

**LA CONCERTACIÓN DE CHILE POR  
UN DESARROLLO CON JUSTICIA**

**OCTUBRE 5 DEL AÑO 2002**

## **SUSCRIBEN EL PRESENTE DOCUMENTO:**

- Diputado Sergio Aguiló Melo
- Senador Nelson Avila Contreras
- Diputado Juan Bustos Ramírez
- Diputado Patricio Cornejo Vidaurrázaga
- Senador Jorge Lavandero Illanes
- Diputado Fernando Meza Moncada
- Senador Roberto Muñoz Barra
- Senador Jaime Naranjo Ortiz
- Diputado Alejandro Navarro Brain
- Senador Ricardo Núñez Muñoz
- Diputado Iván Paredes Fierro
- Senador Augusto Parra Muñoz
- Diputado Alberto Robles
- Senador Mariano Ruiz-Esquide Jara
- Senador José Ruiz Di Giorgio
- Senador Enrique Silva Cimma
- Diputado Eugenio Tuma

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **CRISIS DE UTOPIA**

A pesar de la hegemonía neoliberal y de la desvitalización de los grandes relatos ideológicos que encarnaron la utopía moderna, es del todo impensable suponer que el fin de la historia a lo Fukuyama es una teoría medianamente aceptable y que la humanidad se tendría que abandonar al simple vaivén de los acontecimientos, renunciando al anhelo de justicia, libertad y dignidad que ha estado presente con distintos énfasis a lo largo de toda la historia. Independientemente de la crisis de utopías que se vive en el presente, la Modernidad aunque incompleta, siguiendo a Habermas, nos ha heredado la pretensión de la democracia como aspiración política y como modelo de organización social y de resolución de conflictos.

*Es en este sentido que no podemos renunciar a buscar y encontrar los caminos que nos aproximen a una sociedad más libre y justa, donde la democracia real constituya el mecanismo ordenador de la convivencia humana por excelencia.*

### **LA GLOBALIZACIÓN**

La característica más marcada de este proceso se da en el ámbito financiero. Las transacciones financieras se han incrementado de una manera espectacular, al mismo tiempo que la economía mundial se ha desacelerado: en la década del 60 creció a una tasa promedio del 5%; en los 70 lo hizo al 3,6%; en los ochenta al 2,8%; y en el lustro 1990-95, tan solo al 2%. Mientras tanto, el comercio promedio diario en el mercado de cambios global ha aumentado de 15 billones en 1973 a 1300 billones en 1995.

*Es decir, la liberalización financiera no ha ido acompañado, de igual dinámica en la esfera productiva.*

Por su parte, la pobreza mundial aumentó dramáticamente. Según datos de la CEPAL, mientras en 1980 la pobreza alcanzaba al 35% de los hogares de América Latina, en 1990 ésta llegaba al 45%. O sea, pasó de 135 a 200 millones de personas. En 1998, más de 50 millones de personas, que antes pertenecían a las clases medias, habían pasado a la clase de "nuevos pobres"<sup>1</sup>.

Por otro lado, el hambre a nivel mundial sigue multiplicándose. Según datos de la FAO, para 1997-1999, en el mundo existían 815 millones de personas en estado de desnutrición, de los cuales 777 millones vivían en países subdesarrollados.

Por otra parte, la actual globalización ha implicado una inmensa polarización social que ha aumentado la desigualdad entre las personas: la diferencia entre los quintiles extremos ha variado de una proporción dos a uno en los alrededores del 1800, a una de 60 a 1 en esta última década.

---

<sup>1</sup> CEPAL "Globalización y Desarrollo", 2002.

## **ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

Existe cierta confusión respecto a la distinción entre estrategia y modelo de desarrollo. El modelo de desarrollo determina los lineamientos generales del ordenamiento político, económico y social en el contexto de la economía mundial, lo cual difícilmente puede cambiarse en un país pequeño y abierto. La estrategia de desarrollo se refiere, en cambio, a las políticas específicas que los estados persiguen en el contexto del modelo de desarrollo imperante.

*A nuestro juicio, es posible imaginar una estrategia de desarrollo distinta para Chile sin alterar significativamente el modelo.*

## **LA CRISIS DEL DESARROLLO CHILENO**

Desde 1998, Chile se encuentra en crisis. Al principio se pensó que ésta era una situación derivada de la crisis asiática, sin embargo, la persistencia del estancamiento ha dado paso a una evaluación más pesimista: nos encontramos en presencia de una crisis de la estrategia de desarrollo que ha operado en los últimos 20 años.

Nuestra hipótesis es que estamos frente a un agotamiento en la actual estrategia de desarrollo, no sólo por razones económicas sino también sociales. El proyecto neoliberal, como se ha planteado en Chile, no es suficiente para resolver el problema del desarrollo, ni mucho menos del 'bienestar'.

Los resultados del 2001, así como la evolución de la economía en el primer semestre del 2002 confirman la tesis global de que la economía chilena pasa por un grave problema. En el año 2001 el gasto global en la economía chilena cayó en un 0,7%,. En lo que va del año la demanda interna se mantiene estancada y se estima que para este año habrá una caída del orden de 0,3%, con la inversión cayendo más del 3%.

La economía chilena, presenta hoy una crisis que se explica más allá de la crisis externa y presenta fenómenos estructurales importantes: el ciclo de desarrollo exportador primario ha entrado en su fase de agotamiento, sin que se haya iniciado aún la segunda fase exportadora.

## **FACTORES ESTRUCTURALES**

La economía chilena, en el transcurso de los noventa, se sustentaba en altas tasas de inversión, principalmente asociadas a la alta rentabilidad en la explotación de recursos naturales. La inversión no sólo es un componente importante del gasto sino también uno importante de la demanda interna. Además, constituye la inversión productiva del país y, por lo tanto, determina la expansión de la capacidad productiva.

Mientras que en el período 91-97 la inversión se expandió a una tasa promedio anual de 15%, desde 1997 la inversión productiva se ha mantenido prácticamente igual e incluso ha registrado un crecimiento promedio anual negativo en el último período. Mientras que en

la década de los noventa la tasa de inversión alcanzaba el 32%, a partir de 1997 alcanzó a un 27% y, desde 1999, se mantiene entorno al 21% del PIB, muy por debajo de las necesidades del país.<sup>2</sup>

En los noventa la inversión se concentró en los recursos naturales -especialmente la minería- y los servicios públicos privatizados -especialmente sectores eléctricos y de telecomunicaciones-, así como en la infraestructura pública concesionada. Fue este proceso lo que dinamizó el crecimiento, no sólo en los sectores directamente involucrados, sino en toda la economía.

La alta inversión con fuertes encadenamientos y arrastres hacia otros sectores de la economía, dinamizó el proceso de crecimiento explicando las altas tasas de crecimiento del ingreso y del empleo. No obstante, a partir de 1997, debido a límites biológicos o físicos, la falta de acceso vial y las restricciones externas, se comenzaron a experimentar retornos a escala decreciente y el proceso de inversión, a partir de entonces, se desaceleró.

### **LA ECONOMÍA RENTISTA**

En los últimos 20 años el modelo exportador chileno ha estado sustentado en la apropiación, de parte de los privados, de la renta económica de los recursos naturales.

La pregunta central en torno a la temática del desarrollo de una sociedad, lo que determina finalmente si dicha sociedad logra o no un estado superior, es qué se hace con el excedente económico que se genera. Ahora bien, la estrategia de desarrollo seguida en las últimas décadas en Chile, se fundó en entregar la administración del excedente a los grupos económicos, a través de los distintos marcos jurídicos sectoriales, o a través de la ausencia de ellos en el ámbito ambiental, además de subsidios y franquicias tributarias, así como mediante el proceso de privatizaciones.

Este proceso efectivamente generó crecimiento económico en el transcurso de los noventa y altas tasas de empleo, pero esta dinámica ya concluyó y sin grandes perspectivas de retomar las altas tasas de crecimiento de los noventa, debido a que los excedentes que produjo este proceso no se utilizaron en la creación de una plataforma productiva de segunda fase, que permitiera abrir las puertas hacia un proceso de desarrollo más complejo y sofisticado, agregando valor, inteligencia y creatividad a los recursos naturales disponibles. Muy por el contrario, la apropiación de las rentas económicas de los recursos naturales y de la privatización de empresas públicas, más que reinvertirse en fortalecer la capacidad productiva, generó una espiral de crecimiento en el consumo suntuario.

### **LA SOBRE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES**

Los recursos naturales en Chile han servido como una de las fuentes principales del acelerado crecimiento económico chileno entre 1990 y el 2000. Sin embargo, dicho crecimiento no ha sido benigno en relación a la base de recursos en los que se sustentó, dado que se ha producido una fuerte sobre explotación de estos. El sector pesquero

---

<sup>2</sup> Cifras de Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

chileno ha tenido un crecimiento explosivo desde 1990 con un crecimiento anual de 33% hasta el 2000, lo que provocó un efecto contractivo en la existencia de peces naturales. El estado de las biomazas de las principales especies de peces recién en el año 2001 se empiezan a recuperar, después de casi una década de colapso, y aún así la principal especie de captura que es el jurel disminuyó su biomasa en el año 2000 en un millón de toneladas.

En la minería del cobre, entre 1990 y el año 2000, se han perdido 15.000 puestos de trabajo; sin embargo, la producción se ha triplicado en igual periodo. Los aumentos de producción han impactado negativamente en los precios de la principal riqueza de Chile y, por esa vía, a los beneficios sociales que posibilitan los ingresos fiscales que aporta Codelco, que han disminuido a un tercio de lo que fueron en 1991.

En el sector forestal, la depredación de recursos públicos como el bosque nativo ha sido la práctica más recurrente. En términos de superficie, en 1985 se estimaba que el bosque nativo productivo cubría 7,6 millones de hectáreas, posteriormente en 1996 dicha estimación sólo alcanzaba a 5,6 millones de hectáreas, esta disminución fue acompañada de un aumento en las plantaciones forestales exóticas.

### **LOS COSTOS SOCIALES Y AMBIENTALES**

El desarrollo de los últimos años ha tenido deficiencias evidentes, tanto desde la perspectiva de un desarrollo económico con justicia social, como desde la perspectiva de la necesidad urgente de preservar nuestros recursos naturales.

Durante la década de los noventa Chile ha reducido de manera sistemática los niveles de pobreza e indigencia de la población y no cabe duda de que éste es un éxito importante y se debe, en gran medida, al crecimiento de la economía y la generación de empleo. Sin embargo, después de una segunda mirada a las necesidades y sus costos, las conclusiones no son tan alentadoras. La línea de pobreza se estima en 40 mil 562 pesos mensuales por persona. Pero si se considera una cifra más realista, en base al costo real de las necesidades básicas (125 mil pesos por persona al mes), el porcentaje de personas que no logra cubrir adecuadamente sus necesidades en el Chile de hoy, asciende al 80% de la población, vale decir, doce millones de personas<sup>3</sup>.

La actual situación social también se evidencia en una extrema inequidad en la distribución del ingreso, que además se ha agudizado en los últimos años. En el año 2000, mientras el decil más rico captaba el 42,3% del ingreso, el 10% más pobre sólo recibía el 1,1%. Mientras que en 1990 la relación entre el 5% más rico y el 5% más pobre era de 120 veces, en el 2000 alcanzó a 220 veces.

En relación a la contaminación, se estima que las comunas cuyo ingreso promedio por hogar está por debajo de los 400.000 pesos, absorben los mayores impactos ambientales llegando a más del 80% de la contaminación total. Mientras que las comunas que tienen un ingreso promedio entre \$1.000.000 y \$3.000.000, sólo perciben el 1,3% de la contaminación total.

---

<sup>3</sup> Fundación TERRAM, "Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza para Chile", 2002.

Si a lo anterior se le agrega la baja participación en sindicatos, la debilidad de la sociedad civil y la ausencia de espacios de participación efectivos, así como medios de comunicación altamente concentrados y funcionales a los poderes fácticos, se presenta una grave situación social, sin posibilidad de expresión real, que tiene efectos sociológicos y psicológicos.

Lo anterior lo confirman otros antecedentes como la Encuesta Nacional del PNUD del 2001: ante la pregunta acerca de cuáles eran los sentimientos que mejor representaban a las personas frente al sistema económico, el 74% de los encuestados responde con sentimientos negativos de inseguridad, enojo, y pérdida.

### **LA CONCENTRACIÓN DEL PODER ECONÓMICO**

Esta es una de las características del modelo chileno: procesos de concentración y centralización económica que han aumentado en los últimos diez años, particularmente en el comercio, las finanzas y la distribución de insumos. La alta concentración económica chilena no sólo es profundamente injusta sino que también genera una enorme vulnerabilidad y afecta la capacidad de reactivación de la economía. El 0,1% de las empresas facturan el 60% del PIB. Según la información disponible del Servicio de Impuestos Internos, en el 2000 el 94% de las ventas anuales lo hacía las grandes empresas. Sin embargo, lo anterior no se condice con quién genera el empleo, ya que el 83% de la fuerza de trabajo que ofrecen las empresas se encuentra en la Pyme.

En relación con las exportaciones, la Pyme está completamente ausente: apenas representa el 4% de las exportaciones totales, porcentaje que viene disminuyendo.

En el sector financiero se replica la concentración económica: en el año 2001, situación de crisis económica y reducción de tasas de interés del Banco Central, la banca obtuvo utilidades históricas, acumulando ganancias cercanas a los 570 mil millones de pesos, lo que representa un crecimiento de más del 40% en relación al año anterior.

### **ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO**

A partir del año 2000, las nuevas autoridades económicas, diseñaron la política económica para enfrentar la crisis y facilitar la reactivación, centrando todos los esfuerzos en la política monetaria, a través de la reducción de las tasas de interés del Banco Central. Con este propósito se acotó la política fiscal a través de la regla del superávit estructural.

El superávit estructural es una herramienta anticíclica que define el gasto público, en el mediano plazo, en función del ingreso potencial de la economía, de tal manera que este aumente en el ciclo recesivo y se contraiga en el auge. Por otra parte, en materia de gasto, se ha priorizado el gasto de inversión y los programas de empleo de emergencia. Sin embargo, la inversión pública como mecanismo acelerador de la actividad económica, es hoy mucho más débil, ya que la inversión pública representa apenas 16% de la inversión total.

El argumento central del Ministro de Hacienda que justifica esta política fiscal restrictiva, es permitir mayor espacio a una política monetaria expansiva, vía la rebaja de la tasa de interés que rige al mercado. Al mismo tiempo, para las autoridades de Hacienda, la austeridad fiscal supuestamente aumentaría la credibilidad de las autoridades económicas, lo que debería reflejarse en una baja en el riesgo *rating* país de Chile y, en consecuencia, en un financiamiento menos costoso para proyectos de inversión privados y para el financiamiento adicional del Estado. Nada de esto ha ocurrido. La política monetaria inicialmente no bajó la tasa de interés y, cuando lo hizo, no cumplió su objetivo de reactivar la economía y sólo consiguió aumentar las utilidades de la banca a niveles inéditos. Además la inversión, a pesar del bajo riesgo país, se mantiene estancada.

Hoy en día Chile cuenta con una de las más bajas clasificaciones de riesgo país dentro de las naciones emergentes. No obstante, esto no se ha traducido en un mayor flujo de inversiones en los últimos años, a pesar de que Chile tiene acceso a un costo de financiamiento privilegiado. Es del todo inapropiado plantear que una flexibilización responsable y controlada de la política fiscal, ante una situación de crisis y pobreza, produzca un descalabro en la credibilidad fiscal del país.

El planteamiento de la ineficacia del gasto público para reactivar la economía, solamente es correcto si efectivamente nuestra economía estuviera plenamente globalizada y abierta al mercado externo. En estricto rigor, la pequeña y mediana empresa que es la que realmente da trabajo en Chile, prácticamente se encuentra aislada de los mercados internacionales altamente desarrollados y presenta escasos eslabonamientos con el sector exportador. Por tanto, un mayor gasto público orientado a generar demanda para estas empresas sí tendría un efecto reactivador del empleo, al dinamizar el mercado para las pymes. Asimismo, un eventual mayor costo del crédito debido al incremento del gasto fiscal, no las afectaría mayormente, dado que, de todas maneras no tiene acceso a fondos prestables en el actual sistema financiero.

### **LA AGENDA GLOBAL**

La experiencia de los países que han generado procesos de crecimiento sostenido apunta a una combinación de políticas públicas más bien heterodoxas, promoviendo inversiones en nuevos sectores, en una alianza estratégica entre el Estado y los empresarios locales. Como lo sostiene Rodrik, en una economía pequeña y abierta en condiciones de incertidumbre, el mercado no puede, por sí solo, identificar nuevos negocios. Esto debido a los altos costos privados que involucran la innovación y, por lo tanto, las actividades productivas privadas normalmente se concentran en sectores tradicionales. En este sentido el rol del gobierno es claro: debe promover y fomentar nuevas actividades de manera de reducir los costos de la innovación, a fin de que el sector privado pueda incorporarse activamente y con menores riesgos, en los nuevos procesos productivos.

