presupuestarios, aunque en esa línea también es muy necesario avanzar.

Necesitamos un Estado que promueva capacidades en la sociedad civil para enfrentar sus problemas, que interactúe con ésta en materia de formulación y evaluación de sus políticas, o sea, que promueva la **participación** en los diversos sectores.

Un Estado con capacidad para tratar los **problemas integralmente e intersectorialmente** y priorizarlos. Cada vez más los desafíos que enfrentamos son multifacéticos y más difíciles de abordar desde la perspectiva de un solo sector. Estos cruzan diversos sectores. Por ejemplo, ésa es la situación de temas como: el combate a la pobreza, la democratización del conocimiento, la distribución del ingreso, la regulación de los mercados de productos o servicios sensibles para la población, la protección del medio ambiente.

Se requiere un Estado que **fomente el desarrollo productivo**, que articule, catalice y rompa inercias. Que contribuya a viabilizar una dinámica de transformación productiva y de inserción internacional lo más incluyente posible. Que se preocupe del fuerte incremento de bienes públicos para ello, caracterizados por sus amplias externalidades, como lo son la educación, la ciencia y la tecnología.