

## Remodelar el modelo

Reflexiones para el Bicentenario

GONZALO D. MARTNER

En Chile se ha construido un modelo híbrido entre el libremercado y esbozos de Estado social y democrático de derecho. Este híbrido ha dado alas, se sostiene en este libro, a un "centrismo blando" cada vez más carente de contenidos y de proyecto y reacio al espíritu crítico.

Gonzalo D. Martner plantea que se requiere más prosperidad económica, pero como un medio y no un fin, pues el fin es que todos desarrollen sus proyectos de vida, porque son libres e iguales en dignidad, derechos y oportunidades. El nuevo modelo de desarrollo que propone debe permitir en plazos abordables reequilibrar, mediante políticas y acciones públicas, la distribución de ingresos que resulta del proceso económico de mercado y además, al margen del mercado, proveer ingresos básicos garantizados a las personas que no están en condiciones de obtenerlos o no deban hacerlo, empleos sociales a quienes no obtienen un trabajo, e ingresos temporales para quienes pierden su trabajo o sufren de enfermedad, así como proveer de manera extendida bienes públicos y otorgar protección y educación a la infancia y a la juventud.

**PELIGRO**  
LA FOTOCOPIA  
MATA AL LIBRO



## Remodelar el modelo

Reflexiones para el Bicentenario

GONZALO D. MARTNER



**Martner, Gonzalo**

Remodelar el modelo: Reflexiones para el Bicentenario [texto impreso] / Gonzalo Martner. 1.ª ed. - Santiago: LOM Ediciones, 2007.

192 p.; 16 x 21 cm.- (Colección Ciencia: Humanas)

R.P.I.: 162.746

ISBN: 978-956-282-899-4

I. Chile - Política Económica I. Título II. Serie.

Dewey: 330.983. - cdd 21

Cutter: M386r

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

# Remodelar el modelo

## Reflexiones para el Bicentenario

© LOM Ediciones  
Primera edición, 2007.  
I.S.B.N: 978-956-282-899-4

Registro de Propiedad Intelectual N°: 162.746

Motivo de cubierta: Fichero libre del archivo wikimedia commons  
(Kasimir Malevich - suprematismo)

Diseño, Composición y Diagramación:  
Editorial LOM, Concha y Toro 23, Santiago  
Fono: (56-2) 688 52 73 Fax: (56-2) 696 63 88  
web: [www.lom.cl](http://www.lom.cl)  
e-mail: [lom@lom.cl](mailto:lom@lom.cl)

Impreso en los talleres de LOM  
Miguel de Atero 2888, Quinta Normal  
Fonos: 716 9684 - 716 9695 / Fax: 716 8304

Impreso en Santiago de Chile



<b>Introducción</b>	11
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Una visión sobre el Chile de hoy</b>	21
Las vicisitudes de la transición democrática	25
<i>Una derrota particular</i>	25
<i>La larga búsqueda de la justicia</i>	27
<i>Los cambios a la Constitución de 1980</i>	31
¿Qué pasó con el modelo económico?	35
<i>¿Validación del modelo neoliberal?</i>	36
<i>Chile y el Consenso de Washington</i>	44
Desigualdad y exclusión	62
<i>Los límites institucionales de la redistribución</i>	62
<i>Mediciones de pobreza</i>	64
<b>Capítulo 2</b>	
<b>¿Existe una alternativa al neoliberalismo?</b>	73
La igualdad social en perspectiva	74
<i>Una historia sinuosa</i>	74
<i>Los Estados de bienestar</i>	76
Criterios de justicia distributiva	84
<i>Los errores del liberalismo</i>	85
<i>El igualitarismo moderno</i>	88
Hacia una sociedad postcapitalista	95
<i>Estrategias de redistribución</i>	96
<i>La nueva economía plural</i>	103

<b>Capítulo 3</b>	
<b>El desafío del Bicentenario: una república de democracia social</b>	113
Una mejor democracia	117
<i>El sentido de la representación</i>	118
<i>Probidad, igualdad de acceso y profesionalismo</i>	121
<i>Reformas constitucionales</i>	126
<i>Descentralización</i>	130
<i>Abrir los debates culturales</i>	133
Un nuevo vínculo entre crecimiento, innovación y empleo	137
<i>Crecimiento y financiamiento del Estado de Bienestar:</i>	
<i>¿una combinación imposible?</i>	138
<i>Estrategia de desarrollo basada en la innovación</i>	146
<i>Regulaciones</i>	151
<i>Empleos con derechos</i>	153
Un nuevo sistema de protección social	163
<i>Ingresos básicos garantizados para la infancia</i>	164
<i>Ingresos básicos garantizados para la vejez</i>	165
<i>Profundizar la reforma de la salud</i>	171
Una nueva educación republicana	175
<i>Educación desigual en una sociedad desigual</i>	175
<i>Una reforma de la educación de segunda generación</i>	178
<b>Consideraciones finales</b>	181
<b>Referencias bibliográficas</b>	185

*En memoria de Asunción Montalva y  
la celebración de la vida que nos regaló.*

*En memoria de Carlos Tapia,  
en homenaje a su amistad.*

*Iluminen sus objetos según su sol,  
que no es el de la naturaleza;  
sean los discípulos del arco iris,  
pero no sean sus esclavos.*

DENIS DIDEROT

*La relación entre el sistema político democrático de un país  
y su sistema económico no democrático ha supuesto  
un formidable y persistente desafío para los fines y  
prácticas democráticos a lo largo del siglo XX.  
Este desafío probablemente proseguirá en el siglo XXI.*

ROBERT DAHL

# Introducción

Los seres humanos necesitamos marcar con hitos el paso del tiempo y recurrimos a ciertas fechas para simbolizarlos. En el caso de Chile, la celebración del bicentenario como nación independiente en el año 2010 será uno de estos hitos. No representará solo lo materialmente tangible, es decir las obras de infraestructura de variada índole que se preparan para esa fecha. Tampoco celebrará, dicho sea de paso, la fecha real de la declaración de independencia de la nación, que O'Higgins firmó en 1818 en acuerdo con San Martín frente a un nuevo embate restaurador. Lo de 1810 fue todavía una declaración de lealtad al depuesto rey de España en el contexto de las convulsiones provocadas por la invasión napoleónica a la península ibérica. Viviremos entonces probablemente un "período del bicentenario" entre 2010 y 2018 y una etapa amplia de balances.

¿Se producirán estos balances en el ambiente de pesimismo que marcó la celebración del primer centenario de la nación, hacia 1910? No lo sabemos. Sí sabemos que el país actual es en muchos sentidos un país de fuertes contrastes: carece de grandes relatos pero construye mitos con frecuencia sobre los del siglo XX; gira alrededor de la contingencia más inmediata, pero mantiene una carga histórica que cuando es expulsada por la puerta vuelve por la ventana; convive con el "peso de la noche" conservador pero es iconoclasta en muchas de las prácticas cotidianas y en sus expresiones culturales; su antigua tradición de crítica social se expresa con renovados bríos y a la vez se le cierran muchos espacios públicos; en el funcionamiento económico-social es dominado por emergentes y sobre todo por muy tradicionales élites oligárquicas, pero se vislumbra una incidencia de los grupos sociales mayoritarios en aspectos claves que modifican situaciones de poder; es pujante en dimensiones variadas de la economía y primitivo en otras tantas; ha dado lugar a una nueva ola de acumulación de riqueza como nunca concentrada en unos pocos y a la prolongación de formas severas de exclusión social, pero a la vez experimenta una

ampliación considerable del acceso de toda la población a bienes materiales y a bienes culturales y de consumo colectivo.

En el contexto de estas situaciones contradictorias y ambivalentes, se expondrá aquí un punto de vista sobre la dirección hacia la que podría encaminarse el país si acaso se propone dejar atrás su actual hibridación postmoderna entre islas de primer mundo, áreas de progreso igualitario y a la vez un trasfondo clásicamente subdesarrollado y arcaico con situaciones de atraso, exclusión y discriminación, así como de cierta confusión intelectual y moral.

La aspiración, reflejada a lo largo de este ensayo, es la de construir una democracia social moderna para hacer del nuestro un país dotado de instituciones políticas respetables y respetadas, en el que se desenvuelvan individuos autónomos y libres pertenecientes a comunidades acogedoras de la diversidad; un país en el que la autorresponsabilidad y la responsabilidad frente a los demás y a las nuevas generaciones sean la base de la convivencia; un país en el que los incrementos de prosperidad se traduzcan equitativamente en el mayor bienestar para el mayor número posible de personas; un país que ofrezca una mejor educación y oportunidades a sus jóvenes para que puedan construir con autonomía sus propios proyectos de vida y en el que nadie quede encadenado a un destino de exclusión que no puede modificarse; un país con un gobierno efectivo e instituciones probas al servicio de los ciudadanos; un país que gobierne una economía dinámica para ponerla al servicio de la calidad de vida, de los derechos sociales y del respeto por el ambiente; un país con un Estado democrático redistribuidor de las oportunidades, los activos y los ingresos que disminuya las desigualdades injustas que no por ancestrales son menos intolerables.

No se disimulan aquí, entonces, las convicciones del autor. Estas son distintas a las de quienes enfatizaron, al volver el país desde 1990 a ser dirigido por gobiernos elegidos por el pueblo, su preferencia por la llamada ética de la responsabilidad por sobre la ética de la convicción, siguiendo la distinción weberiana. La primera ha dado justificación a una especie de pragmatismo blando que ha devenido en una práctica política crecientemente conservadora. Sin la segunda, no hay posibilidades de realizar cambios modernizadores que sean un auténtico avance para quienes están en una posición subordinada en la sociedad. El más elemental realismo indica que las posibilidades de modificación de las situaciones de subordinación dependen de convicciones que inspiren acciones colectivas persistentes.

La dialéctica entre el realismo y el sueño, la moderación y la audacia, ha estado siempre presente en los procesos sociales de “alta intensidad”, como han sido los del Chile contemporáneo. Pero la referencia extendida en algunas élites a la distinción weberiana es un síntoma del conformismo que se ha instalado en Chile.

Esto requiere de algunas explicaciones. Decía Max Weber en una de sus conferencias de 1919: “Toda actividad orientada según la ética puede ser subordinada a dos máximas totalmente diferentes e irreductiblemente opuestas. Puede orientarse según la ética de la responsabilidad o según la ética de la convicción. Esto no quiere decir que la ética de convicción es idéntica a la ausencia de responsabilidad y la ética de responsabilidad a la ausencia de convicción. No se trata por supuesto de eso. Sin embargo, hay una oposición abismal entre la actitud del que actúa según las máximas de la ética de convicción –en un lenguaje religioso diríamos: “El cristiano hace su deber y respecto del resultado de la acción se remite a Dios”–, y la actitud del que actúa según la ética de responsabilidad que dice: “Debemos responder de las consecuencias previsibles de nuestros actos!”.

La pertinencia de la complejidad inicial de este enunciado pierde fuerza a poco andar cuando el argumento se inclina hacia la defensa de la ética de responsabilidad por sobre aquella de convicción cuando a esta última la asimila a la irresponsabilidad de no tomar en cuenta las consecuencias de los actos inspirados en ella. Insinúa además que la ética de convicción tendría un carácter mesiánico. Incluso, al acudir a ejemplos más laicos, argumenta injustamente contra sindicalistas y promotores de la justicia social: “Perderán el tiempo exponiendo, de la manera más persuasiva posible, a un sindicalista convencido de la verdad de la ética de convicción que su acción no tendrá otro efecto que el de aumentar las oportunidades de la reacción, de retardar el ascenso de su clase y de oprimirlo aún más, no les creará”. Y agrega: “El partidario de la ética de convicción no se sentirá responsable sino de la necesidad de cautelar la llama de la pura doctrina para que no se apague”, en lo que puede parecer una razonable invocación en contra de los dogmatismos (aunque no pertinente en tanto no ser irresponsable en sus actos es parte esencial de las convicciones de muchos de los que promueven cambios al orden existente precisamente porque los grupos sociales subordinados tienen mucho que perder en sus fracasos), pero que se nutre de la aversión por el

---

<sup>1</sup> Traducido desde la versión en francés, Max Weber, *Le savant et le politique*, 10/18, París, 2002, que reúne conferencias de Max Weber dictadas poco antes de morir en 1920.

cambio social al afirmar: “Por ejemplo la llama que anima la protesta contra la injusticia social”.

En suma, la defensa weberiana de la ética de responsabilidad es propia del discurso conservador que siempre ha visto en las convicciones transformadoras un peligro y siempre ha apelado al realismo para defender el statu quo. La ética de la convicción, que defendemos, no excluye la cautela que deben mantener los promotores del cambio social frente a los peligros de involución en la consecución de sus objetivos por conductas maximalistas irreflexivas. Pero la cautela y la flexibilidad en la defensa de una convicción son una cosa, no conducirse con arreglo a convicciones en nombre de la responsabilidad es otra muy distinta. La ética de responsabilidad opuesta a la de convicción se parece mucho a la resignación de los que honesta o interesadamente consideran que poco puede hacerse para alterar “el curso natural de las cosas” o “la jerarquización natural de la sociedad”.

Continuaba Max Weber en su célebre texto sobre *El sabio y el político*: “Pero este análisis no agota aún el tema. No existe ninguna ética en el mundo que pueda no considerar lo siguiente: para alcanzar fines “buenos”, estamos la mayor parte del tiempo obligados a contar con, por una parte, medios moralmente deshonestos o por lo menos peligrosos y, por otro lado, con la posibilidad o la eventualidad de consecuencias enojosas”. Este “relativismo ético”, acompañado de un pesimismo profundo sobre las consecuencias no deseadas de las acciones colectivas, puede explicarse por el curso sulfuroso de la historia en el tiempo en que escribía Max Weber estas consideraciones, pero resulta chocante frente al posterior drama provocado por el nazismo en Alemania y frente a una época y en un país que como Chile ha tenido ocasión de experimentar “medios moralmente deshonestos” y sus “consecuencias enojosas” como los puestos en práctica por la dictadura de 1973-1989.