Los lineamientos básicos para una agenda global son los siguientes:

- **Avanzar hacia una segunda fase en el desarrollo exportador basada en un mayor valor agregado.**
- **Incorporar a la pequeña y mediana empresa en el desarrollo exportador.**

- **Elevar sustancialmente la calidad de la educación, especialmente la básica, así como mejorar el conocimiento en ciencia aplicada y fortalecer el reentrenamiento de la mano de obra.**
- **Avanzar hacia una descentralización efectiva y real otorgándole autonomía a las regiones tanto en inversión como en la promoción de nuevas actividades económicas.**
- **Acotar los fenómenos de concentración económica.**
- **Avanzar en una adecuada red de apoyo social.**

Esto pasa, naturalmente, por tomarse en serio el desafío del desarrollo, así como los países que hoy se encuentran en la cima del desarrollo lo hicieron. Para ello debemos darle al sector público una mayor preponderancia en la economía chilena. Esto no significa promover cambios revolucionarios ni transformaciones institucionales significativas, sino más bien, entender que el desarrollo, si se toma en serio, hay que financiarlo. Sin embargo, ello no se alcanza con un gasto fiscal que no supera el 23% del PIB<sup>4</sup>, cuando el promedio en los países de alto desarrollo -los estados miembros de la Unión Europea- es cercano al 50%.

#### **LA AGENDA PARA LA REACTIVACIÓN**

A la economía le falta un impulso de demanda efectiva que sólo puede venir del gasto público. Esto es lo que se espera del nuevo Presupuesto de la Nación. Ante todo es necesario reiterar, que si bien existen restricciones para una economía pequeña y abierta al mundo, nada impide flexibilizar la regla del superávit estructural hacia una de balance estructural que equilibre los ingresos y gastos fiscales a mediano plazo. Como sostiene el economista Ricardo Ffrench-Davis, los mercados internacionales reconocen la historia de responsabilidad fiscal del país, la fortaleza de nuestras instituciones y la credibilidad de las autoridades públicas de Chile; en consecuencia, existen espacios para un aumento coyuntural en el gasto y en el endeudamiento público.

Algunas acciones posibles son:

- Avanzar en un acuerdo social para realizar un mayor gasto público orientado hacia la inversión y el gasto social.
- Adelantar todos los proyectos de inversión pública de concesiones para el año 2003.
- Adelantar la inversión en la jornada escolar completa para que se concluya en el transcurso de este gobierno, incluyendo la infraestructura educacional y de materiales.
- Reorientar la acción del Banco del Estado hacia la Pyme, avanzando en un plan de fomento como se ha propuesto más arriba.
- Asumir, en el más breve plazo, la total eliminación de las deudas del Estado con los proveedores, para recuperar así la credibilidad y la seriedad de la

---

<sup>4</sup> Dirección de Presupuesto

institucionalidad del Gobierno de Chile, especialmente en lo que se refiere a los agentes económicos nacionales.

- Avanzar en la reforma de salud con un mejoramiento significativo en la infraestructura pública, incluyendo la cancelación total de la deuda hospitalaria.
- Avanzar decididamente en el proyecto de Chile Barrio.

**CHILE NECESITA SUPERAR SUS RETRASOS SOCIALES Y ECONÓMICOS, CHILE PUEDE HACERLO, EXISTEN LOS RECURSOS Y LOS CAMINOS PARA SUPERAR LA CRISIS, ALCANZAR LA JUSTICIA, Y UN VERDADERO DESARROLLO SUSTENTABLE.**

## ACERCA DE LA CRISIS DE PROYECTOS UTÓPICOS

A todo lo largo de todo el siglo XX, la historia de la humanidad, sus conflictos y debates han estado marcados por la utopía del progreso, el crecimiento económico y la modernidad, así como por la búsqueda de la justicia, la democracia política y la libertad, expresada esta última en luchas tan significativas como fueron la libertad de opinión y de expresión, así como por todo el conjunto de las libertades públicas ciudadanas. Sin embargo, iniciado el nuevo milenio, después de un siglo que alimento las más grandes esperanzas para la sociedad humana al mismo tiempo que provocó enormes frustraciones, las dudas acerca de la posibilidad real de materializar el sueño utópico de la Modernidad, se hacen cada día más agudas y profundas.

No debemos olvidar que la promesa de la civilización occidental y del paradigma moderno es, por excelencia, la promesa del "bienestar". El problema que hoy enfrenta la humanidad es que se han quebrado las certezas acerca de la posibilidad real de alcanzar dicha meta, a través de seguir algunas recomendaciones de política más o menos aceptadas. Ya desde fines del siglo XX, el hombre moderno se encuentra ante la amenaza de no poder sustentar a futuro ese "bienestar" ni de asegurarlo para todos los nacidos en la presente generación ni mucho menos para las generaciones futuras.

La dudas acerca de las posibilidades reales de sustentación del crecimiento económico moderno, tampoco son independientes del desmoronamiento de las utopías, tanto de izquierdas como de derechas, que movilizaron la conciencia universal durante el siglo XIX y la primera mitad del presente siglo (liberalismo democrático, socialismo, comunismo, social-democracia), y que nos ha dejado como herencia una doctrina de pensamiento único: la modernización neoliberal. La decadencia de las otrora solventes y vigorosas utopías, que dieron origen a una amplia gama de modelos modernos de liberación política, despojó al hombre de nuestro tiempo de una de las más notables certezas que había logrado construir sobre su futuro: la seguridad de que mediante el ejercicio del poder -total o democrático- se alcanzaría la meta de construir una sociedad libre, justa y solidaria.

Por otra parte, hay un nexo indiscutible entre la aparición de los requerimientos de la sustentabilidad del desarrollo, la creciente insatisfacción con el sistema político, la ausencia de participación ciudadana, la violencia como moral de convivencia y la hegemonía del neoliberalismo como modelo universal de fin de siglo. Debe tenerse presente que el neoliberalismo es, en cierto sentido, heredero de la tradición liberal. No obstante, no ha heredado del mismo modo -ni tampoco se lo ha propuesto- el carácter potencialmente emancipador de la tradición liberal. En cierto sentido, el neoliberalismo es una "desconstrucción" sustantiva y esencial del liberalismo democrático. Así por ejemplo, mientras el liberalismo de tradición democrática admite la regulación de los mercados, las reglas antimonopólicas y la legitimidad del movimiento sindical, el neoliberalismo rechaza toda intervención que pueda alterar la asignación eficiente de los mercados -ámbito por excelencia de la razón- y resta toda legitimidad a los sindicatos obreros. Con respecto a la democracia, si ella es para la tradición democrática del liberalismo, el sistema social fundamental que realiza la plena expansión y desarrollo del individuo, para el neoliberalismo es sólo un mecanismo que puede ser subordinado al objetivo de la liberalización de los precios y de los mercados.

A pesar de la hegemonía neoliberal y de la desvitalización de los grandes relatos ideológicos que encarnaron la utopía moderna, es del todo impensable suponer que el fin de la historia a lo Fukuyama es una teoría medianamente aceptable y que la humanidad se tendría que abandonar al simple vaivén de los acontecimientos, renunciando al anhelo de justicia, libertad y dignidad que ha estado presente con distintos énfasis a lo largo de toda la historia. Independientemente de la crisis de utopías que se vive en el presente, la Modernidad aunque incompleta, siguiendo a Habermas, nos ha heredado la pretensión de la democracia como aspiración política y como modelo de organización social y de resolución de conflictos.

Es en este sentido que no podemos renunciar a buscar y a encontrar los caminos que nos aproximen a una sociedad más libre y justa, en donde la democracia real constituya el mecanismo ordenador por excelencia de la convivencia humana.

### **REFLEXIÓN CRÍTICA DE LA GLOBALIZACIÓN**

La Globalización –como un fenómeno de integración mundial- no es un Fenómeno nuevo en la Humanidad (Amartha Sen, premio Nóbel de Economía, 1998). Tampoco ésta puede entenderse como una simple occidentalización, puesto que durante miles de años, ha progresado por los viajes, el comercio, las migraciones, la expansión de la cultura, la propagación del saber y de los descubrimientos, incluido la ciencia y la tecnología. Las influencias han ido en diferentes direcciones, por ejemplo, a fines del primer milenio, Europa era influida por la tecnología china, las matemáticas hindúes y el álgebra árabe.

En este contexto es que podemos decir que América se incorpora sólo hace 500 años a este proceso que Sen denomina mundialización. Pero sólo en eso las dos Américas tienen una historia común, porque el proceso de incorporación ha sido diametralmente distinto entre la América al sur del Río Grande y la otra que se encuentra en la gran zona septentrional de nuestro continente. No fue igual la incorporación, porque ese gran río no sólo es una frontera geográfica sino también una línea demarcatoria entre el desarrollo y el subdesarrollo, entre la esperanza y la desesperanza.

El actual proceso de Globalización supone una amplia apertura comercial entre países, regiones o bloques económicos, así como el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los países integrantes, puesto que esto supone promover el crecimiento económico de los países en desarrollo o emergentes, así como negociar acuerdos multilaterales para facilitar la comercialización de bienes y servicios, buscando, a largo plazo, que la economía esté formada por bloques y no por unidades individuales como los países.

Es importante señalar que la actual Globalización tiene claramente un marcado acento económico. Dentro de los acontecimientos que podrían identificarse como detonantes, está la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), en julio de 1944, cuyo principal objetivo era establecer un sistema multilateral de pagos que proporcionara estabilidad en el valor de las monedas y favoreciera el comercio internacional. De allí surgió el sistema de tipos de cambio fijos, pero ajustables, en el que el dólar empezó a jugar el rol principal. Para facilitar el comercio mundial el sistema internacional funcionó hasta 1995 con un conjunto de normas y concesiones arancelarias acordadas a través del GATT (Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Sólo en 1995 se crearía la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituida en la actualidad por 142 Estados miembros.

No obstante, la característica más marcada del actual proceso de globalización se da en el ámbito financiero, con las transformaciones que han afectado los principios de funcionamiento del mundo de las finanzas. Se trata de cambios profundos, asociados de manera muy estrecha a la liberalización de los sistemas financieros nacionales y a la integración internacional. Las transacciones financieras se han incrementado de una manera espectacular, al mismo tiempo que la economía mundial se ha desacelerado: en la década del 60 creció a una tasa promedio del 5%; en los 70 lo hizo al 3,6%; en los ochenta al 2,8%; y en el lustro 1990-95, tan solo al 2%<sup>5</sup>.

En el sentido inverso a la dinámica de la actividad productiva mundial, el volumen de las transacciones financieras internacionales creció de menos de 10% del ingreso de los países de mayor desarrollo, en 1980, a más de 100% en 1992. Asimismo, los flujos de inversión extranjera directa han tenido un crecimiento exponencial en los últimos años: en la primera parte de los ochenta se duplicaron en relación a la década de los setenta, pasando de 27,5 a 50 billones de dólares anuales. Luego, en la segunda parte de los ochenta, alcanzaron a 166 billones anuales, triplicándose, y en la primera parte de los noventa llegaron a 318 billones anuales, el doble respecto al quinquenio anterior<sup>6</sup>. Al respecto, cabe señalar que gran parte de estas inversiones han consistido en fusiones y adquisiciones, en desmedro de la creación directa de capacidad productiva. Es decir, la liberalización financiera no ha ido acompañado de igual dinámica en la esfera productiva.

Mientras tanto, se han acentuado los movimientos de capitales, aprovechando las diferenciales de tasas de interés, las paridades cambiarias, y los rendimientos ofrecidos por el mercado de capitales. El comercio promedio diario en el mercado de cambios global ha aumentado de 15 billones en 1973 a 880 billones en 1992, y a 1300 billones en 1995<sup>7</sup>. De esas transacciones en el mercado mundial, sólo un 3% tiene que ver con el pago de operaciones de comercio exterior, es decir orientadas a financiar actividades productivas.

A su vez, tras el complejo proceso de alianzas, fusiones e intercambio de acciones entre empresas para operar en los mercados globales, existen unas 35 mil sociedades multinacionales con más de 150 mil filiales, que acaparan la tercera parte del comercio internacional. Uno de las consecuencias más preocupantes de este fenómeno de fusiones ha sido el desplazamiento de las inversiones hacia las áreas geográficas que presentan más ventajas, como los menores costos laborales, los incentivos fiscales y las relajadas normas ambientales, entre otras.

Por otro lado, en los últimos años, se ha producido una creciente demanda de servicios financieros y la aparición de nuevos instrumentos que han contribuido a incrementar el stock de activos financieros (acciones, bonos, depósitos bancarios), los cuales, en las

---

<sup>5</sup> Thurow, Lester "The future of capitalism. How today's economic forces shape tomorrow's world", 1996.

<sup>6</sup> UNCTAD, 1996.

<sup>7</sup> UNCTAD, 1997.

economías desarrolladas, han venido creciendo dos veces más deprisa que el PIB, desde 12 billones de dólares en 1980 a uno 80 billones en 1999<sup>8</sup>.

Las tecnologías de información han contribuido de manera importante al aumento espectacular del volumen de transacciones financieras transfronterizas. Éstas, junto a una gama más amplia de productos y de actores en estos mercados que incluye, además de los bancos, a empresas de seguros, fondos de pensiones e inversores institucionales, produce que los inversionistas y los organismos reguladores se encuentren cada vez con más dificultades para evaluar los riesgos en que incurren los diferentes actores.

A la par de todo lo anterior, la pobreza mundial aumenta dramáticamente. Según datos de la CEPAL, en América Latina, mientras la pobreza alcanzaba en 1980 al 35% de los hogares, en 1990 llegaba al 45%. O sea, pasó de 135 a 200 millones de personas. En 1998, más de 50 millones de personas, que antes pertenecían a las clases medias, habían pasado a la clase de "nuevos pobres". Además, hoy existe un 30% de la población latinoamericana en riesgo de caer en las zonas de pobreza, es decir, 75% de los latinoamericanos tienen severas dificultades para enfrentar sus necesidades<sup>9</sup>.

Al respecto, Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, nos recuerda que, a pesar de las promesas realizadas en las últimas décadas del siglo XX en cuanto a la reducción de la pobreza, el actual número de pobres se ha incrementado en 100 millones de personas. Esto ha ocurrido al mismo tiempo que el crecimiento de la economía mundial, en un promedio de 2,5 puntos porcentuales anuales<sup>10</sup>.

Por otro lado, el hambre a nivel mundial sigue multiplicándose. Según datos de la FAO, para 1997-1999, existían en el mundo 815 millones de personas en estado de desnutrición, de los cuales 777 millones viven en países subdesarrollados. Esto quiere decir que los recursos disponibles no están siendo dirigidos a aumentar la estructura productiva de las economías, de tal manera de producir bienes que aumenten el bienestar de las personas, sino como se ha visto a incrementar la "burbuja financiera" alimentada por la enorme rentabilidad de estas operaciones.

Obviamente no es extraño el panorama actual de incremento de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y el hambre, cuando crece de manera tan desproporcionada la riqueza financiera acumulada en las principales corporaciones multinacionales que gobiernan hoy el mundo. Con preocupación observamos que año a año los recursos naturales disponibles que son escasos se van transformando en papeles y documentos financieros, y las inversiones más que orientarse a la producción de leche, pan, vestuarios, etcétera, se destina a obtener ganancias financieras. El día en que los dueños de esa riqueza financiera quieran convertirla en bienes reales, no les será suficiente el planeta en su conjunto. En eso consisten las burbujas financieras, en hacer crecer artificialmente la riqueza, en inflar números y cuentas. El problema es que esto se hace en desmedro de los recursos naturales y de la producción real que cada vez es menor, lo que significa menos disponibilidad de alimentos y trabajo, es decir, más pobreza, desempleo y hambre.

---

<sup>8</sup> Banco Internacional de Pagos, BIP, 1999.

<sup>9</sup> CEPAL "Globalización y Desarrollo", 2002.

<sup>10</sup> Stiglitz, J. "Globalization and its Discontents", 2002.

Otro aspecto que resulta incomprensible desde la perspectiva de la utopía emancipadora de la Modernidad, es que las características del actual proceso de Globalización, se han ido determinando crecientemente desde 1975 por las siete naciones más poderosas del mundo –Francia, Estados Unidos, Japón, Alemania, Inglaterra, Canadá e Italia-, las que crearon el G7, con el fin de discutir alternativas de cooperación para manejar la crisis petrolera de los setenta. Posteriormente, este “club exclusivo” se ha estado reuniendo anualmente para discutir y decidir, en una abierta trasgresión de los valores democráticos, los principales temas políticos y económicos mundiales y sus consecuencias en la comunidad internacional.

Dentro de las grandes contradicciones que muestra la Globalización, en cuanto al bienestar que provee el desarrollo del comercio internacional, está el hecho de que las armas de guerra constituyen la principal mercancía transada en estos mercados internacionales. De hecho se gasta en el Occidente 130 veces más en armas que en educación básica<sup>11</sup>. Naturalmente, nadie puede decir que esto no tiene implicancias severas en cuanto al estado de “bienestar” de nuestra civilización.