En cambio, la inspiración de este ensayo puede resumirse en palabras de Michel Onfray: “Querer una política libertaria es invertir las perspectivas: someter la economía a la política, pero poner la política al servicio de la ética, hacer que prime la ética de la convicción sobre la ética de la responsabilidad, luego reducir las estructuras a la única función de máquinas al servicio de los individuos y no a la inversa”<sup>2</sup>.

Se trata de una perspectiva que no tiene problemas en convivir con elementos de la tradición socialdemócrata (gradualismo, representación

---

<sup>2</sup> Michel Onfray, *Política del rebelde. Tratado de la resistencia y la insubmisión*. Perfil Libros, Buenos Aires, 1999.

de los intereses de los asalariados en las instituciones democráticas, mantención del mercado a cambio de protección social), pero que reivindica la tradición libertaria de la izquierda y su búsqueda constante de una combinación virtuosa entre libertad e igualdad. Esta perspectiva busca definir una acción que sea éticamente responsable con un objetivo: disminuir los sufrimientos humanos evitables y obtener equitativamente el mayor bienestar posible para el mayor número posible de personas. Esta tarea está al alcance de las sociedades democráticas en que al menos grupos sociales suficientemente decididos son, o logran ser, representativos de la mayoría y se proponen realizarla de manera persistente, construyendo valores compartidos, conductas sociales y normas e instituciones acordes con ellos.

¿Será posible caminar en esta dirección en las circunstancias actuales de Chile y el mundo, aprender consistentemente de los aciertos y dramas nacionales y universales del siglo XX para dejarlos atrás de manera creativa y reconocer en profundidad los cambios en curso? ¿Será posible hacer emerger desde una democracia política en consolidación una democracia social moderna que promueva, además de la consagración de derechos de amplio espectro, la celebración de la vida humana que merecen los chilenos del siglo XXI?

Convengamos a este propósito que los avances civilizatorios de la humanidad no habrían existido con la sola consideración de las dificultades para conquistarlos, que siempre fueron inmensas frente a los poderes constituidos, ya sea que se trate de la eliminación de la esclavitud, de la emergencia de la democracia, de la emancipación de las colonias, de la consagración de sistemas de derechos civiles y políticos, de la expansión de derechos sociales, económicos y culturales capaces de evitar las discriminaciones de clase, género, raza y orientación sexual y así sucesivamente.

Optamos entonces por el “pesimismo de la inteligencia”, siempre necesario para no perder la lucidez frente a los hechos y la capacidad de reconocer las dificultades a la que debe aspirar el uso de la razón, pero sin perder el “optimismo de la voluntad”, indispensable para mantener el principio de esperanza propio de la vitalidad de la condición humana. De esta combinación nos hablaba Romain Rolland al iniciarse el siglo XX, la que gustaba de citar Antonio Gramsci, un insigne luchador contra las dificultades de toda índole, incluyendo las del dogmatismo.

O en palabras muy actuales de Fernando Savater: “Dice una milonga que ‘muchas veces la esperanza son ganas de descansar’. Pero también



está comprobado que acogerse a la desesperación suele ser una coartada para no mover ni un dedo ante los males del mundo. Puestas así las cosas, soy decididamente de los que prefieren abrigar esperanzas..., aunque siempre tomando la precaución de no considerarlas una especie de piloto automático que nos transportará al paraíso sin esfuerzo alguno por nuestra parte. Es decir, creo que la esperanza puede ser un tónico para los rebeldes y un estupefaciente para los oportunistas y acomodaticios”<sup>3</sup>.

Oportunistas y acomodaticios son un dato de la causa, especialmente en sociedades poco estructuradas y débiles como las latinoamericanas. En Chile, el obstáculo aún decisivo es el peso de los conservadores y del poder económico que mantienen. Estos han cambiado en que tal vez reivindicar menos los valores del integrismo religioso, pero se cohesionan en la defensa acérrima de los privilegios económicos de las minorías propietarias de las que forman parte, o de las que son servidores, privilegios de los cuales siguen pensando deben emanar un reconocimiento social y una influencia política decisiva. Procuran capturar el poder político con métodos variados, incluyendo influir con el poder del dinero sobre “oportunistas y acomodaticios”... y todos los demás.

El neoliberalismo académico ha dado consistencia en Chile desde los años setenta al mundo conservador, parte del cual desarrolla además un programa sistemático de cooptación de una parte de la centroizquierda, entre otras cosas por realismo, pues esta gobierna desde 1990. En este proceso ha encontrado relativo éxito en la domesticación de aquella izquierda que confundió renovación con conversión al neoliberalismo y de aquella neoizquierda que sufre del “síndrome esteoriental” (en referencia a la caída del muro de Berlín, que implicó una rápida transición de los dogmas marxista-leninistas a la religión del libre mercado y al atlantismo pro-occidental, en tanto ahí estaban las nuevas fuentes de poder) y que busca estabilizar vínculos con los poderes constituidos, no sin al mismo tiempo mantener un lenguaje y una identidad populistas destinados a conservar su clientela electoral.

En este proceso también se ha promovido con bastante éxito un automatismo intelectualmente equívoco: los que no se inscriben en la lógica neoliberal y que proponen políticas públicas activas y consistentes son tachados de populistas o no modernos, las más de las veces por quienes derrochan ignorancia de las realidades del mundo y de cómo funcionan en él muchas cosas muy bien aunque contradigan su miopía y sus simplistas

<sup>3</sup> Fernando Savater, “Abrigar la esperanza”, *El País*, 15 de mayo de 2006.

dogmas decimonónicos. En especial, los economistas ortodoxos de dentro y fuera de la coalición gobernante han logrado en Chile mantener por mucho tiempo la senda de crecimiento efectivo por debajo del crecimiento potencial, lo que debiera llevarlos a más modestia, en vez de seguir exponiendo con arrogancia injustificada una combinación de rechazo irracional a políticas expansivas desde el lado de la demanda como a políticas estimuladoras de la oferta que no sean la clásica desregulación y privatización de todo (que no han demostrado en parte alguna que estimulen establemente el crecimiento y sí se ha demostrado que incrementan las desigualdades). El populismo (es decir el halago retórico del sentimiento inmediato de colectivos determinados o el apoyo a una u otra categoría de intereses particulares con efectos contradictorios entre sí) es peligroso porque no permite la articulación de intereses y voluntades en una dirección de manera consistente en el tiempo. Suele además terminar acomodándose frente a los poderes constituidos que dice controvertir o bien en algunos casos deriva a formas dictatoriales de ejercicio del poder. En cambio, lo “socialmente responsable” no es otra cosa que proponer consistentemente una dirección y un horizonte de cambios de las situaciones de poder en la sociedad, en este caso inevitablemente afectando, con los medios de la democracia, intereses ilegítimos de minorías privilegiadas.

El “optimismo de la voluntad” de inspiración libertaria e igualitaria ha tenido y tiene entonces una gama de huesos duros de roer y muchos esfuerzos que realizar, en los que se inscribe este ensayo.

Un primer capítulo procura realizar una breve evaluación de lo acontecido a partir del golpe de Estado de 1973 en Chile y de la posterior recuperación de la democracia, con su lento caminar en materia de justicia por las violaciones a los derechos humanos y de reforma de las instituciones no democráticas heredadas de la Constitución de 1980. Sostendremos que este caminar ha sido consistente y ha permitido un avance democrático sistemático que habrá de profundizarse.

Nos ocuparemos también en este balance del “modelo económico chileno”, del que se habla con frecuencia sin mayor reflexión. Sostendremos que la situación actual de Chile es un caleidoscopio marcado por lo híbrido en variados aspectos y también en su dimensión económica, difícilmente clasificable en un modelo puro. El camino de desarrollo seguido en los últimos tres lustros mantiene rasgos de insuficiente gobierno del mercado, rasgos que están en camino de ser reformados en áreas claves como la innovación tecnológica, la protección social, la lucha contra la pobreza, el urbanismo y la educación.

Por ello se plantea la necesidad de “remodelar el modelo” y avanzar a una democracia social moderna. Sobre los fundamentos de un proyecto de esta índole se ocupa el capítulo 2 y sobre sus expresiones posibles en la política pública del Chile actual en proyección del posbicentenario se ocupa el capítulo 3.

Una consideración final en esta introducción: más de algún lector se sorprenderá eventualmente con diversas afirmaciones no conformistas que encontrará en este texto, conocedor tal vez de que el autor ha ocupado posiciones gubernamentales en La Moneda por siete años (como subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior con el Presidente Aylwin y como director de coordinación interministerial y luego subsecretario en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia con el Presidente Lagos) y posiciones de dirección en el partido al que pertenece por ocho años (como secretario general, vicepresidente y secretario de programa entre 1994 y 1999, y finalmente como presidente del Partido Socialista de Chile desde 2003 hasta inicios de 2005). Y tal vez se preguntará con razón ¿y qué hacía cuando estaba a lo mejor en situación de modificar las cosas en el sentido más libertario e igualitario que reclama? Eventual interrogante que alude al azaroso y apasionante dominio de la acción política, que es lucha y conflicto entre visiones, convicciones e intereses, en el que la acción propia y de quienes comparten sus puntos de vista no siempre (¿nunca totalmente?) está coronada por el éxito al que se aspira y en ocasiones provoca efectos colaterales imprevistos e indeseados. El autor puede dar fe de los nobles esfuerzos intelectuales, morales y políticos de los muchos que no se han sentado a ver los acontecimientos desde la vereda de enfrente, que no hicieron nunca de necesidad virtud y han buscado y siguen buscando incidir en ellos en el sentido mencionado. También puede dar fe del peso de los intereses de los privilegiados que se esconde detrás de un pragmatismo supuestamente propio de los tiempos, de las vilezas del afán de poder personal que entorpece y divide la acción colectiva, lo que en todo caso es materia de un género distinto al de este ensayo, el del testimonio, que a lo mejor se abordará en otra ocasión. Este es en cambio un texto de reflexión tributario de muchos intercambios, aunque tenga como trasfondo la experiencia que proviene de la acción, y en esa condición se ofrece a los lectores.

El autor agradece a tantos interlocutores con los que ha tenido la oportunidad de debatir los temas aquí tratados a lo largo de los años, así como a las autoridades de la Facultad de Administración y Economía de la

Universidad de Santiago de Chile y de su Departamento de Gestión y Políticas Públicas, al que pertenece, las facilidades otorgadas para investigar y preparar diversos materiales que han servido de base para elaborar variados aspectos de este ensayo<sup>1</sup>. Y sobre todo agradece a María Elena y a nuestros hijos Antonio, Laura y Clara por su cariño y comprensión.

---

Gonzalo D. Martner, “Compensación Social en el Ciclo Económico”, *Documento de Trabajo N° 1*, abril 2006; “Líneas de pobreza y programas de empleo social en Chile”, *Documento de Trabajo N° 3*, mayo 2006, y “Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada”, *Documento de Trabajo N° 4*, julio 2006, en <http://www.fae.usach.cl/fac/gest/templates/documentos/>.

# Capítulo 1

## Una visión sobre el Chile de hoy

Los hechos históricos recientes son todavía materia de fuerte controversia en el país, en un contexto en el que la historiografía nacional es todavía más del tenor de la polémica que del análisis desapasionado, incluso en sus buenas expresiones<sup>5</sup>. Esto es seguramente inevitable por la profundidad y cercanía histórica de los traumas vividos por la sociedad chilena. Acaso sea el bicentenario la ocasión para revisitar desde nuevas perspectivas estos episodios<sup>6</sup>.

Parece en todo caso necesario observar que los acontecimientos de 1973-1989 no fueron un epifenómeno sin raíces, al punto que no es aventurado conjeturar que los orígenes del autoritarismo civil y militar desplegado sin límites en los años finales del siglo XX en Chile se sitúan propiamente en los albores de la república. Ya la crisis fundacional de 1830 inclinó a favor de un esquema conservador-autoritario, en manos de Joaquín Prieto y Diego Portales, la pugna con quienes eran más amigables con los esbozos de soberanía popular que acompañó la emancipación de las ciudades y pueblos, encarnados a la sazón por el general Ramón Freire, derrotado en la batalla de Lircay el 17 de abril de 1830<sup>7</sup>. Luego de un largo período de

---

<sup>5</sup> Como el innovador trabajo de Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea de Chile*, Lom Editorial, Santiago, 1999-2002. De corte historiográfico clásico, destacan por su calidad los textos de Simon Collier y William F. Sater, *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge University Press, 1996, y Alan Angell, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Editorial Andrés Bello, 1993, y el trabajo de síntesis de Armando de Ramón, *Breve Historia de Chile: Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Editorial Biblos, Santiago, 2001.

<sup>6</sup> Un buen aporte en la materia es el volumen que recoge múltiples contribuciones editado por la Comisión Bicentenario: Sonia Montecinos (compiladora), *Revisitando Chile. Identidades, mitos e historias*, Cuadernos Bicentenario, Santiago, 2005.

<sup>7</sup> Ver al respecto Simon Collier, *La Construcción de una República 1830-1865. Política e Ideas*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005, y sobre todo el texto de Gabriel Salazar, *Construcción de Estado en Chile. Democracia de los "pueblos", militarismo*

(Continúa en la página siguiente)

república oligárquica, la laboriosa construcción democratizadora posterior a los años 1920 tuvo éxito en lograr una cierta capacidad de inclusión social. No obstante, las ineludibles nacionalización del cobre y reforma agraria, iniciadas en los años 1960 por la Democracia Cristiana, y su posterior radicalización durante la Unidad Popular, llegaron demasiado lejos para las oligarquías dominantes en lo interno y para la política norteamericana en lo externo. La alianza de ambos logró terminar con el orden democrático-movilizando a las clases medias contra la izquierda y promoviendo el retorno del militarismo autocrático. La doctrina constitucionalista y profesional presente en el mundo militar en el siglo XX fue desplazada de modo implacable en la crisis de inicios de los años 1970. Simbolizó el retorno al poder del militarismo conservador el bombardeo de La Moneda el 11 de septiembre de 1973, y previamente el asesinato del comandante en jefe del ejército René Schneider en 1970, acompañado luego por el del ex comandante Carlos Prats en 1974.

El golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 resolvió de modo arrasador a favor de las oligarquías históricamente dominantes la crisis social y política que se había gestado en el país desde la década de 1960 y que había puesto en cuestión su dominio tradicional, en el contexto de guerra fría y de política internacional de bloques que situaba a Chile en el área de dominio de Estados Unidos de Norteamérica. De manera notoria, esta potencia no se privó de reivindicarlo, desarrollando una intervención activa que contribuyó decisivamente al término violento de la democracia en Chile<sup>8</sup>, mientras la otra superpotencia, la URSS, observó con cierta indiferencia una experiencia que, como la allendista, desafiaba sus cánones de ortodoxia, aunque intervino para intentar moldear a la izquierda chilena en función de sus intereses.

Se instaló así en Chile un proyecto de refundación de largo alcance, basado en la fuerza que la dictadura militar logró consolidar en base a su éxito fulminante en destruir sin contemplaciones todo contrapeso político y social significativo. La radicalidad de ese proyecto refundacional distinguió

---

*ciudadano, golpismo oligárquico*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2006, aunque su tesis de la ausencia de todo momento constituyente basado en la soberanía popular en la historia republicana no considera la complejidad del funcionamiento institucional y la efectiva presencia en su seno de elementos de voz ciudadana. La tesis de las constituciones y las leyes como trajes de plomo llamados a hundir inevitablemente los procesos de transformación social en ausencia de paroxismo revolucionario, es en este caso, como en tantos otros, discutible, lo que no quita mérito a este sugerente trabajo historiográfico.

<sup>8</sup> Esto quedó de manifiesto con el Informe Church de 1975 del Senado norteamericano y con los archivos de la administración norteamericana recientemente desclasificados.

hasta cierto punto a los mandos de las Fuerzas Armadas chilenas de los militares brasileños, argentinos y uruguayos. Se produjo en este caso la conjunción del pleno dominio de la fuerza con un proyecto inspirado en visiones políticamente conservadoras y económicamente neoliberales, con su traducción criolla conducente a mantener un sistema político autoritario de tipo franquista, a atomizar a la sociedad y simultáneamente a provocar una reducción del rol del Estado en los planos económico y social para buscar el máximo de “autorregulación” a través del mercado y socavar las bases de los proyectos colectivos de cambio social. Este es el proyecto histórico refundacional que se prolongó por 17 años y que dejó importantes secuelas<sup>9</sup>.

La jerarquía militar de la época aceptó rápidamente la oferta de un grupo de economistas neoliberales radicales que les ofreció un diseño racional y sistemático para afianzar su poder y desarticular establemente al movimiento social, a las izquierdas y a los partidos políticos con raigambre democrática<sup>10</sup>.

En efecto, la expansión de las ideas neoliberales se consolidó en Chile con los primeros acuerdos entre la Universidad Católica y la Universidad de Chicago, que permitió formar a toda una generación de economistas que 15 años después se hicieron del poder en materia de conducción económica por un período prolongado, salvo breves interludios, y con escaso contrapeso (en este caso de corrientes militares “estadistas”). Y hay que agregar el rol de un grupo integrista (el “gremialismo”) que proveyó asesoría y conducción política a este proceso, incluyendo la justificación sistemática del horror de las violaciones a los derechos humanos, bajo la tesis de que Chile, –y en general los países de bajo desarrollo– no estaba preparado para una democracia en forma y que debía ser “protegido” de la soberanía popular y de quienes la promovieran. Algunos, como Carlos Cáceres, corresponsal de la Sociedad Mont Pélerin, inspirada por Von Hayek, y más tarde ministro del Interior, propusieron en la discusión sobre la Constitución del 1980 simplemente no aceptar el sufragio universal en el diseño institucional más permanente que se proponía consagrar la dictadura del general Pinochet.

Esta no llegó a ese punto e hizo aprobar, –considerando necesaria la legitimidad provista por el sufragio universal, aunque sin las garantías

---

<sup>9</sup> Una primera versión de esta sección se encuentra en Gonzalo D. Martner, “Avancées et chantiers futurs de la Concertación”, en *Salvador Allende: un monde possible*, Editions Syllepse, París, 2004.

<sup>10</sup> Ver el documentado trabajo de Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2000.

propias de un pronunciamiento propiamente democrático—, una Constitución de recambio a la tradicionalmente vigente, en este caso desde el año 1925. En Chile se refundaron completamente las instituciones para introducir procedimientos con apariencia de legitimidad democrática pero que en la práctica anulaban el principio de mayoría y por tanto la expresión auténtica de la voluntad popular, generando en las propias instituciones mecanismos para prolongar en el tiempo el predominio del autoritarismo político y del libremercado económico.

Y entre tanto, durante la dictadura militar de 1973-1989, según los informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, se produjeron 1.983 muertes violentas en manos de agentes del Estado y otras 1.102 personas fueron objeto de detención, asesinato y posterior desaparición de sus cuerpos por los organismos de represión. Otras 1.500 denuncias no pudieron ser aclaradas, las que se agregan a los 3.085 crímenes mencionados. Decenas de miles de chilenos fueron apresados y sufrieron torturas (de acuerdo a la Comisión Valech) y muchos más sufrieron exilio.

Si para algunos estos crímenes fueron “un costo a lo mejor lamentable pero necesario para instaurar el orden y un modelo exitoso de mercado”, para otros ese argumento no tiene cabida frente al respeto que se debe en toda circunstancia a los derechos de los seres humanos, y además a que son muchos los ejemplos de reformas de mercado realizadas en democracia e incluso muchos los ejemplos de “reestablecimiento del orden” frente a crisis políticas en el marco del derecho. Los propios hechos de la guerra tienen su regulación en el derecho humanitario, el que excluye expresamente la tortura y el asesinato de prisioneros practicado en Chile de manera generalizada.

Siguiendo a Norberto Bobbio, precisemos que “aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como estado de derecho cuanto como estado mínimo, se puede dar un estado de derecho que no sea mínimo (por ejemplo el estado social contemporáneo) y también se puede concebir un estado mínimo que no sea un estado de derecho”<sup>11</sup>. Este último fue el caso de la experiencia autoritaria de 1973-1989, que consagró un Estado mínimo a través de la arbitrariedad coercitiva pública, utilizada con violencia sistemática. El cuestionamiento de ambas dimensiones, la autoritario-coercitiva en lo político y la del Estado mínimo en lo económico-social, fueron la base del proceso de recuperación de la democracia en Chile y, en

<sup>11</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

origen, constituyeron el consenso fundacional de la entonces oposición. El segundo principio de la termodinámica, el de la entropía y su degradación de la energía, debilitó progresivamente, como veremos, este consenso, con el resultado de transitar a un modelo político y económico-social híbridos y un debate persistente sobre su futuro.

## Las vicisitudes de la transición democrática

La reanimación de la oposición solo adquirió consistencia a inicios de los años 1980, luego de la destrucción sucesiva después de 1973 mediante asesinato, desaparición, prisión y exilio de los dirigentes y muchos militantes de los partidos de izquierda (que no olvidemos habían obtenido el 43% de los votos en la elección parlamentaria de marzo de 1973) y de los sindicatos. Estos pudieron reconstituirse solo poco a poco en medio de grandes dificultades. El punto de quiebre que permitió abrir un proceso de lento retroceso del proyecto autoritario-neoliberal fue la irrupción en 1983 de las protestas populares estimuladas por la grave crisis económica de 1982-83. Si bien se extendió a amplios segmentos de la sociedad, tuvo como actor convocante al movimiento sindical, con el apoyo de las fuerzas políticas del arco democrático, y de una multiplicidad de organizaciones territoriales: ollas comunes, organizaciones vecinales, grupos juveniles, organizaciones de derechos humanos, es decir una vasta gama de entidades que se constituyeron desde la sociedad. Luego el mundo político-partidario, reconstituido progresivamente, fue ocupando la escena, especialmente en la coyuntura decisiva del plebiscito de 1988, que combinó una masiva movilización colectiva con un cauce político de transición pactada.

### *Una derrota particular*

En su Constitución refundacional, plebiscitada sin garantías en el año 1980, originalmente estaba previsto que Pinochet se mantendría en el poder por 16 años más, hasta 1996. Para buscar mayor legitimidad y ante la dificultad prevista de defender frente a la opinión interna y externa un período de gobierno de tan larga duración, debió introducir en la versión definitiva de las normas transitorias de la mencionada Constitución un nuevo plebiscito a los 8 años de vigencia de la misma, en 1988. El régimen pensó que podría sortearlo, como en 1980, sin mayor oposición. Pero ya la situación había cambiado sustancialmente en el país y el nuevo plebiscito

se constituyó en un callejón sin salida para Pinochet y su régimen, en el que fueron derrotados electoralmente sin lograr, aunque lo intentaron, revertir la situación creada. Se desencadenó así un proceso de larga transición política a la democracia, siguiendo la senda abierta hacia poco por el pueblo uruguayo en un episodio de similares características.

Junto a la reanimación del movimiento social opositor, las organizaciones políticas democráticas lograron rearticularse y dirigir una lucha exitosa en la arena electoral generada por el plebiscito, sobre la base de la alianza entre el centro, representado por la Democracia Cristiana y el tradicional Partido Radical, y una parte y luego el conjunto del socialismo. Esta familia política terminó por tomar nota en todas sus vertientes que la izquierda chilena nunca fue ni sería fuerte en el terreno de la acción insurreccional. Su historia se confundía, más bien, con los avances democráticos que impulsó con frecuencia con éxito en la sociedad chilena en el contexto de las instituciones y mediante alianzas sociales y políticas variadas, desde las reformas sociales de septiembre de 1924 hasta el triunfo de Salvador Allende en 1973, pasando por el Frente Popular de 1939.

Una parte de la izquierda socialista (un sector del PS y el MIR, formado a partir de una escisión del PS de 1965), influida por la revolución cubana y la convocatoria guevarista a un cambio igualitario radical, postuló en la década de 1960, contrariamente a su desarrollo de las décadas de 1940 y 1950, que iba a ser posible en Chile algún tipo de derrota militar de las Fuerzas Armadas –consideradas meros instrumentos de las clases económicamente dominantes– mediante procesos de lucha insurreccional que, por lo demás, no llevó a la práctica, salvo puntuales acciones armadas ilegales. Se trató de un error de apreciación respecto de la naturaleza de los procesos políticos chilenos (suficientemente complejos como para no poder ser intervenidos sustancialmente por una estrategia de golpes de fuerza voluntaristas, aunque fueran legítimos en dictadura) en el que cayó también tardía y extemporáneamente el Partido Comunista, el tercero entonces en importancia en Occidente después del de Italia y el de Francia, al optar a principios de los años 1980 por la lucha armada. Esto contribuyó a que se aislara de la movilización masiva y de los procesos de salida política de la situación de dictadura efectivamente en curso y se fracturara el eje tradicional socialista-comunista vigente desde 1958.

Emergió así la Concertación de Partidos por la Democracia con la fuerte legitimidad que le otorgó haber organizado con éxito la derrota político-electoral de la dictadura y generado una amplia movilización social antiautoritaria. Esta coalición de centroizquierda logró rápidamente una

proyección de largo plazo como fuerza de gobierno y ha obtenido el apoyo mayoritario de los ciudadanos de manera ininterrumpida desde 1990. Este es un hecho sin precedentes en la historia política nacional: ninguna fuerza de gobierno se sucedió a sí misma en el período de vigencia de la Constitución de 1925, con la excepción de la etapa de los gobiernos radicales (aunque cada uno de los tres gobiernos de ese signo tuvo su propia coalición y sello político-programático).

Desde el momento en que reemergió una democracia incompleta pero respetuosa de las libertades civiles y políticas, se produjo una disminución de la energía participativa que fue decisiva en el desgaste y posterior derrota de la dictadura. Y en este plano se volvió a una “normalidad” con un rol menos protagónico del movimiento social frente a las instituciones del Estado y de la economía, en un contexto de progresiva transformación de las estructuras tradicionales de empleo que desfavorecía la acción social colectiva y de una disminución del rol de regulación social del Estado. Estos resultados fueron efectivamente logrados por el proyecto refundacional neoliberal, aunque en el contexto de cambios globales de mismo signo propios del capitalismo postfordista. De este proceso resultó una nostalgia y una idealización épica del pasado que pesa hasta hoy en la subjetividad de algunos movimientos sociales chilenos.

Por su parte, la estrategia de derrotar a la dictadura militar mediante una combinación de desobediencia civil, expresada en las protestas populares, y de desborde de su propio marco institucional a partir de la coyuntura del plebiscito, suponía para sus autores en el ámbito político avanzar en el establecimiento de responsabilidades en materia de violaciones de los derechos humanos y realizar reformas progresivas pero rápidas de una Constitución que no resistía rasero democrático alguno.

### *La larga búsqueda de la justicia*

Para algunos, como el entonces Presidente Patricio Aylwin, lograr grados de justicia debía hacerse “en la medida de lo posible” de acuerdo al difícil contexto inicial de su gobierno, el primero elegido por el pueblo desde 1970 pero con el ex dictador de Comandante en Jefe del Ejército, protegido por la trama constitucional y legal que había creado y por la amenaza del uso de la fuerza. Amenaza que el ya ex dictador pero aún férreo controlador del ejército concretó en dos oportunidades, en las que se insubordinó temporalmente en el primer gobierno democrático. Para una minoría inicial y, más de una década después, para la mayor parte del

país, y especialmente para las nuevas generaciones, debía hacerse justicia “en la medida de lo posible”.