Por otra parte, la actual globalización ha implicado una inmensa polarización social que ha aumentado la desigualdad entre las personas de una proporción dos a uno en los alrededores del 1800, a una de 60 a 1 en esta última década. Hoy la pobreza es un fenómeno mucho más extendido que antes de esta última fase de la globalización. El Acuerdo de Libre Comercio de los países de Norteamérica (NAFTA), ha significado, entre otras cosas, la eliminación en Estados Unidos de más de 700 mil empleos potenciales entre 1994 y el 2000 y ha incrementado las desigualdades salariales. En México se incrementó el trabajo en la zona de las maquiladoras, en donde los salarios son muy bajos, y los derechos y beneficios laborales no existen. En Canadá se experimentó un incremento de la desigualdad puesto que los más ricos incrementaron su posición en un 20% y disminuyeron los empleos estables y a tiempo completo.

Otros datos para tener en cuenta: una familia de clase media en París gana 100 veces más que una familia en el Sud Este Asiático; en Filipinas, un campesino debe trabajar dos años para ganar lo que gana un abogado de Nueva York en una hora; el gasto de Coca-Cola, Pepsi, comida rápida y supermercados de los norteamericanos representa el doble de todo el ingreso de Bangladesh; las naciones más ricas ( 15% de la población mundial) controlan el 80% del ingreso mundial, mientras que una masa de 3 mil millones de personas disponen de a penas el 4,9% del ingreso mundial.

En materia de acceso a medicamentos y de investigación para el tratamiento de enfermedades, aunque el mundo ha progresado mucho en materia de una mejor salud para todos, esos avances son relativizados por la desigualdad en el acceso a la salud, dado que más de mil millones de personas abordan el siglo XXI sin haber gozado de la revolución sanitaria y sus vidas siguen siendo breves y marcadas por la enfermedad.

En general, aunque las diferencias entre países ricos y pobres sigue aumentando, se desconoce el alcance real de la desigualdad global. Valorada según el coeficiente de Gini, al final de la década de los ochenta la economía global terminó siendo más desigual que la de cualquier país. En la primera mitad de los noventa el coeficiente de Gini se

---

<sup>11</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1999.

incrementó en otros tres puntos. Esto representa un incremento de la desigualdad dos veces mayor del que se produjo en EEUU y en el Reino Unido durante la década de los ochenta, un período en el que se ampliaron las brechas en los ingresos hasta llegar a niveles sin precedentes desde 1945<sup>12</sup>. Resulta casi impensable que los patrones de desigualdad que surgen con la globalización puedan ser aceptables desde el punto de vista ético y de las metas de las políticas públicas. Estas desigualdades tarde o temprano se expresarán en crisis sociales y conflictos políticos serios y, a nivel de países como Chile, ya se expresan en conductas degradantes como la violencia intra familiar, depresiones psicológicas, drogadicción, criminalidad y agudización de conflictos emocionales, entre otras.

En cuanto a la pobreza, cabe consignar que, hoy en día, cinco de seis millones de personas que habitan el planeta viven en países pobres. Ni el crecimiento económico mundial ni la apertura de las economías del mundo han resuelto el problema de la pobreza entrado ya el siglo XXI. Si bien gracias a un crecimiento económico sostenido, el mundo es globalmente más rico, las políticas de ayuda a los más pobres han redundado en un fracaso evidente. Se puede mencionar además que: con 500 millones de personas, el África Sudsahariana dispone de menos del 1% del ingreso mundial; a escala planetaria, uno de cada dos niños sufre de malnutrición. Más de 3 mil millones de personas, la mitad de la humanidad, viven con menos de 2 dólares por día; por otro lado, el hambre a nivel mundial sigue afectando a 815 millones de personas que viven en estado de desnutrición<sup>13</sup>; mil millones de personas todavía son analfabetas; la tercera parte de la humanidad no tiene electricidad y la mitad no tiene teléfono.

Incluso en la era de la globalización, los países ricos no garantizan un nivel de desarrollo humano satisfactorio a todos sus habitantes. Sectores enteros de la sociedad quedan al margen de la aparente prosperidad económica. En EEUU, el 16% de la población, o sea una persona de cada seis, sufre de exclusión social. El número de niños sin cobertura médica satisfactoria llega al 37%. En Texas, el Estado de George Bush, llega al 46%. En la primera potencia económica del mundo, 32 millones de personas tienen una esperanza de vida inferior a los 60 años; 44 millones están privadas de toda asistencia médica; 46 millones viven por debajo de los niveles de pobreza y hay 52 millones de iletrados. En el Reino Unido, un cuarto de los niños vive por debajo de los niveles de pobreza; más de la mitad de las mujeres trabaja en condiciones precarias y en el plano de la asistencia médica, Gran Bretaña está en la última posición en la Unión Europea, después de Grecia, Portugal e Irlanda.

Estas cifras contradicen uno de los mayores mitos que sostienen a la globalización, el pensar que ésta es un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, desmintiendo incluso al Banco Mundial quien declaraba en el 2001: "La integración global es ya una poderosa fuerza de lucha contra la pobreza".

Por el contrario la realidad es diametralmente opuesta. La Globalización presente ha implicado mayor pobreza, mayor desigualdad y mayor exclusión social. Así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de

---

<sup>12</sup> Oxfam y Comercio con Justicia "Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza", 2002.

<sup>13</sup> FAO, 2002.

oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si se complementan con reglas del juego equitativas y estables, y una cooperación internacional destinada a corregir las asimetrías básicas del orden global.

En cuanto al medio ambiente, ya se sabe del impacto negativo que la Globalización ha generado: la mitad de los humedales del mundo se destruyeron en el siglo pasado; la actividad forestal y la conversión han reducido los bosques mundiales a casi la mitad; cerca del 9% de las especies mundiales de árboles están en riesgo de extinción; la deforestación tropical excede los 130.000 kilómetros cuadrados por año; la flota pesquera es 40% mayor a lo que los océanos pueden sostener; cerca del 70% del stock mundial de peces marinos está siendo sobre explotado o están siendo pescados en sus límites biológicos; la degradación de los suelos ha afectado a dos tercios de los suelos agrícolas mundiales en los últimos 50 años; 20% de los peces de agua dulce se han extinguido, están amenazados o están en peligro de extinción<sup>14</sup>; entre otras cifras.

La cuestión central que es conveniente señalar aquí es que no está en cuestión la llamada economía de mercado, puesto que ésta es compatible con un gran número de situaciones institucionales diferentes, pudiendo desembocar en diferentes resultados. No se trata de saber si debe o no existir una economía de mercado, sino más bien, como sostiene Sen, si la repartición de los beneficios es justa. Los resultados del libre funcionamiento de los mercados van a depender de la manera en que se repartan los medios de producción, los recursos naturales y humanos, las reglas que prevalezcan, del rol del Estado y de la sociedad.

Para ello es imprescindible es el fortalecimiento político de la democracia, puesto que ésta es el contrafuerte moral de la expansión del mercado. Sin una democracia política sólida, el mercado termina por abolir los derechos fundamentales.

## **CHILE Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

A partir de 1973, en Chile, se inicia una profunda revisión del modelo económico imperante desde los años treinta fundado en la visión de un grupo de economistas de la Universidad de Chicago. El diagnóstico de los *Chicago Boys* era que el Gobierno de la Unidad Popular sólo vino a profundizar un conjunto de políticas económicas erradas del período 1930-1970. Si bien posiblemente su diagnóstico había sido demasiado injusto, de lo que esta serie de políticas significaron para el desarrollo de Chile, no cabe duda de que con lucidez identificaron el fin de un ciclo económico y el agotamiento de una estrategia de desarrollo para Chile. En los años posteriores quedó en evidencia, no sólo que se había agotado una estrategia de desarrollo, sino más bien que se agotaba el modelo de desarrollo global. La globalización con la propuesta modernizante del neoliberalismo estaba ad portas y una economía pequeña como la chilena no podía, en ese contexto, continuar con una estrategia de desarrollo fundada en un Estado preponderante que fomentaba un modelo de sustitución de importaciones que requería alimentarse de la tecnología importada, así como de la exportación de recursos naturales para financiarla.

---

<sup>14</sup> PNUMA, Informe de Recursos Naturales Mundial, 2001.

La propuesta para Chile era, en conjunto con el autoritarismo político y la ausencia de la democracia, abrir espacios de democracia privada (un peso un voto), a través de la liberalización de mercados, la privatización de empresas públicas, la apertura de la economía, la flexibilidad laboral, la transnacionalización de los recursos naturales y la reducción del rol de la democracia política (un ciudadano un voto), así como del control social que se ejercía a través de Estado. Desde la vía chilena al Socialismo, la expresión máxima del modelo de sustitución de importaciones, Chile pasó a ser el referente mundial, y paradigma por excelencia, del neoliberalismo autoritario que aún continúa ejerciéndose a doce años del término de la dictadura.

A partir de esta hegemonía tanto global como doméstica, aparentemente coherente, en conjunto con la caída del muro de Berlín y el descrédito en que cayeron los socialismos reales, queda la sensación de que no existen alternativas, y sólo queda plegarse sin mayores cuestionamientos, al modelo global y a la estrategia de desarrollo imperante.

No obstante, existe cierta confusión respecto a la distinción entre estrategia y modelo de desarrollo. El modelo de desarrollo determina los lineamientos generales del ordenamiento político, económico y social en el contexto de la economía mundial. El modelo de desarrollo tiene que ver con principios globales y grandes tendencias históricas. No hay mucho que los gobiernos puedan hacer para alterar estas tendencias, especialmente para un país pequeño como el nuestro. En la post-guerra del siglo XX se perfilaban dos modelos de desarrollo, uno vinculado a los socialismos reales de los países del Este y el otro asociado a las economías de bienestar de occidente. No existían alternativas a estos modelos, y las tendencias históricas de los fenómenos mundiales impedían alterar en forma sustantiva estos dos patrones de desarrollo.

Por otra parte, la estrategia de desarrollo se refiere a las políticas específicas que los Estados persiguen en el contexto del modelo de desarrollo imperante. Por ejemplo Yugoslavia, la Unión Soviética o China se inscribían dentro del mismo modelo, pero con opciones de estrategia de desarrollo distintas que, en esencia, no vulneraban el modelo central. De la misma manera Estados Unidos y Francia se inscribían dentro de un modelo de desarrollo de economía de mercado, pero con estrategias de desarrollo claramente distintas, que tampoco vulneraban la esencia del modelo de mercado.

En el caso de Chile el modelo de desarrollo desde 1930 a 1973 era uno de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con un estado empresario, una economía de bienestar y, en general, una fuerte influencia del Estado. Dentro de este contexto, o modelo, gobiernos de diferentes colores políticos perseguían distintas estrategias de desarrollo, dependiendo de sus intereses y visiones de mundo, como fue el caso de Aguirre Cerda, Alessandri, Frei o Allende. Casos similares presenta Estados Unidos, donde cohabitaban, por ejemplo, las políticas sociales de un Johnson y la economía política de un Nixon que declaraba 'todos somos keynesianos'. Similares situaciones se observan en Inglaterra y los demás países de Europa.

Hoy día la situación ha cambiado, la caída de los socialismos reales y el advenimiento de la globalización con sus reglas e instituciones ha dejado el modelo de la economía social de mercado y la integración a la economía internacional como los elementos preponderantes del nuevo modelo económico global. El modelo, unido a un mundo ahora unipolar y la

democracia representativa como sistema de organización política, constituyen el nuevo orden internacional.

Por cierto que esto significa restricciones, especialmente para países pequeños y abiertos al mundo; no obstante, aún en ese contexto existen estrategias de desarrollo económicas alternativas que tendrán implicancias muy distintas sobre el resultado final del desarrollo económico y social de los países. Las políticas económicas conocidas como 'el consenso de Washington', la cara económica de la síntesis de la propuesta modernizante del neoliberalismo, que constituyen la punta de lanza de los organismos internacionales como el FMI, son sólo un set de políticas, una estrategia de desarrollo más, entre otras, dentro del modelo económico imperante. Más aún, como bien lo ha destacado el reciente premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz, estas políticas están lejos de ser la última palabra en materia económica o la solución a todos los problemas del desarrollo, más bien están sustentadas por una ciencia económica, en el mejor de los casos ambigua, una fuerte dosis de ideología y, sin duda alguna, los intereses de las potencias económicas y de las grandes corporaciones.

Pero, más allá de las estrategias alternativas, conociendo los múltiples ciclos de la historia y los enormes desafíos que existen a nivel planetario, ¿quién puede asegurar que incluso el modelo actual de libre mercado y globalización sean la última palabra? La experiencia, especialmente la más reciente, nos sugiere conservar cierta cautela y algún grado de escepticismo, pues estamos lejos del fin de la historia de Fukuyama.

El economista de Harvard, Dani Rodrik, señala respecto a las recetas del "Consenso de Washington", como el libre comercio, la desregulación de precios y la privatización, han tenido efectos muy deficientes en América Latina, la región que más se esforzó en implementar dichas recetas. Después de dos décadas de aplicación, esta región, según este economista, ha experimentado un crecimiento bajo y volátil y sus desigualdades han aumentado fuertemente, por lo que, se hace necesario abandonar el "Consenso de Washington" y el neoliberalismo. Para Rodrik los pocos ejemplos de éxito económico se dieron en países como China, Vietnam o India, que no siguieron las pautas señaladas por la estrategia neoliberal, violando todas sus reglas, pero, sin dejar de seguir un camino orientado al mercado.

Hoy, Chile se encuentra ante una encrucijada, un punto de inflexión respecto a la estrategia de desarrollo que implementara la dictadura, la cual atravesó por una de las más agudas crisis económicas del siglo XX. En esa crisis, en dos años, el PIB y el Ingreso Nacional cayeron en más de 24%, y el desempleo alcanzó el 30%, desarticulando completamente al sector productivo nacional. Fue el fin de los liderazgos de Lúders, De Castro y Bardón, para dejar paso al equipo económico liderado por Büchi quién le otorgó una nueva vitalidad y coherencia a la estrategia de desarrollo. Bajo su conducción se forjaron las raíces del nuevo desarrollo exportador, en que el diseño de política tenía un mandato claro destinado a lograr que Chile superase su crisis de Balanza de Pagos, y se transformara en un país viable a los ojos de la comunidad financiera internacional. Se creó entonces una nueva clase empresarial rentista que vio la posibilidad de desarrollo en los mercados externos. La estrategia surtió el efecto esperado, lo cual se expresó en las altas tasas de crecimiento económico, así como en otros indicadores económicos, que experimentó el país a partir de 1986 hasta 1997.

No obstante esta estrategia empezó a mostrar signos de agotamiento desde 1998, cuando Chile entró en la crisis económica. Primeramente se pensó que ésta era una situación derivada de la crisis asiática; sin embargo, la persistencia del estancamiento y la creciente desesperación de las autoridades y los agentes económicos han dado paso a una evaluación más pesimista: nos encontramos en presencia de una crisis de la estrategia de desarrollo que ha operado en los últimos 20 años.

El análisis de los sectores empresariales, así como los distintos actores políticos vinculados a los poderes fácticos, concluyen que la única forma de revertir la dramática situación es profundizar el modelo económico, a través de una estrategia de desarrollo aún más privatizadora, con énfasis en el rol del mercado como institución preferente de asignación de recursos, reduciendo el rol del Estado, y enfatizando el crecimiento económico como una solución a todos los problemas actuales. Por lo mismo, la consigna al unísono de los poderes fácticos y sus agentes es avanzar en las privatizaciones, reducir impuestos, desregular los mercados y flexibilizar el mercado laboral, comprimir aún más el gasto fiscal y revertir la agenda social del gobierno del presidente Lagos. Todo lo anterior expresado en la mal denominada Agenda Pro-Crecimiento y otras iniciativas recientes.

Nosotros, en cambio, creemos que estamos en presencia de un agotamiento en la actual estrategia de desarrollo, no sólo por razones económicas sino también sociales, el proyecto neoliberal, como se ha planteado en Chile, no es suficiente para resolver el problema del desarrollo, ni mucho menos el 'bienestar'. En consecuencia, profundizar el actual modelo a través de una agenda privatizadora, no sólo no logrará revertir la grave situación en la cual nos encontramos, sino incluso será contraproducente ya que acentuará mucho más aún los problemas que actualmente enfrenta el país.

A pesar de que el modelo económico es difícil de alterar, debido a que involucra fuerzas más allá del control de las autoridades públicas, aún en este marco existen alternativas y es posible construir una estrategia de desarrollo que permita una importante mejoramiento de vida de las personas, preservación y mantenimiento de los ecosistemas naturales y un desempeño económico razonable. Esta es la convicción que motiva el presente escrito.

## **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO CHILENO**

### **COYUNTURA ECONÓMICA**

Los resultados del 2001, así como la evolución de la economía en el primer semestre del 2002 confirman la tesis global que la economía chilena pasa por un grave problema económico. Lo más grave es que las autoridades económicas persisten en un errado diagnóstico, con proyecciones consistentemente equivocadas, y una política económica que no ha podido definir un nuevo rumbo que permita el inicio de una reactivación.

Desde la perspectiva del crecimiento económico, la evidencia es clara y contundente. Pese al crecimiento sostenido del volumen exportado, la tasa de crecimiento se ha debilitado y hoy sólo permite un mínimo crecimiento del ingreso per cápita y la persistencia de un desempleo elevado.

Las cifras económicas confirman este pobre desempeño desde el año 1998. Las

proyecciones oficiales para este año nuevamente se han ajustado a un panorama cada vez más grave, ahora se estima un crecimiento de entre 2% y 2,5% para el presente año, probablemente el crecimiento del año a penas alcance la menor cifra del rango, lo que significa otro año con una complicada situación económico-social para el país y particularmente para los sectores más vulnerables de la sociedad.

En el año 2001 el gasto global en la economía chilena cayó en un 0,7%,. En lo que va del año la demanda interna se mantiene estancada y se estima que para este año habrá una caída del orden de 0,3%, con la inversión cayendo más del 3%. Lo anterior augura un panorama difícil para el próximo año y la preocupante situación de tener otro año perdido.

Asimismo, si bien la incertidumbre respecto a lo que pueda ocurrir en la economía mundial ha sido un factor importante para explicar el letargo de nuestra economía, la verdad es que éste no ha impactado la demanda externa por nuestros productos que mantienen una alta tasa de crecimiento, ya que las exportaciones siguen creciendo a una tasa anualizada en torno al 7 u 8%. Probablemente, a partir del próximo año se sentirá con fuerza el impacto de la crisis internacional sobre nuestra economía. Por lo que habría que desechar la esperanza de un entorno económico internacional más favorable para el año 2003.

No cabe duda que la situación actual se debe, en gran medida, a un error inicial de diagnóstico de las autoridades económicas. El ajuste emprendido por el Banco Central en junio de 1998, como reacción a la crisis asiática, acentuó el proceso de desaceleración en el que había entrado la economía, insistiendo en un ajuste contractivo de la política monetaria más allá de lo aconsejable, magnificando la crisis y desencadenando una recesión que provocó el desplome de la inversión. De hecho, la formación de capital (inversión) registraba en julio del 98 un crecimiento del 12%, y ya en enero de 1999 era del 0%, culminando en diciembre de ese mismo año en -18%. La situación se mantuvo relativamente estable y durante el año 2001 cayó levemente más, y para el presente año, probablemente la caída sea en torno al 3%.

El congelamiento de la capacidad de creación de empleo en sectores tan importantes como la industria manufacturera y la construcción se constituyeron a su vez en el freno de la actividad de distribución interna, el comercio y el transporte. En efecto, la persistencia del desempleo está explicada por la nula capacidad de crear nuevos empleos que tiene hoy la economía chilena, lo que se ha compensado en parte con los programas de emergencia del gobierno, con lo cual la presión sobre las remuneraciones reales no se dejó esperar. Como resultado la masa de salarios no ha crecido lo suficiente como para sustentar la dinámica del consumo, y si a ello se agrega el clima de incertidumbre general, la contracción de la actitud consumidora ha sido manifiesta.

Un indicador clave de lo anterior es el de la disponibilidad de bienes que existen en la economía, es decir. el flujo de bienes tangibles que se transan en la economía interna, y que explica entonces las dinámicas del comercio y el transporte de carga, especialmente el terrestre. Si tomamos como referencia el mes de junio de 1998, los bienes tangibles que estaban en el flujo del consumo y de la inversión dentro de las fronteras del país, en julio del año 2002, cayeron en un 35%, lo que es congruente con la escuálida demanda interna y la crisis del sector transporte, así como con las reducciones de los márgenes de ganancia que se observan en el comercio minorista. Al considerar además la demanda

externa de bienes, es posible observar una menor caída, en torno al 9%, indicando que la demanda externa se ha mantenido estable, y, en consecuencia, a diferencia de lo que han dicho las autoridades económicas, no ha sido la economía internacional lo que ha afectado el desempeño económico reciente.

Así, la capacidad de pronóstico de las autoridades se ha deteriorado debido a un diagnóstico errado del momento económico en el cual se encuentra el país, especialmente en cuanto al fin de un ciclo económico y la nula adecuación de la serie de políticas tanto macroeconómicas como microeconómicas que le dieron vida. La crisis de la demanda interna se ha ignorado, y todas las medidas han apuntado a generar cambios y ajustes en materia de oferta agregada, situación que es favorable al objetivo de lograr vitalizar la liquidez que puede generar el mercado chileno en el contexto de escasez de la misma en la región, a costa del estancamiento interno.

## ANTECEDENTES ESTRUCTURALES A LA ACTUAL COYUNTURA

El despegue del crecimiento económico, a partir de la década de los noventa, tiene su génesis en la transformación económica que se origina en la conducción de Buchi, el Ministro de Hacienda de la dictadura, que retomó las reformas de mercado después de la crisis del 82-84. El pilar central del nuevo programa era la estabilización macroeconómica, la privatización de las empresas públicas y el apoyo al sector exportador, a través de incentivos directos. Sin embargo, el capital extranjero adoptó una posición más bien cauta, mientras no se lograra la estabilidad institucional con el retorno a la democracia. Una vez despejada la incógnita política, ingresó al país una cantidad importante de capitales que intensificaron el proceso de explotación de recursos naturales, especialmente mineros, forestales y pesqueros, acentuando la vocación exportadora del país y gatillando el proceso de crecimiento dinámico de la década posterior.

En este contexto de crecimiento económico más elevado que posibilitó el retorno a la democracia, junto con la explosión de las exportaciones, se impulsó además la recuperación de la capitalización del país, que había registrado un estancamiento desde la crisis de los ochenta. Fue la inversión productiva en las actividades exportadoras, con los encadenamientos de arrastre al resto de la economía que, en conjunto con la modernización de la cadena de distribución interna, permitieron un importante desarrollo de los servicios.

El nuevo gobierno democrático mantuvo, en esencia, los lineamientos económicos globales de la conducción anterior, pero introduciendo una política de gasto social más coherente con las necesidades sociales del país. De esta manera, el ciclo de desarrollo exportador, basado en los recursos naturales, logró completarse y, de paso, se consolidó una política económica que procuró mantener la disciplina fiscal, especialmente en materia de gasto, lo cual se transformó en la génesis de un importante superávit fiscal que fue funcional al sector privado para que éste ocupara el espacio que dejaba libre el Estado. El financiamiento interno y externo abundante fueron el complemento perfecto para el crecimiento de la inversión que de paso superó a las exportaciones como elemento de demanda efectiva en la economía. A pesar de que la abundante llegada de capitales generó una reducción en el valor del dólar, debilitando la rentabilidad del sector exportador, los precios externos favorables de los *commodities* exportados por Chile, más que compensaron el menor precio de la divisa y además generaron mayores incentivos a la inversión extranjera.

Hasta 1997, el crecimiento económico se empujaba sobre el 7%, pero venía en declinación a la par que el gasto en inversión. En efecto, la llegada de inversiones extranjeras comenzó a declinar, porque ya se había realizado lo que la disponibilidad de recursos naturales indicaba como posible, y se generaron algunos desajustes en la oferta mundial que alteraron los precios de los *commodities*. Más aún los importantes excedentes logrados en sectores productivos agroindustriales y forestales, llevaron al empresariado local a aventurarse en aquellos países cercanos dotados también de riquezas naturales que posibilitaran la extracción de rentas económicas y no, como se podría haber esperado, en actividades internas que posibilitaran una segunda fase exportadora.

Mientras que en el período 91-97 la inversión se expandió a una tasa promedio anual de 15%, desde 1997 la inversión productiva se ha mantenido prácticamente igual incluso registrando un crecimiento promedio anual negativo a partir de ese año. Mientras que en la década de los noventa la tasa de inversión, en relación al PIB, alcanzaba el 32%, a partir de 1997 alcanzó a un 27% y, desde 1999 en adelante, se mantiene en torno al 21% del PIB, muy por debajo de las necesidades del país.<sup>15</sup> De esta manera no sólo se ha limitado la expansión de la capacidad productiva, sino que también, esto ha contribuido a una fuente disminución de la demanda efectiva en la economía chilena. La pregunta central, entonces, es ¿porqué cayó tan fuertemente la inversión productiva a partir de 1997 y cómo recuperarla?

La explicación inicial del gobierno se centró en la situación de la economía internacional y cierto pesimismo de los agentes económicos, como consecuencia de la crisis asiática y otros eventos que generaron incertidumbre. Los gremios empresariales, con el oportunismo político que les caracteriza, enfatizaban las llamadas “confusas” señales del gobierno y ciertas políticas que iban en contra del modelo económico como la reforma laboral, la ley de evasión tributaria y otros avances en materia de regulación. Sin embargo, ninguno de los argumentos resulta ser satisfactorio. El estancamiento de la economía internacional sólo ha tenido un impacto relativo en la economía chilena a partir del presente año, dado que la demanda externa por nuestros productos se ha mantenido relativamente estable en el curso de los últimos cinco años. En cuanto a las reformas del gobierno del Presidente Lagos, éstas han sido más bien tibias y sin impactos reales. Una prueba de la sobre reacción de las burocracias privadas, ligadas a las actividades rentistas, es la excelente evaluación de la economía nacional que realizan agencias o analistas internacionales, lo que queda en evidencia con el bajo *rating* riesgo país que exhibe la economía chilena. La reacción de los gremios empresariales obedece mucho más a una observancia ideológica que a una objetiva evaluación del comportamiento de la economía.

La profundización de la crisis que hoy enfrenta el país, ha provocado un mayor consenso en torno a que los problemas económicos son más bien de carácter interno, e incluso que estamos en presencia de cierto agotamiento de la actual estrategia de desarrollo. Sobre la base de este consenso más o menos común, los poderes fácticos y sus agentes están insistiendo en la necesidad de profundizar los lineamientos básicos del modelo, restringiendo aún más el rol del Estado y otorgando mayores espacios a la iniciativa privada, como se expresa en la Agenda Pro-Crecimiento y la retórica a favor de las privatizaciones, una mayor flexibilidad laboral, y en la reducción de impuestos. Con esto se espera alterar las expectativas de los agentes económicos y de esta manera generar el dinamismo necesario para revertir la caída en la inversión.

Sin embargo, a pesar del consenso en torno al carácter interno de la crisis, la explicación no necesariamente es coincidente. Como ya se señaló, en los años noventa la inversión se concentró en actividades vinculadas con los recursos naturales -especialmente la minería- los servicios públicos privatizados -especialmente en el sector eléctrico y de telecomunicaciones- y la infraestructura pública concesionada. Fue este proceso lo que dinamizó el crecimiento, no sólo en los sectores directamente involucrados, sino en toda la economía a través de los encadenamientos que existen en la economía.

---

<sup>15</sup> Cifras de Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

La alta inversión en sectores con fuertes encadenamientos de arrastre hacia otros sectores de la economía, dinamizó el proceso de crecimiento explicando así las altas tasas de crecimiento del PIB, del empleo y de los demás indicadores líderes de la economía. No obstante, a partir de 1997, debido a límites biológicos y físicos, la falta de acceso vial y las restricciones externas, estos sectores comenzaron a experimentar retornos a escala decreciente y el proceso de inversión pierde dinamismo, manteniéndose eso sí la alta producción de *commodities* vinculados al sector exportador, sobre la base de las inversiones previamente desarrolladas. La producción doméstica, sin embargo, pierde dinamismo y se estanca, debido a la devitalización del proceso de inversión que generaba los eslabonamientos productivos.

En el ámbito de los recursos naturales se han reducido significativamente los proyectos de inversión, especialmente en la minería, así como en los servicios de utilidad pública (sanitarias, telecomunicaciones, electricidad y gas), ya que éstos se modernizaron. En cuanto a la infraestructura pública, ya no existen espacios para grandes inversiones privadas, habiéndose ya concesionado los principales proyectos rentables, excepto quizás en lo relacionado con la infraestructura portuaria.

La economía exportadora a la chilena, fundada en la sobre explotación de recursos naturales, se encuentra contenida en ciertos enclaves (minería, forestal y pesca), cuyo alto crecimiento no se traspasa al resto de la economía. Por otra parte, la tecnificación de estos enclaves ha significado la reducción -en términos relativos y absolutos- del nivel de empleo utilizado por estas actividades.

Si bien el modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales surtió efecto en la década de los noventa, el país no logró progresar hacia una segunda etapa de desarrollo basada en la incorporación de mayor valor agregado a las exportaciones. Más del 80% de las exportaciones aún están basadas en recursos naturales con ningún o muy bajo procesamiento. La economía rentista chilena, no sólo no logró saltar hacia una segunda fase exportadora, sino que además, generó una serie de distorsiones, especialmente en el ámbito social y ambiental, que el alto crecimiento de la economía y del empleo no permitió visualizar adecuadamente en el período de auge y que hoy en día quedan dramáticamente al descubierto.

### **EL MODELO RENTISTA DE UNA ECONOMÍA SIN SEGUNDA FASE EXPORTADORA**

La principal explicación de porqué Chile no ha logrado aún dar un salto hacia una segunda fase en el modelo de exportaciones y hacia la creación de un aparato productivo más sofisticado, se debe al carácter rentista del modelo económico. En los últimos 20 años el modelo exportador chileno ha estado sustentado en la apropiación, de parte de los privados, de la renta económica de los recursos naturales. No sólo no se paga a sus dueños -los chilenos- por la extracción de estos recursos, la renta que todo capital productivo tiene, sino que tampoco existe la regulación adecuada para obligar a que los costos ambientales sean asimilados por los responsables. Esto constituye un subsidio implícito que viene a engrosar la renta extraída, la que se acrecienta aún más por el bajo nivel de impuestos que se pagan en esos sectores. Caso emblemático es el cobre, en el sector minero, en donde empresas como la Disputada Las Condes, que constituye un

escándalo evidente, son de una frecuencia sorprendente. Otro caso emblemático del subsidio público a las actividades rentistas, lo constituye el caso forestal que a través del DL 701, recibía un subsidio en torno al 75% del costo de la forestación.

La pregunta central en torno a la temática del desarrollo de una sociedad, lo que determina finalmente si dicha sociedad logra o no un estado superior, es qué se hace con el excedente económico que se genera. La asignación de dicho excedente determina las opciones políticas y sociales de una sociedad. Un país que asigna el excedente a la educación, la salud, el desarrollo del conocimiento, es obviamente más desarrollada que si lo destina al consumo suntuario de bienes de lujo, y podrá enfrentar con mayor capacidad los desafíos de la complejidad y el progreso. En el caso de Chile, el excedente que produce el país, como ya se ha dicho, proviene en parte importante de la extracción de recursos naturales, así como del valor acumulado en las empresas públicas. Ahora bien, la estrategia de desarrollo seguida en las últimas décadas en Chile, se fundó en entregar la administración del excedente a los grupos económicos, a través de los distintos marcos jurídicos sectoriales, o a través de la ausencia de ellos en el ámbito ambiental, además de subsidios y franquicias tributarias, así como mediante el proceso de privatizaciones. Obviamente, esto ha posibilitado un proceso de concentración del poder económico que ha contribuido a las profundas desigualdades sociales que hoy aquejan al país.

La apuesta de la actual estrategia era que los privados, y especialmente los grupos económicos, lograrían generar un proceso dinámico de crecimiento, utilizando para estos efectos, el excedente económico que provenía de la renta de los recursos naturales y de las privatizaciones. En el transcurso de los noventa hubo un debate importante en torno a la segunda fase exportadora con mayor valor agregado, concluyéndose que bastaba con la estabilidad macroeconómica y abrir los mercados de los países desarrollados, a través de los distintos acuerdos comerciales, para que la mano invisible del mercado hiciera su magia y Chile saltara a esa ansiada segunda fase del desarrollo, a partir de la riqueza que se estaba generando con la extracción de las rentas económicas de los recursos naturales y de las privatizaciones.

En los primeros años parecía que funcionaba, especialmente en el período 1990 a 1997 donde la tasa de crecimiento de la economía superaba el 7%. No obstante, esto no ocurrió así, dado que los grupos económicos se mantuvieron estancados en la fase primaria del modelo exportador, dando amplia cuenta de su vocación rentista y poco innovadora que históricamente han caracterizado a estos sectores. En cuanto a las empresas privatizadas, los nuevos grupos empresariales nacionales vendieron su participación en estas empresas, realizando enormes ganancias debido a la diferencia entre el precio de compra –desproporcionadamente irrisorio- que pagaron al Estado y el precio de mercado que cobraron por ellas. De esta manera, las empresas de utilidad pública privatizadas quedaron en manos de grupos económicos extranjeros. Esta operación realizada con las empresas públicas es otra prueba de la vocación rentista de los grupos económicos chilenos, que prefieren liquidar empresas rentables para obtener un excedente económico, antes que administrarlas, capitalizarlas y continuar generando los excedentes que requiere un país para crear una plataforma productiva de segunda fase y así dar el gran salto hacia el desarrollo.