Se fue extendiendo la convicción de que había que evitar que los efectos de la empresa de destrucción y exterminio permanecieran como una fractura indeleble y paralizante en el país. La afirmación según la cual frente al mal absoluto no cabe el silencio ni la inhibición, sino el deber de justicia, se fue abriendo camino. Se consolidó la aceptación del enfoque según el cual el precio a pagar para que no volvieran a repetirse el crimen y el horror organizados y promovidos desde el Estado era que las muertes, desapariciones y tormentos causados debían encontrar en actos de justicia un elemento reparador y a la vez preventivo hacia el futuro. Esto suponía conocer la verdad completa, hacer la justicia requerida y ofrecer también las reparaciones simbólicas y materiales que pudieran mitigar el daño sufrido para construir hacia el futuro un país civilizado y respetuoso de los derechos de las personas, lo que pudo concretarse de manera significativa durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos en tanto maduración de múltiples y persistentes esfuerzos.

Uno de los lugares comunes que algunos sostuvieron en el debate político de la transición es aquel según el cual “no hay que mirar al pasado sino hacia el futuro”, lo que no era otra cosa que justificar, por convicción o pragmatismo, la mantención de la impunidad respecto a los crímenes cometidos. No obstante, no podía obviarse el que no se puede proyectar de manera apropiada el presente hacia el futuro si se carece de interpretaciones veraces, aunque sean siempre plurales, sobre el pasado. Un pasado ignorado o mal asumido colectivamente, especialmente cuando se trata de episodios históricos traumáticos y dolorosos, tiene efectos paralizantes cuando prolonga desconfianzas profundas en la sociedad y no permite establecer bases éticas compartidas para la vida en común. El presente siempre está marcado por el pasado. Más aún, una inadecuada relación con el pasado, y en especial su negación, pueden envenenar sistemáticamente el presente. Desde Freud sabemos que el bienestar individual es mayor mientras menos permanezcan en la subjetividad elementos de la experiencia no procesados y no expresados de algún modo a través de la palabra, especialmente si son traumáticos, sin lo cual perdura el “retorno patológico de lo reprimido” y el sufrimiento humano que conlleva.

El bienestar colectivo, a su vez, es al menos proporcional al grado de paz existente en la convivencia social y a su capacidad de prolongarse en el tiempo. Su contrario, la violencia, se alimenta entre otras múltiples

causas de la ausencia de ley, es decir ausencia de normas de conducta a las que todos deban atenerse y cuya cautela se asegure con altos grados de imparcialidad, particularmente en la penalización de su infracción. Ello supone desterrar toda forma de “justicia con mano propia” y supone también la existencia de órganos independientes encargados de juzgar el incumplimiento de la ley y sancionar el agravio inferido. Que ello sea un ideal difícil de alcanzar, y que la historia esté plagada de violencias en que impera la ley del más fuerte, no es sino un argumento adicional para proponerse sistemáticamente hacer avanzar normas civilizatorias que regulen las conductas individuales y colectivas.

Cuando se ejerce violencia extrema desde el Estado y no se sanciona a sus autores, precisamente porque disponen de la capacidad coercitiva estatal, o la hacen extensiva a la norma en nombre de no volver sobre el pasado, se consagra la idea de que el Estado y sus órganos son injustos e ilegítimos y por tanto no tiene sentido practicar la ciudadanía o, peor aún, que es válido ejercer violencia en tanto no se sanciona a aquel que tuvo el monopolio de su uso y lo utilizó persistentemente violando los derechos elementales de los seres humanos.

Los avances de la humanidad en el siglo XX han apuntado justamente a establecer universalmente el carácter imprescriptible e inamnistiable de los delitos que atentan contra la dignidad humana. Esta norma civilizatoria no es un mero moralismo: está destinada a evitar que el pasado enturbie irremediamente el presente e impida construir el futuro con los grados de confianza en la vida colectiva que siempre son necesarios para abordar el desarrollo de una sociedad. La esfera pública debe sancionar los actos violentos aunque hayan sido eventualmente perdonados por los afectados, los que podrán superarlos personalmente con mayores posibilidades si las responsabilidades quedan socialmente establecidas a través de los órganos del Estado de derecho.

Esta mirada sobre el pasado reciente, que a la postre fue ganando decisivamente terreno, procuró no solo el ejercicio de la justicia frente a las heridas individuales y colectivas infligidas por el régimen militar, sino también dejar consagradas en la sociedad chilena las bases para que nunca más hechos de esta naturaleza volviesen a ocurrir, lo que se ha venido desarrollando con considerable éxito<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O en todo caso poco tiene que ver con la supuesta “compulsión al olvido” que existiría de acuerdo a Tomás Moulian. Ver su *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Tercera Edición, LOM Ediciones, Santiago, 2002.

Los crímenes cometidos por la dictadura desde 1978 hasta 1989 han sido investigados por la justicia, y muchos de sus autores han terminado cumpliendo penas de prisión. La responsabilidad por los crímenes cometidos entre 1973 y 1978, período cubierto por la ley de amnistía autodictada durante la dictadura para asegurar la impunidad de quienes violaron los derechos humanos, está siendo perseguida por la justicia sobrepasando esa ley. La actual jurisprudencia de la Corte Suprema reinterpreta la ley de amnistía de 1978 considerándola no aplicable para el caso de los detenidos desaparecidos bajo la figura penal del secuestro permanente. Diversos jueces de primera instancia han venido señalando además que, según la modificación de la Constitución en 1989, es necesario considerar como legislación interna los acuerdos internacionales firmados por Chile y en particular los acuerdos de Ginebra de 1944 y 1946 en lo relativo a los derechos y deberes de la guerra, por lo que no cabe aplicar la mencionada ley de amnistía por tratarse de casos de crímenes contra la humanidad inamnistiables e imprescriptibles. Finalmente, esta doctrina ha sido ratificada por la Corte Suprema cuando, en enero de 2007, en un decisión histórica, revirtió un fallo de la Corte de Apelaciones de Valdivia y consideró que un asesinato político mediante fusilamiento ocurrido en octubre de 1973 no estaba prescrito, y condenó a los seis militares implicados. Además, ratificó la vigencia de los mencionados Convenios de Ginebra, firmados en 1951 por Chile. El máximo tribunal confirmó que su postura sobre los crímenes en contra de opositores políticos ocurridos durante la dictadura es que deben ser considerados de lesa humanidad y, por lo tanto, imprescriptibles e inamnistiables. Esto fue reiterado de manera contundente por un nuevo fallo de la Corte Suprema de marzo de 2007, que ordena reabrir la investigación sobre el fusilamiento de un ex reservista del ejército, culminando décadas de luchas de los defensores de los derechos humanos ante los tribunales de justicia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En su dictamen de 14 de marzo de 2007, la Corte Suprema considera que “si valiéndose de la superioridad de la fuerza se consagró un estado de guerra para facilitar la lucha contra los que se oponían al gobierno militar, hay que estarse también a las consecuencias que se siguen de haber vulnerado la normativa que regula los conflictos bélicos en relación con el tratamiento de los combatientes, a los que ya no se podía considerar como delincuentes comunes y, mucho menos, hacer víctima de represiones brutales como aquella de que dan cuenta los antecedentes de este proceso”. “La señalada situación de desprotección a las seguridades mínimas procesales al aplicar procedimientos sumarísimos, provistos de escasas garantías para imputados de graves delitos, así como las penas de tiempo de guerra, hacen que los Convenios de Ginebra deban aplicarse necesariamente como debido contrapeso a esta jurisdicción extralimitada”, *(Continúa en la página siguiente)*

Como consecuencia de todo lo anterior, no solamente el jefe de la policía política del régimen militar ejecutor de la represión hasta 1978 está condenado y cumpliendo prisión efectiva, sino también diversos responsables de crímenes han sido procesados, incluyendo, entre otros, cerca de 30 antiguos generales. Esto es un hecho poco frecuente en países en los que una dictadura que violó los derechos humanos no fue derrocada militarmente sino reemplazada mediante una transición pactada. Es cierto, e históricamente lamentable desde el punto de vista de la capacidad de la justicia chilena de defender los valores humanos básicos, que Augusto Pinochet no llegó a ser condenado antes de morir a fines de 2006, pero fue desaforado y procesado en diversos procesos por violaciones a los derechos humanos y también por corrupción y evasión de impuestos.

El enfoque de fundamentar la convivencia colectiva en el respeto a la vida humana llevó, asimismo, a la abolición de la pena de muerte en 2002 por el Parlamento, aunque no fuera una medida que contara necesariamente con la aprobación mayoritaria de la opinión pública, lo que agrega mérito a la acción del gobierno del Presidente Lagos en la materia.

### *Los cambios a la Constitución de 1980*

La larga transición institucional se inició con unas primeras reformas que se negociaron en 1989 entre un régimen militar que aspiraba, aunque

---

resalta. “Que en esta perspectiva, la llamada ley de amnistía puede ser claramente incardinada como un acto de autoexoneración de responsabilidad criminal por graves violaciones a los derechos humanos, pues se dictó con posterioridad a ellos, por quienes detentaban el poder durante y después de los hechos, garantizando de esta manera, la impunidad de sus responsables, conculcando así el artículo 148 del IV Convenio de Ginebra”, agrega. “En efecto, el presente ilícito fue efectuado en un contexto de violaciones a los derechos humanos graves, masivas y sistemáticas, verificadas por agentes del Estado, constituyendo la víctima un instrumento dentro de una política a escala general de exclusión, hostigamiento, persecución o exterminio de un grupo de numerosos compatriotas integrado por políticos, trabajadores, estudiantes, profesionales, adolescentes, menores y todo aquel que, en la fecha inmediata y posterior al once de septiembre de mil novecientos setenta y tres, se les sindicó la calidad de pertenecer ideológicamente al régimen político depuesto o que por cualquier circunstancia fuera considerado sospechoso de oponerse o entorpecer la realización de la construcción social y política ideada por los golpistas”, afirma la resolución. Por ello, la Corte Suprema considera que estos hechos “no cabe duda alguna que deben ser subsumidos a la luz del derecho internacional humanitario dentro de la categoría de crímenes contra la humanidad. Ello sin perjuicio de otras calificaciones que pueden adoptarse de manera concurrente (crímenes de guerra) y que ratifican su carácter de crímenes de derecho internacional”.



derrotado en el plebiscito, a mantener su modelo constitucional de democracia tutelada, así como la impunidad de sus crímenes, y las fuerzas de oposición que apostaron a una ruptura pactada no insurreccional para evitar una prolongada confrontación violenta de resultado incierto. En esa ocasión, unas 54 modificaciones a la Constitución fueron plebiscitadas en un clima no confrontacional y aprobadas por una masiva mayoría. Recordemos que la oferta realizada entonces por el régimen militar de terminar en 1998, después de un período de ejercicio, con los senadores no elegidos (designados y vitalicios) previstos en la Constitución de 1980, fue rechazado por la entonces oposición, que aspiraba a su término mucho antes, con el resultado de que se prolongaron hasta... marzo de 2006. Esto se explica por la incapacidad política de impedir que operaran los altos quórum de reforma que permanecieron en la Constitución y la negativa de la derecha a terminar con ellos, negativa que solo modificó ante la perspectiva de que dos ex presidentes incorporados al Senado terminarían con su capacidad de veto en la legislatura 2006-2010. Entre los errores cometidos por la oposición de entonces estuvo el haber aceptado la eliminación de la facultad del ejecutivo de disolver la Cámara de Diputados y llamar a nuevas elecciones, así como el aumento de quórum de las leyes orgánicas, a cambio, entre otras materias, de la eliminación de la discriminación ideológica en el sistema político y de flexibilizar el sistema de reformas a la Constitución que originalmente la hacía inmodificable.

Entre 1990 y 2004 el Congreso Nacional aprobó una decena de otras reformas en diversas áreas, incluida la que democratizó la administración municipal y creó las regiones como entidades autónomas de derecho público<sup>14</sup>. Pero fue en agosto de 2005 que el Congreso Pleno aprobó el conjunto más amplio de reformas a la Constitución de 1980, sumando más de medio centenar. Simbólicamente esta ya no lleva a partir de esa fecha la firma del dictador que le había dado origen.

Se reformó radicalmente los estados de excepción (en todo caso nunca aplicados desde 1990), se terminó con los mecanismos de autonomía militar respecto a la autoridad civil, empezando por la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y general director de Carabineros. El Presidente de la República puede ahora llamarlos a retiro mediante decreto fundado e informando previamente al Senado. Se terminó con la función de “garante institucional” que se les otorgaba a las Fuerzas

<sup>14</sup> Detalles en este último aspecto se encuentran en Gonzalo D. Martner, *Modernización y des-centralización del Estado en la transición*, LOM Ediciones, Santiago, 1993.

Armadas. El Consejo de Seguridad Nacional cambió su composición y redujo sus atribuciones, las que no eran otras que las del golpe de Estado permanente, ya caídas con anterioridad en desuso por su evidente contradicción con la lógica democrática de supremacía de las autoridades emanadas de la soberanía popular. Será por delante solo un órgano asesor del Presidente<sup>15</sup>. Se terminó con los diez senadores designados y uno vitalicio en ejercicio (Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en su condición de ex Presidente) y se estableció que el Senado se compone desde 2006 por 38 miembros (en vez de 48). Además, se redujo el período presidencial de 6 a 4 años, sin reelección, en una decisión que permitió hacer simultánea la elección de presidente y parlamento y así aumentar la gobernabilidad de la democracia chilena mediante el incremento de la probabilidad de que el presidente disponga de mayoría parlamentaria. No obstante, esta modificación hizo especialmente breve el período de gobierno. Se otorgó además rango constitucional a las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, las que podrán constituirse a petición de, a lo menos, dos quintos de los diputados en ejercicio. Los ministros, funcionarios de la administración y personal de empresas del Estado, o donde éste tenga participación mayoritaria, están obligados a comparecer y proporcionar antecedentes y a concurrir personalmente a las sesiones especiales a que sean convocados por la Cámara de Diputados o el Senado. El Tribunal Constitucional dejó de tener una composición originada en órganos no emanados de la soberanía popular y está integrado por 10 miembros, de los cuales 3 son elegidos por el Presidente, 4 por el Congreso y 3 por la Corte Suprema.