Por su parte, los grupos económicos nacionales ligados a la explotación de los recursos naturales, con posterioridad a la crisis asiática, comenzaron a experimentar retornos a escala decreciente, debido a la sobre inversión que empujó a los ecosistemas naturales a sus límites físicos y biológicos, así como también, debido a las restricciones externas originadas en la desaceleración de la economía mundial. Fieles a su vocación rentista, la reacción de los grupos económicos no ha sido arriesgarse en inversiones innovadoras, a fin de revertir la pérdida de excedentes que estaba provocando la reducción de las rentas económicas de los recursos naturales, tal como lo haría el empresario dinámico y tomador de riesgos que describe Schumpeter, al referirse a las características de las clases empresariales que empujan el carro del progreso. Lo que ha ocurrido es que, a través de distintos medios, han presionado al Gobierno para lograr mayores beneficios, estrujando las posibles rentas que todavía quedan. Por lo tanto, no constituye sorpresa alguna que la consigna casi religiosa de estos grupos sea menores impuestos, mayor flexibilidad laboral, menores regulaciones y más privatizaciones, lo que obviamente está orientado a asegurar la apropiación de rentas económicas más que a dinamizar la economía. Lamentablemente para el país y sus posibilidades de desarrollo, el dinamismo empresarial chileno depende de los enormes beneficios asociados a la extracción de rentas públicas y no la innovación empresarial.

Este proceso efectivamente generó crecimiento económico en el transcurso de los noventa y altas tasas de empleo, pero esta dinámica ya concluyó y sin grandes perspectivas de retomar las altas tasas de crecimiento de los noventa, debido a que los excedentes que produjo este proceso no se utilizaron, como ya se dijo anteriormente, en la creación de una plataforma productiva de segunda fase, que permitiera abrir las puertas hacia un proceso de desarrollo más complejo y sofisticado, agregando valor, inteligencia y creatividad a los recursos naturales disponibles. Muy por el contrario, la apropiación de las rentas económicas de los recursos naturales y de la privatización de empresas públicas, más que reinvertirse en fortalecer la capacidad productiva, generó una espiral de crecimiento en el consumo suntuario.

En Chile, en las últimas décadas, el consumo ha asumido un nuevo protagonismo, lo que se explica en parte importante por el profundo cambio cultural que heredáramos de la dictadura, y que se manifiesta en la irrupción del consumo como base de la construcción de identidades y de la búsqueda de reconocimiento. A esto obviamente ha contribuido eficazmente la existencia de voluminosas rentas económicas, derivadas de la extracción de recursos naturales, y gracias a los procesos de concentración del poder económico que ha experimentado la economía chilena. Dentro de este marco es que podemos entender el aumento del gasto en bienes suntuarios ocurrido en Chile en los últimos años. Por ejemplo, entre 1990 y el 2000, las importaciones de algunos bienes de consumo estético han aumentado extraordinariamente. Según cifras del Banco Central de Chile, los artículos de joyería aumentaron en un 302%, los artículos de perfumería aumentaron en un 903% y los aparatos para cuidados estéticos crecieron en un 373%. A esto debemos agregar el aumento progresivo en inversión publicitaria que alcanzó en 1996 los 371.735 millones de pesos<sup>16</sup>, el aumento en el número de malls en la segunda mitad del decenio anterior, que crecieron en un 55%, pasando de 11 en 1996 a 17 en el 2000, y el

---

<sup>16</sup> En pesos del 2000, según cifras de la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad, ACHAP.

impresionante aumento del flujo de público en los malls, que creció desde 91 millones de personas en 1996 a 179 millones en el año 2000<sup>17</sup>.

## **LA SOBRE EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

Una consecuencia esperable de un modelo rentista es la sobre explotación de los recursos naturales, que en el caso de Chile han servido como una de las fuentes principales del acelerado crecimiento económico de la economía chilena entre 1990 y el 2000. Sin embargo, dicho crecimiento no ha sido benigno en relación a la base de recursos en los que se sustentó ni tampoco desde el punto de vista ambiental ni social.

El sector pesquero chileno ha cambiado estructuralmente en el lapso de diez años, transformando el paisaje de la Décima Región, donde los lagos y el borde costero han sido prácticamente invadidos por balsas jaulas en donde se cultivan salmones y truchas. Este sector ha tenido un crecimiento explosivo desde 1990 con un crecimiento anual de 33% hasta el 2001. Este crecimiento ha impactado fuertemente la calidad de las aguas de los lagos, las cuales se contaminan con los desechos de alimentos y heces de los peces cultivados, además del uso indiscriminado de antibióticos y verde malaquita (un fungicida que produce cáncer), que afectan finalmente la calidad de las aguas. En el año 2001 se estima que el costo ambiental ascendería a aproximadamente a 80 millones de dólares anuales y en términos físicos la contaminación de esta industria es equivalente a los desechos orgánicos de tres millones de personas. Esta forma de desarrollar el sector lejos de llevar a la reflexión al sector involucrado ha servido para potenciar aún más la irracionalidad del crecimiento infinito proyectando triplicar la producción para el año 2010.

A su vez la pesca extractiva destinada principalmente a la producción de harina y aceite de pescado, que llevó a Chile a ser el segundo productor y exportador mundial de este *commodity*, ha sido llevada tanto por las malas políticas así como por las irresponsables prácticas de los empresarios a un virtual estancamiento, ello ha inducido a las autoridades chilenas a ver en la privatización de los recursos del mar la mejor solución, que si bien puede inducir a la reducción de la sobre explotación, priva a los chilenos de los beneficios de un recurso común. Lo anterior se ve reforzado por los vínculos existentes entre este sector y la acuicultura que usa la harina de pescado como insumo de los alimentos de los peces, por lo cual adiciona una presión más a la depredación de recursos. El estado de las biomásas de las principales especies de peces recién en el año 2001 se empiezan a recuperar después de casi una década de colapsos, y aún así la principal especie de captura que es el jurel, en el año 2000, disminuyó su biomasa en aproximadamente un millón de toneladas.

El sector minero de tradicional importancia para la economía chilena ha sido otro de los sectores en los que se observó un acelerado crecimiento en la década pasada. Este sector que representa un 35% de las exportaciones de Chile también ha cambiado radicalmente, de una minería estatal al servicio de la sociedad se ha transformado en un minería de propiedad de empresas transnacionales que prácticamente nada han aportado a la sociedad. Entre 1990 y el año 2000 en la minería del cobre se han perdido 15.000

---

<sup>17</sup> Fuente. Coloma, F., Godoy, S. y Marshall, P. (2000): Contribución del sector comercio al desarrollo del país. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.

puestos de trabajo; sin embargo la producción se ha triplicado en igual periodo. Los aumentos de producción ha impactado negativamente en los precios de la principal riqueza de Chile y, por esa vía, a los beneficios sociales que se traducen en los ingresos fiscales que aporta Codelco al país, que han disminuido a un tercio de lo que fueron en 1991. A lo anterior hay que adicionar que la minería privada, que hoy representa 2 veces lo que produce Codelco tributa sumas que equivalen a un tercio de lo que aporta Codelco. Todo lo anterior es avalado por un marco regulatorio extremadamente favorable a las empresas transnacionales que les permite reproducir dichas prácticas y en directa contradicción con los beneficios sociales que esta actividad podría brindar. De 47 empresas extranjeras que operan en la producción de cobre, 43 declaran pérdidas, evitando así el pago del impuesto a la utilidades.

El sector forestal también ha sido otro protagonista del crecimiento económico chileno, donde la depredación de recursos públicos como el bosque nativo ha sido la práctica más recurrente. La sustitución de bosque nativo por plantaciones exóticas, lo que les permitió apropiarse de la renta económica oculta en el bosque nativo, aumentó notoriamente hasta 1995, a partir de esa fecha la corta de madera nativa empieza a disminuir al igual que las plantaciones, ello se explica por un ciclo bajo del precio de la celulosa y por el agotamiento de ventajas de infraestructura pública que era aprovechada por el sector forestal para talar bosque nativo. En términos de superficie en 1985 se estimaba que el bosque nativo productivo cubría 7,6 millones de hectáreas, posteriormente en 1996 dicha estimación sólo alcanzaba a 5,6 millones de hectáreas. Esta disminución fue acompañada de un aumento en las plantaciones forestales exóticas. Hoy el tema ha recobrado importancia en el contexto del proyecto "Camino Costero Sur" que va permitir establecer una infraestructura pública precisamente donde existe uno de los más ricos bosques nativos del mundo, lo que viene a solucionar el principal problema que desde el punto de vista de los depredadores era el dique de contención para tala rentable del bosque nativo que todavía queda escasamente en la Décima Región.

## **DESARROLLO SOCIAL Y AMBIENTAL RECIENTE**

Una economía rentista para consolidarse requiere de un limitado desarrollo de la democracia política, una baja influencia de los sindicatos, de un limitado acceso a la información y a la libertad de opinión. Asimismo, el escaso desarrollo de la prensa libre e independiente, le es muy funcional, así como la reducida importancia de la función social del Estado, puesto que cualquier política tributaria orientada a fortalecer la función social del éste, significaría reducir sustancialmente las rentas económicas. La consecuencia natural de esto es una precarización, tanto desde el punto de vista social como ambiental. Este deterioro fue compensado por el espectacular crecimiento económico que generó un alto nivel de empleo, pero, la presente crisis económica, con un rigor inesperado, puso en evidencia el peso de este deterioro en las condiciones de vida de las mayorías.

La política económica seguida en los últimos años ha tenido deficiencias evidentes, tanto desde la perspectiva de un desarrollo económico con justicia social, como desde la perspectiva de la necesidad urgente de preservar nuestros recursos naturales, que constituyen un capital natural insustituible para el desarrollo futuro. Los enormes niveles de desigualdad, la alta desocupación y la inmisericorde depredación de nuestros recursos,

constituyen una clara expresión de la ausencia de las condiciones mínimas para asegurar un desarrollo que sea verdaderamente para todos los chilenos.

Durante la década de los noventa, Chile ha reducido de manera sistemática los niveles de pobreza e indigencia de la población. De hecho, mientras que en el año 1990 la pobreza total era de un 34,5%, en el año 2000 está disminuyó a 20,6%. Además, los indigentes disminuyeron de 12,9% a menos de 5% en el mismo período<sup>18</sup>. No cabe duda de que éste es un éxito importante y se debe en gran medida al crecimiento de la economía y la generación de empleo.

No obstante, una segunda mirada a las cifras de pobreza y al costo de las necesidades básicas, no permite sacar conclusiones tan alentadoras como se desprende de las cifras oficiales. La línea de pobreza se estima en 40 mil 562 pesos al mes por persona para el año 2000. Pero si se considera una cifra más realista, en base a las necesidades básicas, de 125 mil pesos por persona al mes, el porcentaje de personas que no logra cubrir adecuadamente sus necesidades en el Chile de hoy, ascendería al 80% de la población, vale decir, doce millones de personas<sup>19</sup>. Esto no quiere decir que todas estas personas vivan en poblaciones marginales o en viviendas básicas, sino más bien, que simplemente no logran satisfacer mínimamente sus necesidades más vitales, lo cual obviamente habla de una manera de determinar la pobreza que dista mucho de las actuales necesidades de la sociedad chilena.

Estas cifras son coherentes con un modelo que ha dejado a las grandes mayorías excluidos de los beneficios de un país que crece y está en perfecta sintonía con otras que también muestran signos preocupantes de la situación social por la que hoy atraviesa el país. Por ejemplo, de acuerdo a la información entregada por el Servicio de Impuestos Internos, el 78,5% del total de contribuyentes está exento del impuesto único al trabajo debido a que su remuneración mensual es inferior a los 332 mil 196 pesos. Es decir, ocho de diez trabajadores chilenos perciben una remuneración francamente que no se condice con los costos reales de la alimentación, el transporte, el vestuario y todo el conjunto de bienes que se requieren para satisfacer -en un nivel mínimo- las necesidades materiales.

Otra cifra que da cuenta de las dificultades para satisfacer necesidades básicas es la enorme cantidad de personas que están afiliadas a FONASA (sistema público de salud que atiende al sector más pobre del país), que llega al 66%. Este sistema, además, difícilmente puede dar una salud apropiada a este grupo social, dado que se encuentra desfinanciado y tiene dificultades reales para otorgar un servicio acorde a las necesidades de las personas. La solución, lejos de estar en la privatización de la salud, consiste en fortalecer la salud pública, dado que la salud privada, por haberse constituido en un negocio altamente lucrativo, tiene una pésima imagen social. Las críticas mayores hablan de cobros excesivos, cambio unilateral de los planes, desinformación deliberada y, por supuesto, la expulsión de la personas cuando ya no son rentables, dejando, el sistema público no sólo a los más pobres sino también a los más viejos y a los más enfermos.

En materia previsional, cabe señalar que alrededor de un 40% de los trabajadores chilenos están afiliados al sistema de AFP sólo desde el punto de vista formal, puesto que,

---

<sup>18</sup> MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

<sup>19</sup> Fundación TERRAM, "Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza para Chile", 2002.

en la práctica, no cotizan en ninguna parte. Dado que esta situación se presenta con mayor frecuencia en los segmentos más pobres de la población, ello significa, ni más ni menos, que por lo menos uno de cada dos de los trabajadores chilenos de menores ingresos simplemente no participa de los beneficios, reales o supuestos, del sistema de AFP<sup>20</sup>.

En lo que respecta a la vulnerabilidad en el trabajo, podemos afirmar que ésta ha aumentado dramáticamente en los últimos años en Chile. Según estimaciones de la OIT, los trabajadores sin contrato y con contrato temporal, en conjunto, representan cerca del 35% del total de empleados asalariados en el país. Dos tercios de ellos serían trabajadores sin contrato alguno. En la misma dirección apuntan los resultados de la encuesta CASEN del año 2000: el 23,3% de los asalariados, alrededor de 1 millón de personas, no tenía contrato.<sup>21</sup>

La deficiente situación social también se evidencia en una extrema inequidad en la distribución del ingreso, que además se ha agudizado en los últimos años. En el año 2000, mientras el 10% más rico captaba el 42,3% del ingreso, el 10% más pobre sólo recibía el 1,1%. El ingreso promedio autónomo de los hogares ubicados en el 20% más rico respecto del 20% más pobre, era 15 veces mayor. Mientras que en el año 1990 la relación entre el 5% más rico y el 5% más pobre era de 120 veces, en el 2000 subió a 220 veces.

Una de las características más comunes de las sociedades en vías de desarrollo es la mala distribución del ingreso. Pero Chile ostenta una de las peores distribuciones del ingreso en Latinoamérica, incluso por encima del promedio de la región, a pesar de haber duplicado el ingreso per cápita en la década de los noventa.

Aunque la reducción de los niveles de pobreza está estrechamente relacionada con el crecimiento del ingreso y del empleo, la degradación del medio ambiente y la destrucción de la productividad de los recursos naturales, puede jugar un rol importante para explicar el fenómeno de la pobreza, lo cual es aún más grave, cuando el crecimiento económico tiende a concentrar el poder económico y a depredar los recursos naturales, lo que lamentablemente ha sido el patrón seguido por el modelo chileno. Por ejemplo, nadie puede hoy en día desconocer que el conflicto indígena está ineludiblemente vinculado al conflicto con un sector forestal que arrasó con los bosques naturales y expropió tierras pertenecientes a esos pueblos, destruyendo así, sus formas de vida tradicional, lo que obviamente ha contribuido a incrementar la pobreza del pueblo Mapuche.

A la pobreza también contribuye la degradación del medio ambiente. Por ejemplo, en relación a la contaminación se estima que las comunas, cuyo ingreso promedio por hogar está por debajo de los 400.000 pesos, absorben los mayores impactos ambientales llegando a más del 80% de la contaminación total. Mientras que las comunas que tiene un ingreso promedio entre un 1.000.000 y 3.000.000 pesos, sólo percibe el 1,3% de la contaminación total.

---

<sup>20</sup> CENDA, Documento de Trabajo, 1997.

<sup>21</sup> PNUD, Informe Desarrollo Humano, 2002.

La enorme desigualdad no sólo se expresa en la distribución del ingreso y de los 'males' del proceso productivo, sino también, en el acceso a las oportunidades para superar las condiciones de precariedad. No sólo existe un acceso diferencial a servicios básicos como la salud, sino que además, la educación en Chile dejó de ser una palanca eficaz para proveer movilidad social y superación de la pobreza. Hoy, a diferencia de lo que ocurría treinta años atrás, la educación constituye una manera de perpetuar la desigualdad más que aminorarla.

Los resultados de la Prueba de Aptitud Académica del 2001 muestran que del total de los estudiantes que rindieron dicha prueba, casi la mitad no alcanzó el puntaje mínimo de 450 para postular a las 25 universidades del Consejo de Rectores, llamadas "tradicionales"<sup>22</sup>. Además, la información ratifica que los alumnos de menores recursos económicos tienen más dificultades para ingresar a la educación superior, lo cual no sería más que una conclusión esperable, de no ser por la profundidad de la brecha que separa a los más pobres de las aulas universitarias.

De los jóvenes cuyas familias viven con menos de 278 mil pesos mensuales (95 mil estudiantes), el 48,9% no llegó a los 450 puntos, tampoco lo hizo 30% de los estudiantes cuyas familias viven con ingresos entre los 278 mil y los 834 mil pesos mensuales (51 mil). Esto contrasta con las familias donde los ingresos superan los 2.500.000 de pesos mensuales, en las cuales el 92,2% (3.526) obtuvo más de 450 puntos en la prueba<sup>23</sup>. Otro resultado importante se relaciona con el nivel de escolaridad de los padres, donde la situación se repite. Los alumnos cuyos jefes de familias no tienen escolaridad o sólo llegaron a la básica completa, fracasan en la prueba en más de un 50%, mientras que eso sólo les ocurre al 16,5% de los que tienen padres titulados en la Universidad<sup>24</sup>.