En otros ámbitos igualmente importantes, las reformas ampliaron derechos ciudadanos al facilitarse la adquisición de nacionalidad para los hijos de chilenos nacidos en el exterior, corrigiendo una injusticia que afectaba a emigrantes y exiliados; consagrarse el principio de probidad de la función pública y la publicidad de sus actos, corregirse el recurso de protección ambiental y establecerse que el Estado promoverá la solidaridad territorial. La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas, así como la modificación de sus límites y fijación de capitales será ahora, asimismo, materia de ley.

La aprobación de todas estas materias fue un avance sustancial para terminar de reestablecer en Chile una democracia política y un estado de

<sup>15</sup> Integrado por los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema, los comandantes en jefe, el general director de Carabineros y el contralor general de la República.

derecho propiamente tales. Pero es poco probable que constituya un cierre de la controversia constitucional ni le otorgue legitimidad suficiente a un instrumento que debiera ser respetado y valorado por todos, lo que no es el caso aún de partes significativas de la actual Constitución. En particular, su sello sigue siendo conservador en una cuestión esencial (y no podría ser de otro modo, dada la composición ilegítima del senado en favor de los defensores del antiguo régimen, hasta marzo de 2006): el enunciado de los derechos que la Constitución debe cautelar. No se modifica la orientación económicamente liberal de los derechos fundamentales descritos en el artículo 19, ni se enuncia de acuerdo a la doctrina contemporánea los derechos civiles y políticos, de exigencia inmediata por los ciudadanos; ni los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, de exigibilidad progresiva. No es de extrañar que la definición del Estado chileno como un Estado Democrático y Social de Derecho fuera rechazada, como lo fueron la iniciativa popular de ley y la creación del defensor ciudadano.

El aspecto contingentemente más controversial, el del sistema electoral, supuestamente se resolvió esquivando el conflicto al trasladar el sistema binominal de representación parlamentaria desde la Constitución a la ley orgánica electoral, pero... subiendo para el caso el quórum como si fuera constitucional. Se requerirá, para terminar con este sistema, de 23 de los 38 votos del senado, es decir tres quintos, en vez de los ya ilegítimos 22 votos, es decir cuatro séptimos, establecidos para las leyes orgánicas constitucionales desde 1989, y no de 20 votos (para la Cámara de Diputados los requisitos son proporcionalmente los mismos). En cualquier democracia en forma, estos temas se resuelven con la mitad más uno de los parlamentarios en ejercicio, como quórum más exigente (siendo el menos exigente el de la mayoría simple de los presentes en sala). Por lo demás, como se señaló, no otra cosa señalaba la Constitución de 1980 original: en la negociación régimen militar-oposición de 1989 se aceptó consagrar un retroceso de consecuencias históricas desde el punto de vista de los principios democráticos, al aceptarse subir el quórum de aprobación a cuatro séptimos de cada cámara en el caso de las leyes orgánicas.

La ineficacia del principio de mayoría que ha prevalecido, y que seguirá prevaleciendo para estas leyes orgánicas constitucionales, contribuye al distanciamiento de los ciudadanos respecto del sistema político y tampoco permite a la oposición cumplir su rol. Este no consiste en no dejar a la mayoría llevar a la práctica sus proyectos, sino en procurar, ofreciendo sus propias alternativas, dejar de ser minoría en los eventos electorales periódicos a través de la búsqueda de la adhesión ciudadana a

esas alternativas. Cuando una oposición renuncia a su función y mantiene un poder de veto al margen de la soberanía popular, se deteriora el sistema democrático. En una democracia propiamente tal los electores votan por quienes le presentan un liderazgo y una orientación (traducida en programas más o menos detallados o realistas) para juzgar luego su realización y optar por su continuidad o cambio, haciendo efectiva o no la alternancia en el poder.

No obstante, la democracia reestablecida en sus rasgos básicos ha cosechado éxitos importantes: la convivencia entre los chilenos ha mejorado sustancialmente, las libertades y los derechos civiles y políticos se respetan y, cuando ello no ocurre, la libertad de expresión permite denunciarlo con razonable eficacia. Los tribunales de justicia poco a poco se han transformado en garantes de los derechos de las personas y han avanzado crucialmente en materia de verdad y justicia en las violaciones a estos derechos cometidas en 1973-1989. Más aún, la democracia chilena post 1990, con lentitud a veces exasperante, se ha ido reformando a sí misma y hoy alcanza estándares institucionales aceptables, aunque necesariamente perfectibles. La excepción principal la constituyen el sistema electoral y la poca profundidad de la descentralización regional y local del Estado, y por tanto de las capacidades de participación ciudadana, así como la ausencia de consagración de un Estado social de derecho. En materia de aspectos institucionales de la democracia, por tanto, sabemos relativamente bien de dónde venimos, en qué estamos y hacia dónde debemos ir.

## ¿Qué pasó con el modelo económico?

En el campo económico y social la situación es más opaca. ¿En qué hemos avanzando?, ¿en qué no?, ¿por qué? ¿En qué medida ha habido cambios en el “modelo neoliberal chileno” heredado de la gestión autoritaria de 1973-1989?<sup>16</sup>

El tránsito a la democracia debía dar lugar, en el diseño original de sus promotores, a una nueva estrategia de crecimiento con equidad alternativa al modelo neoliberal sustentada al menos por la amplia mayoría de la coalición de centroizquierda, constituida por la Concertación de Partidos por la Democracia, expresada en su oferta programática. Esto ha

<sup>16</sup> Amén de una abundante literatura al respecto, el tema de los cambios impuestos después de 1973 está tratado en Gonzalo D. Martner, *Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo 21*. LOM Ediciones. Santiago, 1999.

sido controvertido por los neoliberales chilenos y por diversos autores que se sitúan a la izquierda de esta coalición, que sostienen la tesis de la continuidad con el modelo neoliberal de la dictadura.

Modelo neoliberal chileno hubo desde luego entre 1973-1989, que para solaz de los Chicago boys nacionales fue precursor de la aplicación de las ideas de sus inspiradores Milton Friedman y Friedrich Von Hayek, y que provocó graves perjuicios para Chile, su Estado y su sociedad civil, así como para la situación socioeconómica de los desposeídos, de gran parte de los sectores medios y de no pocos empresarios. Sostendremos por nuestra parte que temas como la apertura al exterior (que se puede hacer de muchas maneras pero se realizó hasta 1989 con daño innecesario al tejido productivo) o los equilibrios macroeconómicos (que durante el período de dictadura se buscaron con políticas de choque recesivas o con enfoques equivocados como la fijación del tipo de cambio) no necesariamente tienen que ver con el modelo neoliberal y sí con estrategias económicas basadas en el interés general. Y sostendremos que las políticas redistributivas seguidas no han tenido la fuerza suficiente para superar la situación de exclusión en que vive una cuarta parte de la población chilena, razón por la cual la estrategia económica puesta en práctica ha logrado crecimiento pero no la equidad necesaria, manteniendo un modelo de desarrollo híbrido.

### *¿Validación del modelo neoliberal?*

Es de destacar, no obstante la mayor lentitud desde 1998, el éxito en materia de crecimiento. El crecimiento del período 1990-2006 ha sido el mayor de la historia económica reciente, al punto que Chile es, según las estimaciones del FMI para 2006, el país de América Latina de más alto ingreso por habitante (con 8 570 dólares, a comparar con los 2 409 dólares de 1990, año en el que Chile se situaba en sexta posición, detrás de Argentina, Uruguay, Brasil, México y Venezuela) y el único del continente que ha acortado distancias con los países industriales en el período reciente.

La postura de varios de los creadores del modelo neoliberal chileno ha sido la de intentar apropiarse, sin mucha elegancia, de los éxitos económicos posteriores a 1990. En palabras del ex ministro de Economía de Pinochet Pablo Baraona, no ha habido cambios ni podría haberlos: “Los socialistas de todos los colores han aprendido que en el mundo no se puede hacer otra cosa sino seguir estas líneas centrales de apertura comercial, equilibrio fiscal, libertad de precios y ojalá pocas empresas públicas (...)

Con todo lo que a Aylwin no le gustaba este sistema, se lo tuvo que tragar completo”<sup>17</sup>.

Pablo Baraona desarrolla la tesis de la victoria en toda la línea del enfoque neoliberal: “Es cierto que subieron los impuestos en 4% del PIB en estos 15 años, pero esos son gajes del oficio; mañana puede llegar otro que los baje. Yo opino que las regulaciones son excesivas y la más importante de todas es la inflexibilidad en el mercado laboral, pero estamos discutiendo en otro peldaño, no en la base del modelo”<sup>18</sup>.

De modo similar, pero más defensivamente, se han expresado los grandes empresarios, por ejemplo a través de Hernán Somerville: “Aprendiendo lecciones del pasado, logramos en los '90 hacer un compromiso constructivo para mirarnos al futuro con moderación, incluso de mucha gente renunciando a sus legítimas posiciones. Logramos aceptar (sic) las reformas del gobierno militar y perfeccionarlas con un hilo de continuidad a través de un diálogo público y privado ejemplar. Hay que ir ajustando el modelo, pero si se me habla de cambiar los fundamentos, el no es tajante”<sup>19</sup>.

Sergio de Castro, ex ministro de Hacienda y responsable de una de las recesiones más profundas de la historia económica chilena (la de 1982-83, catástrofe solo comparable a la que provocaron sus colegas Chicago-boys en 1975 y a la de Argentina 20 años después), mantiene la línea de la apropiación pero revelando más claramente su convicción real: “Siempre he dicho y seguiré diciendo que el gran mérito del gobierno de Aylwin fue precisamente validar el modelo, porque al leer todo lo que publicaba CIEPLAN, eran incendios contra la política económica”, para luego añadir que “se ha perdido el culto a la eficiencia, lo que para un economista es crucial (...), se han aprobado una serie de leyes por motivos políticos más que técnicos, específicamente en el campo laboral, donde me parece una cosa casi perversa. Todos saben que esas cosas les hacen mal a los trabajadores y sobre todo a los más pobres y, sin embargo, se aprueban, como la ley que reajustó excesivamente el salario mínimo en 1998. Con todo esto se va perdiendo la competitividad chilena”<sup>20</sup>. Y agrega a mayor

<sup>17</sup> Pablo Baraona, entrevista en *La Tercera*, 23 de octubre de 2005.

<sup>18</sup> Pablo Baraona, *ibid.* El cambio a la base 1996 de las Cuentas Nacionales y el cambio de metodología de las cuentas presupuestarias implicó un recálculo del peso de los ingresos y gastos públicos, por lo que los datos de un incremento de 4% de la carga tributaria se redujeron a 3%, como se menciona más adelante.

<sup>19</sup> Entrevista a Hernán Somerville, presidente de la asociación empresarial Confederación de la Producción y el Comercio, *El Mercurio*, 23 de octubre de 2005.

<sup>20</sup> Sergio de Castro, entrevista en *La Tercera*, 23 de octubre de 2005.

abundamiento: “Debieran haberlo (el salario mínimo) eliminado hace mucho tiempo (...) y con flexibilidad laboral absoluta”<sup>21</sup>. Todo esto dicho por quien tiene seguramente ingresos no una sino varias decenas de veces superior al ingreso mínimo, y que propone que este sea aún inferior a su nivel actual, no precisamente demasiado elevado, para “aumentar la competitividad”...

Los defensores de las ideas neoliberales parecen intentar en realidad “validar” su propia reivindicación ante la sociedad, después de no haber sido aceptadas por la mayoría de los ciudadanos (véase las candidaturas presidenciales de Hernán Büchi en 1989, de José Piñera en 1993 y Joaquín Lavín en 1999-2000 y 2005, todos ellos economistas neoliberales colaboradores de la dictadura militar), sobre la base de oponer a su enfoque el fantasma de la planificación centralizada y la estatización de los medios de producción. Todo lo que no sea reivindicar, en términos actuales, algo así como el “modelo norcoreano”, los neoliberales chilenos lo consideran una victoria de sus ideas, como si no hubiera en el mundo, y en Chile, una vasta gama de ideas económicas distintas de las de los coreanos del norte y las de ellos, y de modelos de desarrollo económico que combinan Estado, mercado y sociedad de variadas formas, con resultados considerablemente más exitosos que los que se empeñaron en imponer mediante los procedimientos criminales de una dictadura. Y al mismo tiempo que se atribuyen los éxitos desde 1990 en materia de crecimiento, rechazan las regulaciones laborales y tributarias establecidas, como si estas no fueran parte de la política que condujo a los resultados que reivindican para sí.

Desde el otro lado del espectro ideológico, se ha enunciado la tesis del transformismo. De acuerdo a Tomás Moulian, las políticas seguidas desde 1990 serían una especie de engaño premeditado de los que han gobernado el país en democracia para mantener la continuidad de lo que llama la “fase constitucional” de la dictadura después de 1980: “La actual coalición no ha creado un proyecto, más bien administra con *expertise* el diseño de modernización del gobierno militar, marcado por el sello neoliberal”<sup>22</sup>. En la misma vena, Gabriel Salazar y Julio Pinto señalan de manera perentoria: “Es un hecho que en materia de estrategias de desarrollo, los gobiernos de la Concertación han optado por mantener el curso adoptado por la dictadura”, excepción hecha de “una mayor sensibilidad frente a las inequidades sociales”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Sergio de Castro, entrevista en *La Segunda*, 21 de octubre de 2005.

<sup>22</sup> Tomás Moulian, op. cit., p.75.

<sup>23</sup> Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea de Chile. Volumen III*, p. 61.

Guillermo Larraín, en un análisis más complejo y desde la coalición de gobierno, tiende a darle razón a esta interpretación. En efecto, caracteriza a lo que denomina genéricamente el modelo chileno como una síntesis que entiende en definitiva armónica y satisfactoria de tres componentes: 1) la herencia del régimen militar, que considera mucho más reducida que la que se autoadjudican sus autores [“en el plano conceptual su aporte fue la reforma de la seguridad social, las privatizaciones y la desregulación (...) y en el plano práctico (...) llevó a cabo no solo aquellas reformas que conceptualmente creó, sino otras cuya necesidad era clara desde hace un par de décadas”, agregando que “el paradigma de esto es la apertura de la economía, la cual se pretendió hacer sucesivamente en los gobiernos de Ibáñez, Alessandri y Frei, pero todos fracasaron”]; 2) las políticas de los gobiernos democráticos desde 1990 y 3) las ideas de Aníbal Pinto y Jorge Ahumada, que entiende inspiraron tempranamente “la apertura comercial, la tecnificación de la política económica, el control presupuestario y la estabilización inflacionaria y financiera”<sup>24</sup>. Se trata de una suerte de ecumenismo de amplio espectro que, puede conjeturarse, no necesariamente identificaría a unos y otros de los convocados a semejante síntesis, lo que nunca sabremos, pues Ahumada y Pinto fallecieron hace ya mucho tiempo. Pero sobre todo, ¿quién con un poco de criterio profesional se va a oponer a la intención de tecnificar la política económica o de controlar el presupuesto o la inflación? Son pocos los economistas chilenos, o de cualquier parte del mundo, que se opondrían a algo así, con lo que pierde especificidad toda discusión sobre modelos económicos. En suma, la inespecificidad inconducente de las tesis de la gran complicidad o de la gran síntesis ecuménica no nos hace avanzar mucho en la respuesta a la pregunta sobre la continuidad y cambio en materia económico-social en Chile desde 1990.

Una tesis en este sentido es la que desarrolla Manuel Castells al establecer la distinción entre lo que denomina el paso de un modelo liberal autoritario excluyente a un modelo liberal democrático incluyente<sup>25</sup>. Sin embargo, como veremos, la dimensión de inclusión ha encontrado límites importantes, por lo que esta descripción no refleja, o al menos no aún, las realidades prevalecientes en Chile. Por lo demás, es propio de los modelos económicos liberales no ser incluyentes, pues se oponen al Estado Social,

<sup>24</sup> Guillermo Larraín Ríos, *Chile Fértil Provincia. Hacia un Estado liberador y un mercado revolucionario*, Random House Mondadori, pp. 38-43.

<sup>25</sup> Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2005.

aunque el entorno político en el que se desenvuelvan haya mutado del autoritarismo a la democracia. Recordemos a Bobbio: aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como Estado de derecho como al mismo tiempo Estado mínimo, existen Estados de derecho que no son mínimos (por ejemplo el Estado Social contemporáneo) y también existen los Estados mínimos que no son Estados de derecho.

Ernesto Ottone y Carlos Vergara, por su parte, prefieren referirse no ya a modelos antitéticos de desarrollo presentes en la historia económica chilena reciente, sino a la “experiencia chilena” desde 1990, con sus componentes de política pública orientadas al crecimiento y a la equidad<sup>26</sup>, lo que de alguna manera elude el debate.

En la economía académica actual se emplea la noción de “modelo” como algo distinto de un ideal a alcanzar o un conjunto sistemático de políticas económicas orientadas en una dirección, que son las acepciones del lenguaje cotidiano en la materia. La “corriente central” de la economía convencional recurre con frecuencia a modelos en tanto estilizaciones altamente abstractas, en que a partir de supuestos conductuales básicos de los agentes económicos (maximizadores de utilidad, en particular) se realiza una o varias construcciones de encadenamientos lógicos. Estas construcciones están basadas necesariamente en simplificaciones, las que con frecuencia son sin embargo poco realistas, pues suponen que las prácticas efectivas de los agentes económicos resultan de un cálculo racional orientado a optimizar resultados. Y esto es harina de otro costal, aunque subrayemos que las conductas socioeconómicas suelen ser más complejas que estas simplificaciones, que denotan juicios de valor no fundados, mientras las estimaciones econométricas que a veces las acompañan no validan con demasiada frecuencia sus predicciones. Este es el caso de muchos modelos de estimación del crecimiento, de modelos de impacto del gasto público y la tributación, de modelos de impacto de las regulaciones salariales y así sucesivamente, como se hará notar en diversas partes de este texto.

Siguiendo un método histórico-analítico, el más recomendable en economía, Robert Boyer y Michel Freyssenet nos guían por el derrotero de la especificidad en materia de desarrollo económico. Distinguen en el siglo XX no menos que unos ocho modos de crecimiento de la economía. Lo hacen considerando que el ingreso nacional puede ser principalmente

dinamizado: 1) por la inversión, 2) por el consumo interno 3) por las exportaciones, y además consideran 4) la forma de distribución de ese ingreso, 5) las maneras de manejar las incertidumbres en el mercado de bienes y de capitales y 6) el uso de la fuerza de trabajo. Distinguen también modelos productivos a nivel de la empresa según 1) la política de producto, 2) la organización productiva y 3) la relación salarial<sup>27</sup>.

A pesar de la amplitud de las distinciones ofrecidas por estos autores, que nos llevaría un largo trecho describir aquí en su totalidad, ninguna permite encasillar cabalmente nuestro actual “modo de crecimiento”, aunque el modo de crecimiento desigual y rentista que identifican describe bastante bien aquel prevaeciente en Chile durante 1974-1989, pero no así la evolución posterior<sup>28</sup>.

Pero si seguimos la filosofía de estas distinciones, definiremos para nuestros propósitos un modelo de desarrollo como una modalidad de interacción estable entre las estructuras políticas y un modo de crecimiento económico, asociado éste a un modo de asignación de recursos y a un modelo productivo de organización predominante de las empresas y las relaciones salariales. Nuestra noción de modelo de desarrollo incluye entonces el entorno institucional (democrático o autoritario y sus variantes), el modo de crecimiento (con sus diversas combinaciones posibles en las fuentes dinamizadoras del ingreso y en su distribución), el modo de asignación de recursos (en el mercado de bienes y en el mercado de factores) y el modelo de empresa prevaeciente.

---

<sup>27</sup> Robert Boyer y Michel Freyssenet, *Les modèles productifs*. Editions La Découverte, Paris, 2000.

<sup>28</sup> Describamos dos de estos ocho modos de crecimiento para tenerlos como referencia negativa y positiva. En primer lugar, el *modo de crecimiento desigual y rentista* sería, de acuerdo a nuestros autores, el que corresponde a muchas economías periféricas y se caracteriza por un crecimiento dinamizado por las exportaciones de materias primas o de productos agrícolas y por una distribución de los incrementos de renta fuertemente desigual y con tendencia al clientelismo, con una evolución del mercado interno fuertemente cíclico y con condiciones legales de producción sometidas a cambios frecuentes. En segundo lugar, el *modo de crecimiento coordinado y exportador organizado*, que corresponde al de Alemania y Suecia desde los años cincuenta, sería aquel que se apoya en la exportación de bienes y servicios suficientemente especializados como para no poder ser objeto de competencia vía precios. La distribución del ingreso nacional se realiza en este caso en función de las ganancias de este tipo de competitividad, de manera nacionalmente coordinada y poco jerarquizada, con predominio de los segmentos medios y superiores a raíz de sus altos salarios. El trabajo, por su parte, estaría caracterizado por una gran estabilidad en el empleo, una importante proporción de asalariados calificados, sindicatos poderosos y cooperativos y una protección social desarrollada.

---

<sup>26</sup> Ernesto Ottone y Carlos Vergara, *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*. Editorial Debate, Santiago, 2006.

Esto nos lleva a diferenciar “estrategia” de “modelo”, en tanto la primera (conjunto de políticas orientadas en una dirección determinada) puede ser congruente para mantener un modelo de desarrollo o proponerse modificarlo, lo que solo es posible si tiene la extensión en el tiempo requerida y la intensidad suficiente, o bien, alternativamente, puede no lograr alterar el modelo vigente si su extensión es limitada y su intensidad es baja.

La estrategia neoliberal consagró en Chile, con los medios de una dictadura, un modelo de desarrollo autoritario y desigual en el período 1973-89 que incluyó un modo de crecimiento basado en las exportaciones, que deprimió el consumo promedio y el gasto público, que deterioró la distribución del ingreso y el consumo, que desreguló el mercado de bienes y estableció una relación salarial desregulada y un modelo de empresa hiperconcentrado.

Este dejó de existir no porque terminó el autoritarismo, mudando simplemente a un modelo de desarrollo democrático-neoliberal, sino porque una estrategia de crecimiento con equidad de baja intensidad cambió el modo de crecimiento a nivel de las fuentes de dinamización del ingreso (inversión y consumo), aunque no su distribución, reguló algo más el mercado de bienes y modificó solo en parte el modelo productivo a nivel de la empresa. Por ello no es posible considerar, a su vez, que esté en vigencia un modelo de desarrollo democrático igualitario (con mejor distribución del ingreso, mayor regulación del mercado de bienes, de capitales y del trabajo conducente a más cohesión social) como el que desearía la mayoría de los componentes de la coalición que ha gobernado desde 1990, sino un modelo de desarrollo democrático híbrido.

En efecto, Chile ha podido obtener un crecimiento de su economía del orden de 5% anual en promedio desde 1990, sin graves recesiones (con excepción de la de 1999), lo que le ha permitido más que duplicar el ingreso por habitante, contrastando con toda la historia económica de Chile en el siglo XX. Esto no puede atribuirse al modelo autoritario-neoliberal, pues aunque evidentemente no se ha adoptado un sistema de planificación central de precios y cantidades, ironías aparte, la política macroeconómica se ha alejado de los ajustes automáticos y las políticas que inciden en los mercados de factores han alterado sus parámetros previos, como lo subrayan los economistas ortodoxos de la Universidad de Chicago antes citados. Subrayemos que el crecimiento en el período en que estuvieron a cargo de la economía no fue ningún milagro, contrariamente a lo que sostienen sus propagandistas y que los impulsa a intentar apropiarse de lo

que vino después: alcanzó en promedio solo cerca de 3% anual, es decir una cifra inferior a la del período democrático previo a 1973 (3,8% entre 1940 y 1970), y sustancialmente inferior a la etapa democrática actual (cercano al 6%). Si milagro hay, aunque en economía no hay milagros, es el del crecimiento desde 1990, que es casi el doble del obtenido por el régimen militar en un período similar de tiempo.

Respecto a cómo se descomponen las fuentes de ese crecimiento por el lado de la demanda, la evidencia se resume en el cuadro 1, la que muestra que el modo de crecimiento ha sufrido alteraciones significativas. Entre 1973 y 1990 el crecimiento fue dinamizado por las exportaciones y la inversión, mientras en promedio el consumo de los hogares y del gobierno permaneció estancado, especialmente desde 1982, con consecuencias negativas para el bienestar de una mayoría de la población que vio caer su nivel de vida de manera dramática en las crisis de 1975 y de 1982-83.

**Cuadro 1**  
**Variación anual del Gasto del PIB (%), 1974-2005**

Componentes del gasto del PIB	1974-1981	1982-1989	1990-1999	2000-2005
Gasto en Consumo Final de Hogares	3,3	-0,1	5,6	4,6
Gasto en Consumo Final de Gobierno	1,7	0,1	3,2	3,7
Formación Bruta de Capital Fijo	9,6	6,2	5,6	9,5
Exportaciones de Bienes y Servicios	12,7	8	9,3	6,4

Fuente: Banco Central de Chile, valores a precios constantes en base 1977 hasta 1985, base 1986 en 1985-2000 y base 1996 en 2000-2005.

En cambio, a partir de 1990, el crecimiento empezó a ser dinamizado también por el consumo de los hogares, que ha experimentado una mejoría considerable al crecer a una tasa incluso levemente superior a la del PIB, en contraste con su estancamiento previo (promedio que escondía una regresión en el consumo de los hogares más pobres durante la severa crisis de 1982-83), generando un patrón de comportamiento más equilibrado entre los grandes componentes de la demanda agregada. El consumo de gobierno también se recuperó en democracia, pero con tasas de expansión promedio modestas e inferiores al crecimiento del gasto global.

Mientras la inversión crecía menos, a precios constantes, que las exportaciones entre 1973 y 1990, y también en la década de 1990, desde el año 2000 la formación de capital se incrementa a un alto ritmo anual promedio, superior al de las exportaciones, manteniendo el consumo de

los hogares un buen ritmo de crecimiento. La salida de la crisis de 1999, lenta y dificultosa, se ha encaminado a reforzar el peso de la demanda interna en la dinámica económica, aunque se mantenga una expansión de las exportaciones.

En sus trazos gruesos la estrategia de crecimiento con equidad ha tenido como resultado un importante crecimiento promedio acompañado de un mejoramiento de la magnitud y del impacto de las políticas sociales, imposibilitadas sin embargo hasta ahora de alterar los parámetros distributivos, lo que, como veremos, mantiene a una proporción significativa de la población en una condición de exclusión social severa<sup>29</sup>. No obstante, esta estrategia logró contener en Chile la regresión distributiva que se ha observado en América Latina de manera generalizada en la década de 1990. Este es un logro que contrasta además con el sistemático deterioro distributivo ocurrido en 1973-1989.