Al analizar la situación por tipo de establecimiento del que provienen los estudiantes que rindieron la PAA, da como resultado que el 61,2% de los egresados de los liceos municipales no llegó a los 450 puntos, para el caso de los particulares subvencionados el porcentaje llega al 49% mientras que para los colegios pagados sólo fracasa el 19 %<sup>25</sup>. Los resultados recientes del SIMCE replican estas conclusiones.

A la luz de estos resultados queda en evidencia la brecha existente entre los colegios públicos y privados, lo que nos permite afirmar, sin lugar a dudas, que el sistema educacional chileno tiende a consolidar la frustración de los más pobres en su natural anhelo de justicia.

Si a lo anterior se agrega la baja participación en sindicatos, dado que la tasa de sindicalización se ha reducido desde un 22,4% en 1991 a un 16,1% en el 2001<sup>26</sup>, la debilidad de la sociedad civil y la ausencia de espacios de participación efectivos, así como medios de comunicación altamente concentrados y funcionales a los poderes fácticos, difícilmente podemos afirmar que la sociedad chilena se encuentra en un estadio muy superior a las condiciones que prevalecían hace sólo algunas décadas atrás. Lo

---

<sup>22</sup> DEMRE, Universidad de Chile, 2001.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Dirección del Trabajo, 2002.

anterior se ha reflejado en una creciente apatía política y en una pérdida de la valoración de la democracia, dado que una proporción creciente de ciudadanos, 40% en las elecciones parlamentarias del 2001, expresa alguna forma de desinterés en el proceso de elección popular. Algunos la manifiestan no participando en la elección de las autoridades (existen 2 millones de chilenos no inscritos y 1 millón de abstenciones). Otros, protestando de manera activa (650 mil votos nulos y 230 mil votos blancos)<sup>27</sup>. Obviamente, esto contribuye a consolidar la situación de estancamiento social que vive la sociedad chilena.

Esta grave situación social, tiene efectos sociológicos y psicológicos importantes. Según la Organización Mundial de la Salud, Chile lidera la lista mundial en enfermedades mentales, siendo Santiago la ciudad más afectada del planeta por trastornos psicológicos, donde las cifras llegan al 52,2% de la población. Los principales problemas presentados por los santiaguinos son: depresión (29,5%), angustia (18,5%) y dependencia del alcohol (2,5%)<sup>28</sup>.

Más del 50% de las personas que se atienden en consultorio presenta algún tipo de trastorno mental<sup>29</sup>. Cabe destacar que los sectores económicos más afectados son los medios y bajos, pero sobre todo los bajos donde los trastornos fluctúan alrededor del 30% y más, mientras que en los sectores altos sólo llega a un 13,8%<sup>30</sup>.

Adicionalmente, el consumo de antidepresivos es cada vez mayor, aumentando en un 43% entre 1997 y el año 2000. A esto se suma el aumento progresivo de las ventas de fármacos antisicóticos, los cuales en el año 2001 experimentaron un crecimiento del 2,5% en comparación con el anterior. Esto, pese a que la demanda general de todo tipo de medicamentos disminuyó en un 6,85%<sup>31</sup>.

El corolario evidente a este fenómeno es el crecimiento en el consumo de drogas ilícitas y la violencia social. Cifras del CONACE respecto al consumo de drogas indican que el aumento es moderado pero persistente y constante. Las drogas ilícitas que han tenido un aumento más significativo en el consumo de la población son la marihuana (5,7%), la cocaína (1,5) y en menor medida la pasta base (0,7%). Las tendencias del consumo de drogas entre 1996 y el 2000, a nivel de las trece regiones de Chile, muestran un aumento en el consumo generalizado, con la única excepción de la Tercera Región<sup>32</sup>.

Asimismo, Chile se está convirtiendo en una sociedad cada vez más violenta. A pesar de que afortunadamente los niveles de violencia se mantienen muy por debajo de los estándares latinoamericanos, preocupa una permanente tendencia al alza. Esta situación queda demostrada a la luz de las estadísticas criminales y la delincuencia juvenil.

En el caso de las denuncias por delitos se observa que durante el 2001 los delitos con violencia han aumentado significativamente en comparación con el 2000. El robo con violencia es uno de los que muestra un mayor crecimiento dentro de las estadísticas de

---

<sup>27</sup> PNUD, Informe Desarrollo Humano, 2002.

<sup>28</sup> OMS, 2001.

<sup>29</sup> Unidad de salud mental del Ministerio de salud, Segundo semestre 2001.

<sup>30</sup> Estudio de salud mental en el Gran Santiago, 1998, Universidad de Chile.

<sup>31</sup> "Aumenta el consumo de sicofármacos", El Metropolitano, 24 de marzo del 2002.

<sup>32</sup> Cuarto Estudio nacional del consumo de drogas en Chile, CONACE 2000.

los delitos de mayor connotación social, al pasar de 26 mil denuncias a más de 34 mil. Pero, quizás lo más grave, es el aumento en la delincuencia juvenil, lo que tendrá impactos futuros enormes. Durante 1998, año con una actividad productiva normal, sólo un 28% de los asaltos fue cometido por jóvenes. Sin embargo, durante 1999 esta cifra se elevó al 50%<sup>33</sup>.

El crecimiento económico de los últimos años, a diferencia de un desarrollo económico integral, también ha generado otro tipo de enfermedades que afectan gravemente la salud de las personas y comprometerán crecientemente los recursos del Estado. Mientras hoy en día la desnutrición y la mala nutrición han dejado de ser un problema de salud dentro de la población infantil, la obesidad y el sobrepeso, se han convertido en un problema grave de nutrición a nivel nacional, el que se ha masificado rápidamente, sin respetar edades, sexos o niveles sociales.

Cada vez más niños tienen problemas de sobrepeso y de obesidad, debido a los cambios en los hábitos alimenticios, pasando de una dieta rica en cereales, plantas y tubérculos y baja en grasas y proteínas animales, a una caracterizada por una alta ingesta de grasas, azúcar y alimentos procesados, y por otro lado, la disminución de la actividad física dentro de la población en general. Se estima que a los cuatro años los niños gastan más de tres horas diarias frente al televisor<sup>34</sup>.

Para los niños menores de 6 años los niveles de obesidad han llegado al 11,3% en el año 2000. Para otros grupos, diferentes estudios han podido concluir que en los niños de primero básico los niveles de obesidad superan el 13% en los varones y el 15% en las mujeres<sup>35</sup>.

Por otra parte, los resultados preliminares del censo, indican que en Chile existe una baja tasa de fertilidad y una población envejeciendo. Este hecho, al igual que los crecientes índices de obesidad, ejercerá mayores presiones sobre el sistema público de salud. Más aún, las bajas pensiones proyectadas con el sistema de previsión privado AFP, debido a las bajas remuneraciones, nos augura un sombrío futuro, con una población vieja y pobre y con enormes presiones sobre el sistema de salud.

En consecuencia no sorprende la sensación de inseguridad y vulnerabilidad de una gran mayoría de personas, a pesar de que el país, según los indicadores macroeconómicos, se mantiene estable. La sensación de estar a la intemperie, desprotegido genera todo tipo de sentimientos de frustración coherente con una creciente insatisfacción con el sistema político y los políticos que aparentemente no hacen nada para resolver los "problemas de la gente". No es casualidad, entonces, que un número creciente de personas no vota o anula su voto en elecciones públicas y los jóvenes no se inscriben en los registros electorales.

Lo anterior lo confirman otros antecedentes, tales como la Encuesta Nacional del PNUD del 2001: ante la pregunta acerca de cuáles eran los sentimientos que mejor representaban a las personas frente al sistema económico, el 74% de los encuestados

---

<sup>33</sup> Ministerio del Interior, varios informes trimestrales, 2000-2001.

<sup>34</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1997.

<sup>35</sup> MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000, INTA.

responde con sentimientos negativos de inseguridad, enojo, y pérdida. Además, según la misma fuente sólo un 7% de los chilenos considera que el sistema económico dominante es el único que puede funcionar, el resto considera que este sistema es lo que unos pocos han impuesto al país y que entre todos lo podemos cambiar<sup>36</sup>. Más aún, la encuesta de Latinobarómetro viene reflejando una tendencia preocupante de los chilenos en la cual existe cada vez menor adhesión a la democracia como sistema de gobierno: en el año 2002, sólo un 45% de los chilenos adhería a esta forma de gobierno, la menor adhesión de los países de América Latina.

## **LA PYME Y LA CONCENTRACIÓN MONOPÓLICA**

Coherentemente con el patrón rentista de desarrollo orientado al mercado externo, una característica central del modelo consiste en que el dinamismo de la economía está centrado en unos pocos recursos naturales que proveen rentas económicas, que requieren sólo de unas pocas empresas monopólicas para extraer dicha renta, a fin de competir eficazmente en los mercados internacionales. Obviamente, este modelo sólo puede operar con una concentración económica creciente y con estructuras monopólicas de organización. En este contexto, la expansión y fortalecimiento de un sector de pequeñas y mediana empresas orientadas al mercado interno, no tiene cabida, no es consistente, y está desvinculado de la lógica misma del patrón de desarrollo. El desarrollo de la pequeña y mediana empresa pasa por reasignar –para su fortalecimiento– una parte importante del excedente económico que se genera en el sector de recursos naturales, así como por una reorientación de los recursos naturales al uso interno para su procesamiento en el sector de la Pyme. Esto evidentemente significaría superar el modelo rentista de desarrollo, lo que hasta ahora no ha sido posible.

Las micro, pequeñas y medianas empresas que ocupan a la mayor cantidad de trabajadores chilenos, han sufrido con mayor rigor los efectos de los nuevos procesos de concentración y centralización económica que han aumentado en los últimos diez años particularmente en el comercio, las finanzas y la distribución de insumos. Los efectos negativos de esta concentración se ocultaron por el alto crecimiento económico; sin embargo, hoy afloran al constatarse la fragilidad financiera y comercial de las pequeñas y medianas empresas. Debido al poder monopsonico de las grandes cadenas comerciales, que monopolizan las ventas de la Pyme, en situaciones de restricción de ventas como las que hoy vive el país, éstas alargan arbitrariamente los plazos de pago a sus proveedores traspasando de esta manera sus restricciones de capital de trabajo a las pequeñas medianas empresas, precisamente el sector con más dificultades de acceso financiero a un costo razonable.

Estas nuevas y viejas formas de concentración y centralización económica constituyen barreras al desarrollo de las capacidades emprendedoras y a la socialización de la creatividad en nuestro sistema productivo, condiciones indispensables para la reforma tecnológica y el desarrollo de una economía más justa y democrática.

La alta concentración económica chilena no sólo es profundamente injusta, sino que también, afecta la capacidad de reactivación de la economía. El 0,1% de las empresas

---

<sup>36</sup> PNUD, Desarrollo Humano en Chile, 2002.

facturan el 60% del total de las ventas y, según la información disponible del Servicio de Impuestos Internos, en el año 2000, el 94% de las ventas anuales las hace la gran empresa. Sin embargo, lo anterior no se condice con quién genera el empleo, ya que el 83% de la fuerza de trabajo que ofrecen las empresas se encuentra en la Pyme.

Y, en cuanto a las exportaciones, la pequeña y mediana empresa está completamente ausente, ya que apenas representa el 4% de las exportaciones totales, porcentaje que viene disminuyendo: en 1999 exportaba el 4,8%, y en el 2000 bajó al 3,9%.

En el sector financiero se replica la concentración económica. Resulta paradójico que en el año 2001, situación de crisis económica y reducción de tasas de interés del Banco Central, la banca obtuvo utilidades históricas, acumulando ganancias por más de 568 mil millones de pesos, lo que representa un crecimiento de más del 40% en relación al año anterior. De esta forma, la rentabilidad de la industria llegó al 17,7%, lo que se compara con los mejores resultados históricos de la industria bancaria.

La concentración en el sector financiero, no sólo es alta sino que también ha aumentado sistemáticamente en el transcurso de los noventa. Mientras en 1994 habían 37 operadores financieros, hoy en día sólo existen 29. Más aún, actualmente dos grupos económicos, el Grupo español Santander y el Grupo Luksic, controlan más del 50% del mercado a través de sus cuatro bancos: el Santiago y el Santander en el primer caso y el Banco de Chile y el Edwards en el segundo. Chile se ha convertido en el país emergente con la mayor concentración bancaria después de la república Checa.

La ausencia de una regulación eficaz y la displicencia de las autoridades del sector han sido los responsables de esta situación. No cabe duda que una industria más competitiva permitiría un mejor acceso al crédito para aquellos que, como la Pyme, están excluidos del sistema.

Lo más grave, sin embargo, es que el Banco del Estado persiste en actuar como un operador más sin cumplir su rol social. No sólo concentra gran parte de su cartera en grandes empresas (incluso más que muchos bancos privados), sino que además, le otorgó el préstamo al grupo Luksic para la compra del Banco Edwards y así aumentar la concentración bancaria.

### **SÍNTESIS INTERPRETATIVA**

A modo de síntesis interpretativa, se puede sostener que la economía chilena tiene dificultades tanto para enfrentar la reactivación económica en el corto plazo, así como para generar las condiciones de una expansión económica de mediano y largo plazo, más allá de la coyuntura.

Por una parte, hay un agudo estrangulamiento del mercado interno que se explica por una fuerte caída en la inversión y un insuficiente gasto público que se explica por una política deliberada de restricción de este gasto. La extrema desigualdad y pobreza también constituyen factores explicativos de la alicaída demanda interna, debido al impacto negativo que esto tiene sobre el consumo interno. Por otra parte, la inversión se encuentra limitada por la reducción de las rentas económicas de los recursos naturales y

la desaparición de las rentas asociadas a las privatizaciones de empresas públicas, lo cual impide pensar en una situación de crecimiento económico estable y apreciable en el largo plazo.

En consecuencia, mientras no se resuelva el problema del gasto interno a través de impulsar una profunda redistribución del ingreso y un incremento del gasto público para fortalecer el mercado de las Pymes y así superar la difícil situación que provoca la desocupación, difícilmente este sector podrá reactivarse y así recuperar los niveles de empleo.

Por otra parte, el proceso de recuperación, tanto de corto como de largo plazo, requiere un fuerte impulso a la inversión. Y, dado que por la vía del estrangulamiento de las rentas económicas de los recursos naturales y las privatizaciones, ya es difícil pensar en un nuevo ciclo de expansión, hoy se requiere crear una "plataforma de segunda fase", que permita crear las condiciones para un nuevo desarrollo. Sin embargo, dado el carácter rentista de los grupos económicos que se han negado a generarlo de manera privada y autónoma, se hace necesario que el Estado asuma un rol más protagónico en el financiamiento de dicha plataforma de segunda fase.

Finalmente, para que este nuevo proceso por el cual necesita atravesar nuestro país sea de beneficio social neto, se requiere fortalecer el ejercicio de la democracia política, a través de una mayor y más eficaz regulación pública, en relación con la administración del excedente económico que pueda generar dicho proceso.

## ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO

A partir del año 2000, las nuevas autoridades económicas, diseñaron la política económica para enfrentar la crisis y facilitar la reactivación centrando todos los esfuerzos en la política monetaria, a través de la reducción de las tasas de interés del Banco Central. Con este propósito se acotó la política fiscal a través de la regla del superávit estructural.

El instrumento elegido para la reactivación fue la tasa de interés, pero su aplicación ha sido en extremo conservadora, tomando el proceso de rebaja de la tasa de instancia monetaria que fija el Banco Central, alrededor de 14 meses. Contrariamente, la política contractiva de 1998, como reacción a la crisis asiática, se materializó en dos meses y persistió por casi diez. El desbalance en la aplicación de la política ha sido considerable, lo que se ha agravado con la estructura de competencia monopolística de la industria bancaria que ha impedido el traspaso efectivo de la rebaja del costo del crédito interno, desde la banca hacia los usuarios del sistema financiero, manteniéndose esta rebaja como una ganancia de capital de la industria bancaria. Adicionalmente, se ha observado una abierta discriminación en contra de la pequeña y mediana empresa, la que enfrenta no sólo una crisis de la demanda interna por la caída de sus ventas, sino que además, se encuentra altamente endeudada y sin acceso al financiamiento, lo que le ha impedido acceder a la rebaja en el costo del crédito. Sólo recientemente se ha observado algún traspaso de la rebaja de tasas de interés a los créditos de consumo.