### *Chile y el Consenso de Washington*

A mayor abundamiento respecto a cuánto hay de continuidad y cuánto de cambio en Chile desde 1990 en materia económico-social, acudamos al decálogo de John Williamson, que sintetizó el famoso “Consenso de Washington” y que ha sido adoptado como una descripción convencional de las concepciones neoliberales<sup>30</sup>:

1. disciplina presupuestaria;
2. reforma fiscal con bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas;
3. liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés;
4. tipos de cambio competitivos;
5. liberalización comercial;
6. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;

<sup>29</sup> Respecto de la sustentabilidad ambiental de este esfuerzo, cabe señalar que, sin perjuicio de los fundamentos de política ambiental creados desde 1990 frente al absoluto vacío existente previamente en la materia, ha prevalecido en buena medida el aserto equivocado según el cual un mayor crecimiento permitiría más tarde abordar políticas efectivas de conservación, lo que constituye esta área en una tarea pendiente, especialmente en la creación de normas de uso de recursos naturales y de emisión y sobre todo la vigilancia de su cumplimiento, muchas veces inexistente o precario.

<sup>30</sup> John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform?”, en John Williamson (ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?*. Institute for International Economics, Washington DC, 1990.

7. privatizaciones;
8. desregulaciones;
9. cambios en las prioridades del gasto público a favor de salud, educación e infraestructura, y
10. garantía de los derechos de propiedad.

**Cuadro 2**  
**Indicadores económicos y sociales de Alessandri a Lagos**

Indicadores	1958-64	1965-70	1971-73	1974-89	1990-93	1994-99	2000-05
PIB	3,7	4,0	1,2	2,9	7,8	5,5	4,4
Exportaciones	6,2	2,3	-4,2	10,6	9,6	9,4	6,4
Inflación	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	2,7
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	13,3	7,3	7,3	8,9
Índice salario real	62,2	84,2	89,7	81,9	100	123,4	129,3
Déficit fiscal	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,2	-0,4
Distribución del ingreso 20/20	12,1	13,5	10,5	16,4	12,6	13,6	12,8
Esperanza de vida	58	61	64	70	74	75	76
%Pobreza	-	-	-	38,6	32,6	21,7	18,8
%Indigencia	-	-	-	12,6	8,8	5,6	4,7
Gasto Público/PIB	-	-	-	-	22,1	22,0	24,3
Gasto Social/PIB	-	-	-	-	12,8	13,1	14,9
Impuestos/PIB	-	-	-	-	17,0	17,5	18,1
Impuesto renta/PIB	-	-	-	-	3,6	3,7	4,5
Ingresos cobre/PIB	-	-	-	-	2,4	1,2	0,7

Fuentes: A partir de Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings, *Reformas, crecimiento y políticas sociales desde 1973*, LOM-CEPAL, Santiago, 2000; Banco Central de Chile ([www.bancocentral.cl](http://www.bancocentral.cl)), Dirección de Presupuestos ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)) y Ministerio de Planificación ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)).

Nuestro argumento es que no es apropiado caracterizar como necesariamente neoliberal:

– practicar la disciplina presupuestaria (1), pues la indisciplina presupuestaria no aporta nada bueno a ningún proyecto social, y en tanto la política fiscal admita déficits temporales como instrumento contracíclico de regulación coyuntural y eventualmente déficits por períodos prolongados que financien inversiones socialmente rentables con endeudamiento de largo plazo de costo sustentable;

– integrar la economía nacional a la economía mundial en los ámbitos financiero, comercial y de inversión externa, con libertad cambiaria regulada, (3, 5, 6 y 4), pues la alternativa de la autarquía es ineficaz e inequitativa, siempre que esta integración se realice con mecanismos protectores de la economía nacional contra las fluctuaciones bruscas del corto plazo de la economía mundial, e incluyendo una política industrial y de innovación

que estimule un patrón de inserción internacional favorable a la creación de ventajas dinámicas de especialización y a la cohesión social y territorial;

- otorgar prioridad presupuestaria al gasto en salud y educación y a la infraestructura, lo que es simple sentido común (9), y desde luego mucho más apropiado que priorizar el gasto militar o en burocracia improductiva, por ejemplo;

- garantizar derechos de propiedad, en tanto se sometan al interés general en materias tributarias, sociales, urbano-territoriales, sanitarias y ambientales (10).

Son, en cambio, neoliberales:

- las reformas tributarias que disminuyen la progresividad del impuesto (2);

- las privatizaciones y desregulaciones indiscriminadas (7 y 8).

Estas políticas, junto a la religión del equilibrio presupuestario y de la disminución del gasto público, la liberalización generalizada de los mercados sin regulaciones (que se entienden en el enfoque neoliberal como peores que cualquier falla de mercado que procuren subsanar), la apertura indiscriminada al exterior, son perjudiciales a la equidad y en determinadas circunstancias también al crecimiento. En palabras de Joseph Stiglitz: "Si existe un consenso hoy respecto a qué estrategias tienen más posibilidades de promover el desarrollo de los países más pobres en el mundo, es este: no hay consenso excepto que el Consenso de Washington no proveyó la respuesta. Sus recetas no fueron ni necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso, aunque cada una de sus políticas tuviera sentido para países particulares en tiempos particulares (...). Hubo una falla en la comprensión de las estructuras económicas de los países en desarrollo, focalizando en un conjunto de objetivos muy estrecho y en un conjunto muy limitado de instrumentos. Desde luego, los mercados por sí mismos no producen resultados eficientes cuando la tecnología está cambiando o cuando existe aprendizaje respecto de los mercados; estos procesos dinámicos están en el corazón del desarrollo y existen importantes externalidades en este tipo de procesos dinámicos, dando lugar a un importante papel para el gobierno. Los exitosos países del Este de Asia reconocieron ese rol; las políticas del Consenso de Washington no lo hicieron"<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Joseph E. Stiglitz. *Post Washington Consensus Consensus*, Working Paper Series, Initiative for Policy Dialogue, 4 de noviembre de 2004, en <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/programs/item.cfm?prid=18&iyid=13&itid=553>.

Los gobiernos chilenos no han seguido estas políticas desde 1990, las han cambiado de signo o bien no las han acentuado, según los casos. En particular, en tres aspectos cruciales y sistémicos la política seguida no es neoliberal: la carga tributaria, las privatizaciones y las relaciones laborales.

Las políticas neoliberales postulan disminuir tanto la carga tributaria como los impuestos directos. Chile ha aumentado desde el 14,9% del PIB en 1990 al 18,2% en 2005 la carga tributaria (excepto cobre, de evolución volátil y exógena). Aunque el grueso de la tributación es a las transacciones y de carácter indirecto, en su estructura ha crecido el peso del impuesto a la renta (la tasa marginal más alta al impuesto a la renta se disminuyó innecesariamente, pero se mantiene en un 40%, que está entre las más elevadas de América Latina y del mundo), junto al establecimiento en 2005 de un royalty a la minería.

Esta política, asociada al incremento de la recaudación tributaria fruto del propio crecimiento, ha permitido que el gasto social haya aumentado sustancialmente durante los años 1990. Esto explica, lo que no ha hecho ningún país latinoamericano desde 1990, que se haya triplicado el gasto social en salud y establecido desde 2002 un sistema de derechos de acceso universal garantizado para las principales patologías (la esperanza de vida pasó de 69 a 76 años y la mortalidad infantil disminuyó de 18 a menos de 10 por mil). O que se haya multiplicado por más de dos el gasto social en educación, con una reforma de enorme envergadura (la cobertura preescolar pasó entre 1990 y 2003 de 21% a 32%; a nivel de enseñanza básica, de 97% a 99%; en la educación media de 80% a 90% y en la educación superior del 16% al 32%). O que la vivienda social haya crecido explosivamente, con más de un millón de nuevas soluciones construidas.

**Cuadro 3**  
**Indicadores fiscales**

Período	Gasto Gobierno General/PIB	Ingresos Tributarios/PIB	Balance fiscal/PIB
Año 1990	22,1	15,1	2,4
Promedio Gobierno Aylwin	22,1	17,0	2,0
Promedio Gobierno Frei	22,1	17,5	1,2
Promedio Gobierno Lagos	23,4	18,0	0,7

Fuente: Dirección de Presupuestos, Informes de las Finanzas Públicas, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).



Por todo el territorio se han levantado nuevas escuelas, consultorios, hospitales, áreas verdes, campos deportivos. De acuerdo a las cifras de los dos últimos censos, el 73% de los chilenos es hoy dueño de la casa en que vive. Mientras en 1982 un 27% de los hogares disponía de TV en colores, un 49% de refrigeradores, un 35% de lavadoras y un 11% de teléfono fijo, en 2002 lo hacía un 87%, un 82%, un 79% y un 51% de los hogares, respectivamente. La escolaridad media de la fuerza de trabajo pasó de 7,7 a 10,4 años. El 98% de los hogares tiene hoy electricidad; un 92%, agua potable y alcantarillado. La infraestructura productiva (caminos, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, banda ancha internet) se ha modernizado de manera considerable.

Como consecuencia del crecimiento y de estas políticas, la pobreza absoluta disminuyó de 38,6% de la población en 1990 a 18,8% en el 2003 y la extrema pobreza absoluta de 12,6% a 4,7% en este mismo período (aunque un enfoque de pobreza relativa lleva a conclusiones distintas, como veremos).

Por tanto, cabe constatar un crucial cambio de signo en materia de acción pública respecto de la política neoliberal vigente hasta 1990. No obstante, nuestra apreciación es que este cambio de signo no ha tenido la intensidad y la permanencia suficientes en el tiempo.

En el cuadro 4 se reseña los gastos públicos a partir de la nueva clasificación funcional provista por la Dirección de Presupuestos desde 2004, la que indica que el gasto del gobierno central, si bien ha aumentado sustancialmente en términos absolutos, es en proporción del PIB un 0,9% más bajo en 2005 que en 1990 y un 6,4% menor que en 1987. La disminución del peso de las funciones tradicionales del Estado gendarme (de 3,9% del PIB en 1990 –último año en que el presupuesto fue fijado por la dictadura– a 3,3% en 2005, gracias a la disminución del peso relativo del gasto en defensa militar) fue absorbida por el incremento equivalente del peso de las funciones económicas (de 2% a 2,6% del PIB), es decir básicamente del gasto en infraestructura. Las funciones sociales que en 1987 alcanzaban un 15,3% del PIB, fueron disminuidas en la etapa final del régimen militar (a 12,3% en 1990) y luego incrementadas sucesivamente desde 1990 por las nuevas autoridades democráticas, llegando a 14,4% del PIB en el año 2000, para volver a caer en 2005 al 12,5% del PIB. Esto se explica por la disminución de la carga fiscal del sistema previsional antiguo, sin que las holguras liberadas se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible y será objeto de corrección con la reforma al sistema de pensiones en

preparación, y por una cierta disminución del esfuerzo de gasto público en educación en relación al PIB. El gasto en salud y en educación, en cambio, incrementaron su peso en un 1% del PIB desde 1990 cada uno como fruto de las reformas realizadas. Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo, así como en medio ambiente, mantienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada.

**Cuadro 4**  
**Distribución funcional del gasto del gobierno central**  
**(% del PIB), 1987-2005**

Funciones del Estado	1987	1990	1994	2000	2005
<b>Funciones tradicionales del Estado</b>	<b>5,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>
Orden y seguridad	1,0	0,9	1,0	1,2	1,3
Órganos centrales	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7
Defensa militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3
<b>Funciones económicas</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>
Transporte	1,3	0,8	1,4	1,5	1,7
Agricultura	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Investigación y desarrollo con fines económicos	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Otros económicos	1,2	1	0,9	1,0	0,4
<b>Funciones sociales</b>	<b>15,3</b>	<b>12,3</b>	<b>11,7</b>	<b>14,4</b>	<b>12,5</b>
Edad Avanzada	8,1	6,7	5,4	6,1	4,9
Educación	3,0	2,3	2,5	3,9	3,3
Salud	2,0	1,9	2,4	2,8	2,9
Vivienda social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8
Familia e hijos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,5
Desempleo	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1
<b>Funciones ambientales</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
Urbanización y servicios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Protección del Medio Ambiente	0	0	0,1	0,1	0,1
<b>Deuda pública</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Otros</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>
<b>Total</b>	<b>26,3</b>	<b>20,7</b>	<b>19,9</b>	<b>22,3</b>	<b>19,8</b>

Fuente: En base a Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1987-2003 y 1996-2005.

A su vez, la estructura de retribuciones salariales y del capital sigue siendo polarizada en extremo y persiste en Chile una especialmente desigual distribución del ingreso monetario de las familias, es decir una de las peores en el mundo, y una ausencia manifiesta de igualdad de oportunidades de desarrollar los proyectos de vida de cada cual, con una educación notablemente segmentada. Estos hechos mantienen en un alto nivel en la agenda pública la preocupación por la justicia distributiva y obligan a una reflexión más amplia sobre la viabilidad de la democracia sin una suficiente regulación social y ecológica de los mercados, capaz de actuar frente a las incertidumbres, que junto al impulso de acumulación, estos generan en todos los intersticios de la sociedad.

No obstante, como segundo aspecto sistémico, ha habido un continuo crecimiento de los salarios reales y un aún mayor incremento del salario mínimo, contrariamente a las clásicas políticas neoliberales de contención salarial para supuestamente promover la competitividad y el empleo. La productividad (la llamada productividad total de los factores) se ha incrementado en un 2-2,7% anual desde 1990 (explicando más o menos un tercio del crecimiento) y los salarios reales lo han hecho en un 3,5% anual entre 1992 y 2002 (y cerca del 2% en 2002-2006), hecho también inédito en América Latina<sup>32</sup>. El salario mínimo –que afecta en forma directa al 8% de los asalariados– lo ha hecho a una tasa sistemáticamente mayor (pasando de un 31% a un 43% del salario promedio), alcanzando uno de los niveles más altos en su historia, para gran escozor de los neoliberales que le atribuyen un impacto negativo en el empleo de los trabajadores con menos calificación (que ciertamente nadie ha podido probar, ni en Chile ni en ninguna otra parte<sup>33</sup>).