Desde el ámbito de la política fiscal, no se ha innovado en materia de manejo presupuestario, salvo en establecer como regla inamovible, lo que ha estado operando en la economía chilena como superávit estructural. Se introdujo así una herramienta anti-cíclica que tiende a aumentar el gasto en el período recesivo y a reducirlo en el auge. En esencia, esta regla define en el mediano plazo la expansión del gasto fiscal como dependiente del ingreso nacional potencial de la economía chilena. Naturalmente, durante una crisis económica este ingreso potencial no se realiza y entonces, el gasto público tiende a ser mayor al ingreso fiscal y así contrarresta la caída de la demanda interna. Cuando la economía está creciendo en sus máximos niveles potenciales, el gasto público tiende a ser menor a los ingresos fiscales y entonces contribuye a relajar las presiones inflacionarias. Si bien la idea es acertada, demás está decir que una gota en el mar no provoca tormentas y que, dada la magnitud de la caída en la demanda interna por la drástica reducción de la inversión y el precario consumo interno que se explica por la enorme desigualdad y pobreza, el efecto contra-cíclico de la política de superávit estructural es apenas un paliativo menor de la situación recesiva.

En materia de gasto, se le ha dado prioridad al gasto en inversión y a los programas de empleo de emergencia. Sin embargo, hay que tener presente que el mecanismo de acelerador de la inversión pública es hoy más débil, ya que la inversión pública representa apenas el 16% de la inversión total, por lo que el impacto de la inversión del Estado sobre la reactivación es poco eficaz. A su vez, los planes de empleo de emergencia, son acciones paliativas y no reactivadoras.

El argumento central del Ministro de Hacienda que justifica esta política fiscal restrictiva, ha sido permitir mayor espacio a una política monetaria expansiva, vía la rebaja de la tasa de interés que rige al mercado. Al mismo tiempo, para las autoridades de Hacienda, la austeridad fiscal supuestamente aumentaría la credibilidad de las autoridades

económicas, lo que debería verse reflejado en una baja en el riesgo *rating*-país de Chile y, en consecuencia, en un financiamiento menos costoso para proyectos de inversión privados y para el financiamiento adicional del Estado. Nada de esto ha ocurrido. La política monetaria inicialmente no bajó la tasa de interés y, cuando lo hizo, no cumplió su objetivo de reactivar la economía y sólo consiguió aumentar las utilidades de la banca a niveles inéditos. Además la inversión, a pesar del bajo riesgo país, se ha mantenido estancada.

Por otra parte, las últimas rebajas en la tasa de interés que dictó el Banco Central, alcanzando niveles históricamente bajos, hasta ahora han sido ineficaces, lo que pone en duda la política monetaria como principal instrumento de reactivación y obliga a reponer en la discusión pública la necesidad de una política fiscal más activa.

Sin embargo, los planteamientos en favor de una política fiscal más activa, han generado un categórico rechazo por parte del Ministro de Hacienda, la SOFOFA, la CPC y los principales centros de estudio de la derecha, argumentando que cualquier aumento en el gasto público por sobre la regla del superávit estructural, sería completamente inútil<sup>37</sup>. Un argumento reiterado en contra de un mayor gasto público es que esto haría subir la tasa de interés en el mercado chileno, haciendo bajar el precio del dólar y, en consecuencia, provocaría una reducción de las exportaciones que han sido el motor del modelo de desarrollo chileno en los últimos años. Por otra parte, se sostiene que un mayor compromiso estatal, tanto en gasto social como en inversiones, haría perder credibilidad a las autoridades frente a los inversionistas extranjeros aumentando el riesgo país, lo que se traduciría en un mayor costo de financiamiento externo. Además se ha levantado el espectro fatídico de la situación económica de los demás países de la región como un último recurso para contener cualquier pretensión de superar la restricción presupuestaria impuesta ideológicamente al Estado.

Sin embargo, hoy día, Chile cuenta con una de las más bajas clasificaciones de riesgo país dentro de las naciones emergentes. No obstante, esto no se ha traducido en un mayor flujo de inversiones en los últimos años, a pesar de que Chile tiene acceso a un costo de financiamiento privilegiado. En consecuencia, es del todo inapropiado plantear que una flexibilización responsable y controlada de la política fiscal, ante una situación de crisis y pobreza, produzca un descalabro en la credibilidad fiscal del país.

El planteamiento de la ineficacia del gasto público para reactivar la economía, solamente es correcto si efectivamente nuestra economía estuviera plenamente globalizada y abierta al mercado externo. En estricto rigor, la pequeña y mediana empresa que es la que realmente da trabajo en Chile, prácticamente se encuentra aislada de los mercados internacionales altamente desarrollados y presenta escasos eslabonamientos con el sector exportador: la pequeña y mediana empresa sólo participa con el 3,9% de la exportaciones totales. En consecuencia, difícilmente las fluctuaciones en el precio del dólar le podrían afectar significativamente. Por tanto, un mayor gasto público orientado a generar demanda para estas empresas sí tendría un efecto reactivador del empleo, al dinamizar el mercado para las Pymes. Asimismo, un eventual mayor costo del crédito

---

37 En estos días en que se inicia la discusión del presupuesto fiscal para el año 2003, ya se han escuchado fuertemente las críticas de estos sectores frente a un gasto público moderadamente activo en materia de inversión pública y gasto social pero restrictivo en cuanto al gasto corriente.

debido al incremento del gasto fiscal, no las afectaría mayormente, dado que, de todas maneras no tiene acceso a fondos prestables en el actual sistema financiero.

En el peor de los casos, si efectivamente ocurriera un impacto negativo en el sector exportador, el país estaría reduciendo un sector mediocre en la generación de empleo, las exportaciones de recursos naturales, y estaría reactivando un sector altamente intensivo en la ocupación de la mano de obra: la Pyme. Adicionalmente, el país reduciría la presión sobre su capita natural y podría contribuir a sentar las bases de un desarrollo menos concentrador, menos rentista y más democrático al centrar el dinamismo de su desarrollo en la pequeña y mediana empresa.

Finalmente, Chile posee ciertas ventajas sobre sus vecinos que permiten sin lugar a dudas una mayor audacia por parte de las autoridades económicas en lo que se refiere a política fiscal. Entre estas podemos destacar las siguientes: tipo de cambio flexible; una inflación absolutamente controlada; baja deuda externa; instituciones estables y sólidas y una baja clasificación de riesgo país.

A diferencia de Argentina, Chile no se encuentra atado a una paridad fija con el dólar como sí lo estaba el país trasandino antes de su crisis, por lo tanto es imposible que pueda experimentar una caída real en el precio del dólar que incentive artificialmente las importaciones y reduzca la competitividad de nuestras exportaciones. En consecuencia, difícilmente podríamos llegar a un déficit crónico de balanza comercial con importaciones muy por arriba de las exportaciones que nos obligue, como fue el caso Argentino, a cubrir este déficit con mayor deuda externa del país, puesto que el tipo de cambio flexible actúa como un mecanismo de equilibrio. Chile a diferencia de sus vecinos ha experimentado un superávit continuo en su balanza comercial: en junio del 2002 el superávit comercial alcanzó a más de 300 millones de dólares. Además al no existir riesgos inflacionarios en Chile, riesgos que sí existen en los países vecinos, una política expansiva del gasto público tendría un mayor espacio de maniobra, debido al reducido impacto inflacionario que provocaría la mayor demanda agregada introducida por el Estado.

Con respecto al "efecto contagio" que de alguna manera afectó a Brasil y a Uruguay a partir de la crisis Argentina, Chile mantiene una cierta distancia. A diferencia de Brasil, Chile posee un bajo endeudamiento externo lo que le permite obtener una baja clasificación de riesgo entre el resto de las economías emergentes. A esto se suman la baja tasa de interés interna que en Chile desincentiva la entrada de capitales especulativos internacionales, justamente lo contrario a lo que ocurrió en Brasil, donde se necesitaron altas tasas de interés para reducir las presiones inflacionarias que enfrentaba el país y para cubrir el déficit comercial generado por las políticas cambiarias que rebajaban el valor real del dólar y que, en consecuencia, estimulaban las importaciones en desmedro de las exportaciones y del sector productivo nacional. Esto provocó una gran entrada de capitales especulativos externos, generándose compromisos, que al final fueron asumidos por el Estado con un endeudamiento externo público colosal que hoy llega al 68% de todo el ingreso nacional.

En el caso de Uruguay, el problema consistía en que en este país estaban depositados significativos montos de ahorro argentino, los que en determinado momento, fueron retirados masivamente debido a la crisis financiera argentina, gatillada por el "corralito", lo

que naturalmente generó en Uruguay una cuasi corrida bancaria. Este tampoco es un caso que Chile pueda temer.

En consecuencia, los ejemplos de Argentina, Uruguay y Brasil, no pueden constituir un antecedente legítimo para rechazar una política fiscal más activa.

Un gasto fiscal restrictivo, así como la existencia de capacidad ociosa en la economía, significa enormes costos para todos los chilenos y especialmente para los de menores recursos, haciendo muy difícil que se cumpla el compromiso del Presidente Lagos de llegar a un país desarrollado en el 2010. Por lo tanto, se requiere una discusión seria y técnicamente sustentada pero a partir de una observación de la realidad y no de modelos teóricos.

Ante la crítica situación y la evidencia que el entorno internacional inevitablemente complicará aún más la economía nacional, y el hecho que los instrumentos de política monetaria se han agotado así como se ha renunciado a una política fiscal más activa, sectores de derecha, gremios empresariales y algunos parlamentarios de la Concertación han presionado al gobierno para avanzar en cada vez mayores políticas privatizadoras. Entre éstas se encuentra, la reforma tributaria del 2001, la Agenda Pro-Crecimiento, la flexibilidad laboral, y lo más reciente, las nuevas privatizaciones de empresas públicas.

La reforma tributaria del 2001 es ilustrativa del impacto de las políticas que los sectores liberales están proponiendo para sacar a la economía del estancamiento. Presentada como una política de reactivación, ya que ayudaría a los pequeños empresarios y profesionales a recibir mayores beneficios por su trabajo, además de la clase media, la reforma no generó ningún impacto reactivador. La propuesta consistió en tres beneficios, primero aumentar el tramo de ingreso exento de pagar impuestos; en segundo lugar disminuir el impuesto marginal de los tramos superiores y finalmente se propuso entregar un beneficio adicional a los deudores hipotecarios. El costo total de la propuesta se estimó en torno a los 150 millones de dólares, lo que fue compensado con el aumento gradual del impuesto a las utilidades de las empresas de 15% a 17%. Sin embargo, a pesar de la compensación establecida, la propuesta es sin lugar a dudas, una medida que hizo aún más regresivo nuestro sistema tributario. Lo anterior debido a que mientras el 0,8% de los contribuyentes de mayores ingresos ganaba del orden del 55% del monto total que fue rebajado con la propuesta, un 24% se adjudicaba el 45% adicional, y los demás contribuyentes, más del 75%, no ganaron absolutamente nada con la reforma tributaria. Más aún, con el alza en el impuesto a las empresas, fueron perjudicadas la gran masas de pequeñas y medianas empresas. Todo esto sin tener el menor impacto positivo en cuanto a reactivar la economía chilena.

La propuesta de la mal denominada Agenda Pro-Crecimiento, consiste en una serie de medidas para acotar e incluso disminuir la regulación del Estado en la economía o, como se dice ahora, eliminar los "lomos de toro". Si bien algunas de las propuestas son razonables desde el punto de vista económico, como buscar mecanismos tributarios para estimular la re-inversión de utilidades, en la práctica, las medidas apuntan a acotar el rol del Estado en la regulación económica y permitir mayores márgenes de maniobra para la apropiación de rentas por parte de los grupos económicos.

La propuesta de la flexibilidad laboral se inscribe en la misma dirección: mejorar las condiciones de ganancia de los grupos económicos y no permitir, como en el caso europeo, compartir la jornada laboral, dado que, contrariamente al caso europeo, en Chile las pésimas remuneraciones que recibe la gran mayoría de los trabajadores hacen impensable que éstos acepten reducir sus horas trabajadas; más bien ellos buscan realizar horas extraordinarias y/o segundas jornadas completas. En consecuencia, muy probablemente, una flexibilización laboral en Chile conduzca a reemplazar los trabajadores actuales por otros más baratos y así, acrecentar las difíciles condiciones de vida de los chilenos.

Lo más grave es que la propuesta de flexibilizar el mercado del trabajo ha sido el resultado de la propagación de la ideología de la competitividad y de la eficiencia. Se ha justificado como una política orientada a la eliminación de las distorsiones del mercado. El problema es que ahí nace una profunda y preocupante contradicción entre la afirmación de los mercados competitivos eficientes y los derechos fundamentales de las personas. Éstos se derivan del reconocimiento del ser humano natural y sensible, por lo tanto, consideran: la integridad corporal en relación a la tortura y a la muerte violenta, la satisfacción de necesidades (trabajo, alimentación, techo, educación, salud); y la valoración de las personas en cuanto a género, etnia y cultura. Lo preocupante es que cuando se elimina el derecho a un salario capaz de satisfacer las necesidades de una familia, en el nombre del buen funcionamiento del mercado, se abre también la puerta a la abolición de todos los derechos, inclusive a la integridad física, puesto que, en definitiva, lo que se busca es instaurar una filosofía antimoderna que degrada el valor de lo humano y resalta el valor de lo material, entrando así en el más oscuro reino del materialismo anti humanista. Cuando los derechos humanos aparecen como "lomos de toro" o distorsiones del mercado que hay que levantar, la utopía de la modernidad aparece claramente como inadecuada.

La última propuesta que ha surgido de los sectores liberales, es la privatización de empresas públicas, con un argumento que resulta francamente absurdo. Se llama a la privatización de empresas públicas con el propósito de financiar el gasto fiscal. Es decir vender un activo público con el propósito de financiar gasto corriente, vales decir, la misma lógica que motivó al alcalde Lavín a vender los derechos de gratuidad del agua de la comuna de Santiago, que generó una ácida crítica de parte de la Concertación. A los promotores de la idea habría que confrontarlos con los mismos argumentos que ellos mismo esbozaron en contra del proyecto de Lavín, y que tan elocuentemente ha precisado el presidente Lagos planteando que "no se pagan los gastos comunes vendiendo la casa". Lo que está claramente detrás de esta propuesta es la profundización de los postulados neoliberales, dado que la privatización de empresas públicas es parte de una agenda que busca acotar el rol del Estado, el control social y la democracia política (una persona un voto), al mismo tiempo que entregar todos los activos al manejo privado y así acrecentar el rol de la democracia privada: un peso un voto.

La política económica, a nuestro juicio, debe reorientarse a partir del reconocimiento de que en Chile existe el agotamiento de una estrategia de desarrollo fundamentada en la acción privada y en la apropiación de rentas públicas. Esta ha generado tal desigualdad social y económica que los instrumentos de política monetaria son insuficientes para activar la demanda interna. Por lo que es necesario aumentar significativamente el gasto fiscal de manera de aumentar la demanda en la economía. Pero este gasto se debe

realizar en actividades que no sólo sean reactivadoras, sino que también permitan la necesaria plataforma para una nueva estrategia de desarrollo centrada en la democracia, la sustentabilidad ambiental y la justicia social.

## **AGENDA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE CON JUSTICIA SOCIAL**

### **LA AGENDA GLOBAL**

Es fundamental reiterar que nuestro diseño estratégico es el de aprovechar las fuerzas positivas de la integración mundial para crecer con igualdad y sustentabilidad ambiental y no el de entregarse, sin límites ni restricciones, a una globalización que no necesariamente es funcional, en todos sus aspectos, a nuestros fines y voluntades.

Para que se logre recuperar la confianza y la esperanza de los chilenos, no cabe duda que se requiere una mayor audacia en la política económica, lo que significa, a lo menos, flexibilizar la regla del superávit estructural y reorientar los gastos del gobierno hacia el sector productivo más vulnerable.

No basta con promover la inversión externa o profundizar la liberalización económica, a la espera de que el mercado solucione todos los problemas. Una estrategia exitosa implica generar un nuevo ciclo de inversión asociado a sectores no tradicionales. Lo anterior requiere crear una plataforma de segunda fase, que involucre fomento productivo, incentivos, regulación y nuevas inversiones. Para esto es fundamental un Estado activo, con instrumentos de promoción y fomento discrecionales y no horizontales, más aún en el contexto de grupos económicos extraordinariamente conservadores que no asumen riesgos ni se desvinculan activamente de la renta que generan los recursos naturales.

La experiencia de los países que han generado procesos de crecimiento sostenido apunta a una combinación de políticas públicas más bien heterodoxas, promoviendo inversiones en nuevos sectores, en una alianza estratégica entre el Estado y los empresarios locales. Como lo sostiene Rodrik, en una economía pequeña y abierta en condiciones de incertidumbre, el mercado no puede, por sí solo, identificar nuevos negocios. Esto debido a los altos costos privados que involucran la innovación y, por lo tanto, las actividades productivas privadas normalmente se concentran en sectores tradicionales. En este sentido el rol del gobierno es claro: debe promover y fomentar nuevas actividades de manera de reducir los costos de la innovación, a fin de que el sector privado pueda incorporarse activamente y con menores riesgos, en los nuevos procesos productivos. Esto fue, de hecho, lo que ocurrió en Chile con las reformas estructurales del Régimen Militar promoviéndose el sector forestal con el DL 701, la minería privada con la Ley Minera, y la pesca industrial con la desregulación del sector, además de promover deliberadamente a nuevos grupos empresariales.

Lo anterior es de máxima importancia si tenemos en cuenta que, de acuerdo a la evidencia de los últimos años, no han sido las exportaciones directamente las que han dinamizado el crecimiento económico de la última década, sino más bien, la inversión productiva tanto en el sector exportador como en las empresas públicas privatizadas. En consecuencia, dado que se han agotado los espacios para mayores inversiones en dichos sectores, se requiere un nuevo impulso en la inversión productiva que, además, se inscriba en los objetivos de la sustentabilidad: proteger el capital productivo de los recursos naturales y promover la justicia social y la democracia política.

Los lineamientos básicos son los siguientes:

- **Avanzar hacia una segunda fase en el desarrollo exportador basada en un mayor valor agregado.** No cabe duda que la base para un nuevo desarrollo se encuentra en los sectores que en Chile ya se han desplegado, pero deben haber avances tecnológicos sustanciales como fruto de la innovación. Deben crearse relaciones virtuosas con la comunidad científica y los programas de educación de las universidades e institutos técnico-profesionales. En este sentido el rol del Estado es fundamental como promotor y generador de incentivos e incluso como inversionista directo. El caso Intel es un ejemplo paradigmático: la empresa tecnológica finalmente decidió ubicarse en Costa Rica, y no en Chile, debido a que ese país le ofrecía una serie de incentivos que no había encontrado en el nuestro<sup>38</sup>. Hoy en día la principal exportación de Costa Rica son los chips de computadores. De la misma manera, la atracción de inversión extranjera como política del Estado irlandés, mediante instrumentos más flexibles y una visión estratégica, ha tenido enormes impactos en el despegue y el crecimiento económico de ese país.
  
- **Incorporar a la pequeña y mediana empresa en el desarrollo exportador,** facilitando su acceso directo al mercado externo y/o fortaleciendo los encadenamientos productivos con el sector exportador. Para esto es necesario avanzar sustancialmente en una política hacia la Pyme que permita un salto sustancial en su desarrollo tecnológico y en su capacidad empresarial, así como hacia el mejoramiento en el acceso al financiamiento. El actual sistema de fomento es claramente insuficiente, engorroso y poco coherente, además en última instancia falla porque no entrega los recursos financieros necesarios a los pequeños empresarios. Es fundamental reorientar el Banco del Estado de manera que cumpla una función social real, como banca para la Pyme; más aún, éste debe tener como objetivo, no sólo entregar el financiamiento necesario, sino facilitar la capacitación y acceso a la innovación tecnológica, a través de un sistema de ejecutivos de cuenta del Banco de Estado que hagan un seguimiento permanente a las empresas, las apoyen y les faciliten la relación con el Estado. Asimismo es necesario redefinir la estrategia de apertura comercial hacia países de igual nivel de desarrollo, especialmente los países de la región, que le permita a la Pyme ingresar a mercados más amplios pero menos competitivos, de manera de generar el conocimiento para saltar a los mercados principales.

---

<sup>38</sup> A principios de la década de los noventa, Intel, la principal empresa tecnológica del mundo que produce los chips electrónicos que utilizan los computadores, evaluó la posibilidad de instalarse en Chile, en el contexto de su política de expansión. No obstante, la CORFO y el Ministerio de Economía, informaron a la empresa que en el país no existían condiciones atractivas para sus inversiones que no fuesen la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. Esto porque en Chile no existían, ni existen a la fecha, incentivos tributarios discrecionales para atraer inversión extranjera no tradicional. En el caso de Costa Rica, se le ofrecieron subsidios directos, un acuerdo de cielos abiertos con Estados Unidos que eliminó las restricciones de vuelo y redujo el precio de las tarifas, y la adecuación de programas universitarios para las necesidades de la empresa.

- **Elevar sustancialmente la calidad de la educación, especialmente la básica, así como mejorar el conocimiento en ciencia aplicada y fortalecer el reentrenamiento de la mano de obra.** No cabe duda que la educación es fundamental para dar un salto cuantitativo y cualitativo en el desarrollo nacional. En Chile la debilidad de la educación, ha sido identificada como una limitación permanente. En consecuencia, la proposición de primero mejorar la eficiencia antes de incorporar recursos frescos, no se ajusta a criterios de realidad, dado que, en la actuales condiciones, por más eficiente que sea el gasto en educación, es tal la limitación de recursos, que se está afectando la calidad del servicio que se entrega. Entonces, es necesario agregar nuevos recursos financieros significativos. Aún no existe la infraestructura necesaria para llevar a cabo la jornada escolar completa. Los profesores mantienen remuneraciones bajísimas, sin acceso a mayor capacitación. Los materiales educativos, así como la infraestructura educacional en las escuelas públicas son insuficientes o de baja calidad y la brecha tecnológica se perpetúa. Todos los indicadores demuestran la existencia de una educación pública de baja calidad lejos de los estándares de la educación privada.
  
- **Avanzar hacia una descentralización efectiva y real otorgándole autonomía a las regiones tanto en inversión como en la promoción de nuevas actividades económicas.** El centralismo de Chile ha llegado a proporciones inimaginables en la última década. Los datos preliminares del censo indican que Santiago sigue creciendo demográficamente, lo que tiene impactos sobre la contaminación, la salud y la calidad de vida de las personas. La única manera de alterar el patrón de centralización es otorgarle autonomía a las regiones en materia de inversión pública. Esto requiere también, acotar, regular e incluso prohibir la instalación de nuevas industrias y actividades económicas en la Región Metropolitana. Obviamente, esto requiere avanzar en una eficaz política de ordenamiento territorial.
  
- **Acotar los fenómenos de concentración económica.** La competencia es fundamental para tener un desarrollo económico integral; no obstante, en Chile la concentración económica, como ya se ha señalado, ha llegado a niveles alarmantes. Es necesario regular este proceso decididamente, no sólo para permitir la competencia, sino también para desconcentrar el poder y fortalecer la democracia. La banca, las casas comerciales, los supermercados, son todas actividades altamente concentradas afectando la competencia efectiva en los mercados. Se requiere crear una institucionalidad adecuada que permita regular decididamente los fenómenos de concentración económica.
  
- **Avanzar en una adecuada red social.** No cabe duda de que en Chile no existe una protección social eficaz. Todos los indicadores sociales apuntan a que la gran mayoría de los chilenos se sienten vulnerables, lo cual es coincidente con altos índices de depresión, estrés y enfermedades mentales. Es necesario atender adecuadamente esta realidad. La reforma de la salud, el seguro de desempleo, y las pensiones decentes, son todos elementos que han estado en la agenda de los gobiernos de la Concertación y una demanda central de la ciudadanía. Debemos avanzar sustancialmente en esta materia porque el retraso es evidente.

Claramente una política como la delineada anteriormente requiere de disponer de los ingresos necesarios y suficientes. Efectivamente existe mayor flexibilidad en la política fiscal de la que el gobierno ha querido utilizar; sin embargo, no se puede avanzar sin una reforma tributaria, sustancial y moderna.

Esto pasa naturalmente por tomarse en serio el desafío del desarrollo, así como los países que hoy en día se encuentran en la cima del desarrollo lo hicieron en su momento. Para ello debemos darle al sector público una mayor preponderancia en la economía chilena. Esto no significa promover cambios revolucionarios ni transformaciones institucionales significativas, sino más bien, entender que el desarrollo, si se toma en serio, hay que financiarlo. Sin embargo, ello no se alcanza con un gasto fiscal que en Chile no supera el 23% del PIB<sup>39</sup>, cuando el promedio en los países de alto desarrollo -los estados miembros de la Unión Europea- es cercano al 50%. Tampoco se alcanza con el actual nivel del gasto social que hay en Chile: a fines de los 90, éste llegaba a sólo 827 dólares per cápita, cuando en los países desarrollados del mundo el gasto social fluctuaba entre los 3.500 y los 7.200 dólares<sup>40</sup>.

Para financiar el nivel de desarrollo que han alcanzado los países del primer mundo, la carga tributaria, es decir, los recursos que capturaban estos estados para financiar sus políticas, llegaban al 36,8% del PIB (cifras de 1998) y, contrariamente a lo que se sostiene comúnmente por los voceros del modelo vigente, éstos han venido subiendo sistemáticamente (en 1989 llegaban sólo al 34,8%)<sup>41</sup>. En Chile, para esa misma fecha, esta cifra no alcanzaba el 19% del ingreso nacional<sup>42</sup>, lo que contrasta con el esfuerzo que realizan países como Francia con un 45,2%, Suecia con un 52%, y Estados Unidos con un 28,9%<sup>43</sup>. Países muy pobres como Guatemala (6,9%), Bolivia (13%), Perú (14,3%), Ecuador (13,9%), muestran cargas tributarias muy bajas<sup>44</sup>. Hay por lo menos una hipótesis razonable que nos permite correlacionar alto desarrollo, con el esfuerzo tributario que hacen los países para financiarlo.

En cuanto a la forma en que los países desarrollados financian sus necesidades de progreso, también operan diferencias muy importantes con Chile. Mientras en la OECD el impuesto a la renta de las personas representa el 30% de todos los ingresos fiscales, en Chile sólo es del 8,7%, y mientras en la OECD el impuesto general al consumo (símil del IVA) representa el 12,5% de todo el ingreso fiscal, en Chile este impuesto alcanza el 41,7%<sup>45</sup>.

En 1998, mientras en la OECD el impuesto a la renta de las personas y de las empresas representaba el 39,1% del ingreso fiscal, en Chile sólo llegaba al 25,8%<sup>46</sup>, sin considerar que en los países de la OECD parte importante de la seguridad social corre por cuenta de

---

<sup>39</sup> Dirección de Presupuesto

<sup>40</sup> El Mercurio, 07-04-02

<sup>41</sup> OECD

<sup>42</sup> Dirección de Presupuesto

<sup>43</sup> OECD

<sup>44</sup> OECD, SII.

<sup>45</sup> OECD

<sup>46</sup> OECD

las empresas. Para el año 1997, la carga tributaria en Chile sobre el ingreso de las personas y sobre las utilidades de las empresas, en relación al PIB, representaba el 4,7%, mientras que en los países de la OECD llegaba al 13,2% y ha venido creciendo desde el 11,9% en 1975<sup>47</sup>.

Claramente, los países de alto desarrollo han logrado una estructura tributaria y un gasto público no sólo significativamente más alto que el de Chile, sino también han sido capaces de construir una distribución de la carga impositiva mucho más equitativa que obviamente se ha traducido en un orden social más justo.

La cuestión es muy simple: si queremos desarrollo, éste debe contar con el financiamiento adecuado y en Chile hay recursos suficientes para producir un orden más justo y más desarrollado. Lo que aquí está faltando es una política económica decididamente coherente con el anhelo de justicia y de igualdad que se prometiera al país.

Si se quiere realmente hacer un gran salto hacia el desarrollo es necesario no sólo generar recursos suficientes, sino además avanzar en la justicia distributiva. En primer término es necesario imponer los impuestos a aquellos sectores que debido a los beneficios otorgados en su época no pagan impuestos, siendo la minería, el caso más escandaloso. Pero además es necesario imponer un impuesto a la renta de los recursos naturales de donde proviene el principal excedente productivo de Chile. Un impuesto a la renta de los recursos afectaría, las concesiones mineras privadas, las concesiones salmoneras, la pesca extractiva, y el sector forestal. Asimismo es necesario actualizar la estructura tributaria del impuesto a las empresas, haciéndola escalonada, como el impuesto a las personas, de 0%, 5%, 10%, sucesivamente, hasta 30%, por tramo dependiendo de las utilidades de las empresas y de su tamaño. De esta manera, la Pyme pagaría muy bajos impuestos, cargándosele los mayores costos a la gran empresa.

Asimismo es necesario avanzar en impuestos a la herencia y al patrimonio, la única manera de no heredar las desigualdades del presente a futuras generaciones. Finalmente, y en la misma dirección de lo anterior, la estructura tributaria también debería propender a premiar la acción socialmente positiva de los agentes económicos, como por ejemplo, rebajas tributarias para las personas que invierta en educación y que mantengan ahorros importantes; y para las empresas que inviertan en capacitación e innovación tecnológica, entre otros. Así también, castigar la acción socialmente negativa, como por ejemplo: las basuras y las emisiones contaminantes de la industria.

De esta manera, vía impuestos, no sólo se generaría un mayor ingreso tributario, sino que además, las empresas estarían obligadas a ser más eficientes en el uso de los recursos naturales y buscarían métodos para evitar la contaminación. Esto es lo que se llama una estructura tributaria de doble rendimiento, puesto que se recaudan los impuestos necesarios para producir bienes y servicios públicos, contribuyendo así a la equidad distributiva de los beneficios del progreso, junto con reorientar el aparato productivo hacia la reducción de la producción de males y el incremento en la producción de bienes.

Mayores recursos tributarios obtenidos con políticas como las mencionadas en el párrafo anterior, no sólo permitiría generar ingresos para una nueva estrategia de desarrollo, sino

---

<sup>47</sup> OECD, SII

también, reducir los impuestos para los sectores más pobres, por ejemplo, el IVA sobre el pan y la leche, o entregar franquicias tributarias para aquellas actividades que la nueva estrategia de desarrollo necesite promover, como por ejemplo, una mayor innovación tecnológica, entre otras.

## LA AGENDA PARA LA REACTIVACIÓN

Si bien la Agenda delineada arriba presenta un norte, sin duda, que significa conflictos ya que no todos los actores políticos comparten esta visión y consecuentemente tomará tiempo su socialización y aplicación. Sin embargo, hoy en día enfrentamos una situación crítica, que debe tener respuesta inmediata. Nuestro diagnóstico sugiere la necesidad de una significativa inyección de recursos públicos a la economía para activar la demanda interna, pero teniendo presente la agenda antes propuesta. Más específicamente, la acción del Estado debe estar concentrada en el gasto fiscal fácilmente realizable y coherente con la agenda delineada.

La actual propuesta del Presupuesto Público presentada por el Ejecutivo es más bien insuficiente, puesto que es coherente con un diagnóstico del momento económico que vive el país que no considera todos los elementos que hacen de nuestra realidad una situación mucho más crítica de lo que muestran los indicadores tradicionales. Si bien en la propuesta de Hacienda se ha hecho un esfuerzo para priorizar el gasto social y la inversión pública, se mantiene un presupuesto público esencialmente restrictivo, insuficiente para cambiar la tendencia de estancamiento y consistente con la tesis que basta esperar para que la situación económica se revierta sola. La actual Ley De Presupuesto que se encuentra en trámite legislativo en el Congreso, establece una expansión del gasto público con efecto macroeconómico para el 2003 de sólo un 3,4% real. Considérese que sólo la inversión total del país viene cayendo por sobre el 3% y que el crecimiento sostenido de la exportaciones en torno al 7% no ha sido capaz de redireccionar el ciclo recesivo. Además, el presupuesto 2003, establece un crecimiento del 5% del gasto social, del 8% en salud y del 7% en la inversión pública. En cuanto al gasto corriente operacional el crecimiento del gasto es sólo del 2%. El déficit fiscal estimado es del 0,7%. Este escenario extraordinariamente moderado de las finanzas públicas, ya ha sido catalogado de imprudente por los adalides del crecimiento concentrador, monopólico y rentista.

A la economía le falta un impulso de demanda efectiva que sólo puede venir del gasto público. Esto es lo que se espera del nuevo Presupuesto de la Nación. Ante todo es necesario reiterar, que si bien existen restricciones para una economía pequeña y abierta al mundo, nada impide flexibilizar la regla del superávit estructural hacia una de balance estructural que equilibre los ingresos y gastos fiscales a mediano plazo. Como sostiene el economista Ricardo Ffrench-Davis, los mercados internacionales reconocen la historia de responsabilidad fiscal del país, la fortaleza de nuestras instituciones y la credibilidad de las autoridades públicas de Chile; en consecuencia, existen espacios para un aumento coyuntural en el gasto y en el endeudamiento público.

Algunas acciones posibles son:

- Avanzar en un acuerdo social para realizar un mayor gasto público orientado hacia la inversión y el gasto social.
- Adelantar todos los proyectos de inversión pública de concesiones para el año 2003.
- Adelantar la inversión en la jornada escolar completa para que se concluya en el transcurso de este gobierno, incluyendo la infraestructura educacional y de materiales.

- Reorientar la acción del Banco del Estado hacia la Pyme, avanzando en un plan de fomento como se ha propuesto más arriba.
- Asumir en el más breve plazo la total eliminación de las deudas del Estado con los proveedores, para recuperar así la credibilidad y la seriedad de la institucionalidad del Gobierno de Chile, especialmente en lo que se refiere a los agentes económicos nacionales.
- Avanzar en la reforma de salud con un mejoramiento significativo en la infraestructura pública, incluyendo la cancelación total de la deuda hospitalaria.
- Avanzar decididamente en el proyecto de Chile Barrio.

**CHILE NECESITA SUPERAR SUS RETRASOS SOCIALES Y ECONÓMICOS, CHILE PUEDE HACERLO, EXISTEN LOS RECURSOS Y LOS CAMINOS PARA SUPERAR LA CRISIS, ALCANZAR LA JUSTICIA, Y UN VERDADERO DESARROLLO SUSTENTABLE.**