<sup>32</sup> Ver *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*, vol. 19, París, 2005, y Joseph Ramos, “Los vulnerables”, en *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 2004.

<sup>33</sup> El trabajo de Kevin Cowan, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera, *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, Departamento de Economía Universidad de Chile, Santiago, 2005, plantea conjeturas en este sentido sin probarlas, al no haber un grupo de control en sus observaciones estadísticas, como bien observa en el mismo volumen David Bravo. Respecto a las economías industriales, ver Jean Paul Fitoussi, *El debate prohibido*, Paidós, Madrid, 1996, p.125, quien recalca que sobre esta materia existe una multitud de estudios y “siempre resulta posible oponer a un estudio serio, que demuestre que un incremento en el salario mínimo tiene como efecto un incremento en el paro, otro estudio que demuestre lo contrario. Sin embargo, algo resulta evidente: el efecto del salario mínimo, como la mayoría de los elementos rígidos que caracterizan el mercado de trabajo, no debe ser despreciado, ni en un estudio ni en otro. Una vez demostrada su existencia, resulta tener una influencia menor de la prevista”.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin se encareció el despido, aumentando la indemnización de un mes por año trabajado desde un tope de 5 a uno de 11 meses. En el gobierno de Ricardo Lagos se estableció un seguro de desempleo y se mejoró las condiciones de formación de sindicatos y de negociación colectiva, aunque, como se señaló, de manera todavía insuficiente. Nada semejante a una liberalización del mercado de trabajo de tipo neoliberal ha ocurrido (como la promovida por Sergio de Castro, según hemos visto más atrás). El desempleo mantuvo una trayectoria de disminución hasta 1997, para luego deteriorarse por un prolongado período (como consecuencia de una política macroeconómica que amplificó los efectos de la crisis asiática de 1998-99) y recuperarse recién a partir de 2004, acompañando el ciclo económico.

En materia de empresas públicas, como tercer aspecto sistémico, no ha existido una política indiscriminada de privatizaciones, como la receta neoliberal indica de acuerdo al postulado de que toda gestión pública sería siempre más ineficiente que la privada<sup>34</sup>. Con la excepción de la carga ferroviaria privatizada por Aylwin y de las 3 principales empresas de agua potable privatizadas por Frei (en las que sin embargo el Estado conserva un porcentaje importante de la propiedad, mientras en el resto de las empresas regionales de agua potable el gobierno de Lagos interrumpió las privatizaciones y las reemplazó por concesiones de la operación, las que también se aplicaron en los puertos por Frei), las más importantes empresas del Estado no han sido privatizadas desde 1990. Si bien se han creado grandes explotaciones mineras privadas, que representan la mayoría de la producción actual, la principal empresa chilena sigue siendo CODELCO, creada con la nacionalización del cobre en 1971, mientras sigue siendo estatal la producción y refinación de petróleo; existe una importante banca estatal, un canal de televisión pública abierta que es líder en su área (otra cosa es lo criticable de muchos de sus contenidos), un metro y ferrocarriles públicos que realizan enormes inversiones, empresas estatales de abastecimiento de zonas aisladas, de regulación de los precios de cereales, de procesamiento de minerales de pequeños productores.

Contrariamente a los postulados neoliberales, Chile sigue teniendo un Estado productor importante (ciertamente no comparable al vigente hacia 1970 y menos hacia 1973, pero uno que también tiene consecuencias sistémicas: basta imaginar cómo funcionaría la economía chilena sin

<sup>34</sup> Una crítica analítica y factual a este postulado se encuentra en Gonzalo D. Martner, *Gobernar el mercado*.

CODELCO y ENAP, sin CORFO, Banco del Estado, INDAP o ENAMI), a la vez que, aunque no de modo suficiente para cautelar plenamente el interés del consumidor, las regulaciones sobre el sector privado, si bien aún débiles, se han fortalecido.

A modo de ejemplo, los procesos de fijación tarifaria en los sectores de servicios básicos terminan con frecuencia en disputas ante los tribunales promovidas por las empresas reguladas (especialmente en el ámbito telefónico y eléctrico), antes que en una subordinación a sus intereses, por mucho que quede un largo trecho por avanzar en defensa de los intereses de los usuarios (la creación del Tribunal de la Competencia y la promulgación de mayores derechos de los consumidores han ido en la buena dirección en el gobierno de Lagos). A la vez, se ha logrado construir espacios de colaboración público-privada, especialmente en el sistema de concesiones de obras públicas y servicios sanitarios, que han permitido realizar enormes inversiones financiadas privadamente en base a los ingresos futuros constituidos por las tarifas pagadas por los usuarios y no ya por los impuestos generales, con un efecto distributivo positivo.

Por otra parte, si una política neoliberal es aquella que restringe el tamaño y el rol del Estado, que privatiza los servicios públicos y desregula los mercados en beneficio de los poderes económicos privados, no es una política neoliberal mantener un equilibrio fiscal estructural e insertar ventajosamente a la economía nacional en la economía mundial. Es más bien una política que promueve el interés general (o si se quiere mejora la situación a largo plazo de todos los agentes involucrados, sin perjudicar gravemente a nadie, es decir una modificación del statu quo a la Pareto).

Una política fiscal apropiada es, como mencionamos, aquella que en el ciclo económico actúa a través de déficit presupuestarios y se endeuda cuando la demanda efectiva se encuentra deprimida respecto al producto potencial, y que actúa a través de superávit (es decir desendeudamiento público) cuando la demanda excede el producto potencial, con un balance global en el ciclo completo (una política de este tipo es la que recomienda por ejemplo la Unión Europea a sus países miembros, con un límite de déficit de 3% del PIB). Puede tener también sentido una política de superávit estructural si el ahorro así generado se emplea en sustentar tareas sociales futuras, como las pensiones y fondos de ahorro para la educación, como también puede tenerlo financiar la inversión pública con deuda y no con impuestos si los mercados de capitales funcionan apropiadamente, sin efectos desestabilizadores, y los retornos sociales de la inversión son mayores que el sacrificio que el endeudamiento impone a las futuras

generaciones. Lo que no es recomendable desde el punto de vista del interés general, en tanto solo atiende las urgencias del corto plazo hipotecando el futuro, es desestabilizar la economía mediante déficit fiscales recurrentes ni es equitativo acumular deudas improductivas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida.

En Chile se optó desde 2000 por una política de superávit estructural anticíclica que ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable). Hubiese sido deseable una mayor flexibilidad para atacar el desempleo agudo provocado por la crisis de 1999 y la equivocada política de tasas de interés elevadas practicada por el Banco Central, mediante, por ejemplo, metas multianuales, para acentuar la capacidad de acción contracíclica, y establecer una trayectoria, a medida que la regla ganaba credibilidad, como lo ha hecho, de tránsito del superávit al balance estructural.

Esto no ocurrió por temor a déficit fiscales superiores a 1% del PIB que hubieran eventualmente sido mal recibidos por los mercados financieros globales, poco dados a diferenciaciones sutiles entre países en un mismo continente más bien sospechoso de proclividad al endeudamiento endémico y a episodios periódicos de crisis de deuda. No obstante, la técnica de la concesión de inversiones amplió la capacidad de financiar infraestructura.

Otro aspecto a considerar es el de las opciones en materia de inserción internacional. La inserción periférica clásica basada en la especialización de los sistemas productivos en la explotación de recursos naturales para la exportación es para muchos países pobres un modo de vinculación con el sistema mundial poco favorable, y a la vez es difícilmente modificable en el corto plazo. Cabe recalcar que suele tener un costo en crecimiento. Según Jeffrey Sachs y Andrew Warner, de acuerdo a datos para 97 países en desarrollo, sigue existiendo una relación negativa entre la dependencia de las exportaciones de recursos naturales y el crecimiento. Un país cuya parte de recursos naturales en porcentaje del PIB hacia 1970 era superior en 13 puntos de porcentaje al promedio de la muestra mencionada, experimentó en las dos décadas siguientes un crecimiento 1% inferior al del país cuya proporción es igual al promedio, en lo que se conoce como la maldición de los recursos naturales<sup>35</sup>. Este fenómeno se vincula a la pérdida de

---

<sup>35</sup> Jeffrey Sachs y Andrew Warner, *Natural resource abundance and economic growth*, Harvard Institute for International Development, 1995.

competitividad del resto de las actividades por un tipo de cambio sobrevaluado generado por la renta de los recursos naturales y además a las bajas externalidades sobre el resto de la economía de la actividad de extracción, que además favorece el comportamiento rentista y la corrupción.

Frente a esta situación, ¿es el proteccionismo la opción a seguir? No necesariamente, si genera una asignación de los recursos deficiente que impide obtener un crecimiento mayor, del cual podría provenir una más amplia base productiva que sustente la redistribución de ingresos y de activos en beneficio de los más necesitados. No, si permite que poderes económicos privados se beneficien de rentas de situación artificiales en detrimento de las mayorías trabajadoras y de su capacidad de consumo de bienes importados de menor costo relativo. Sí, si es selectivo para proteger actividades nacientes con externalidades potenciales que necesitan madurar para operar luego con economías de escalas suficientes. Sí, si es temporal para permitir readaptaciones productivas necesarias con menor costo social de corto plazo.

Para los países periféricos, abrir bruscamente sus economías tiene las más de las veces solo limitadas “ganancias estáticas” en la mejoría de la asignación de recursos, contrariamente a lo postulado por la ortodoxia neoclásica. Pero en cambio puede ampliar sus mercados, generar efectos de variedad, reforzar la competencia y aminorar la inflación, disminuir las rentas de situación derivadas del proteccionismo y permitir el beneficio de rendimientos crecientes. Abrir la economía puede también ampliar la oferta de insumos y bienes intermedios, que representan la mitad del comercio internacional, y permitir determinadas ganancias de eficiencia productiva, así como la posibilidad de cambiar de senda de crecimiento en beneficio de “ganancias dinámicas” del comercio exterior. Sin embargo, estas últimas serán sistemáticas solo si refuerzan fenómenos acumulativos de especialización con capacidad de generar externalidades y economías de escala significativas, lo que requiere de formas adaptadas a cada caso de política industrial y de capacidad nacional de orientación de la investigación y desarrollo tecnológico. Lo propio debe decirse de la apertura financiera: la volatilidad de los mercados es de tal magnitud, que se requiere en determinadas circunstancias de regulaciones del capital golondrina, como lo hizo Chile en los años 1990.

Ello impide, como lo hacen los neoliberales a la “Consenso de Washington”, establecer un nexo simple y directo entre apertura y crecimiento.

Sin embargo, las externalidades tecnológicas que transitan por el comercio internacional y por la inversión directa parecen relativamente establecidas en la actualidad como mecanismo central de la convergencia posible de los sistemas productivos a escala global. Las condiciones externas e internas en las que se inscribe la apertura determinan su resultado: la apertura puede jugar un rol catalizador en la adopción de una senda virtuosa de crecimiento sin ser necesariamente el determinante último del crecimiento. En palabras de Fontagné y Guérin: “El nivel de desarrollo de una economía está inversamente correlacionado con el número de fallas de mercado que están presentes en ella: a la aplicación ciega de políticas concebidas para economías en que esas fallas de mercado no están presentes, debe entonces ser preferida una política pragmática orientada a neutralizar estas fallas. La apertura podrá entonces jugar plenamente su rol catalizador del crecimiento”<sup>36</sup>.

La suerte reciente de los países periféricos en los procesos de mundialización económica ha sido diversa. Estos pueden dividirse en tres tipos en la evolución de los últimos años del ingreso por habitante, según

---

<sup>36</sup> Lionel Fontagné y Jean-Louis Guérin. “L’ouverture, catalyseur de la croissance”, *Economie Internationale*, 71, 1997, p. 44. En el mismo sentido se expresa Rodrik: “La apertura a la economía mundial puede ser una fuente de muchos beneficios económicos. La importación de inversiones y bienes intermedios que no están disponibles domésticamente a un costo comparable, la transferencia de ideas y tecnología desde naciones más desarrolladas y el acceso al ahorro externo pueden ayudar a las naciones pobres a superar algunos de los tradicionales obstáculos para el crecimiento rápido. Pero estos son solo beneficios *potenciales*, a ser obtenidos plenamente cuando las políticas e instituciones complementarias están presentes internamente. (...) La relación entre tasas de crecimiento e indicadores de apertura –niveles de los aranceles y barreras no arancelarias o controles de flujos de capitales– es débil en el mejor de los casos. Los diseñadores de política deben por tanto focalizar en los aspectos fundamentales del crecimiento económico –inversión, estabilidad macroeconómica, recursos humanos y buen gobierno– y no dejar que la integración económica internacional domine su pensamiento sobre el desarrollo. (...) Un punto de partida útil es reconocer que la apertura es parte de una estrategia de desarrollo; no se sustituye a ella. La evidencia muestra que instituciones políticas participativas, libertades civiles y políticas, burocracias de alta calidad, el imperio de la ley, y mecanismos de seguridad social como redes de protección social (...) son instituciones que son importantes tanto para manejar la turbulencia en la economía mundial como para contrarrestar la posible ampliación de la desigualdad que la apertura puede aparejar. (...) En consecuencia, los gobiernos y los consejeros de política económica deben terminar de pensar en la integración económica como un fin en sí misma. Las naciones en desarrollo deben insertarse en la economía mundial en sus propios términos, no en los términos determinados por los mercados globales o las instituciones multilaterales”, en Dani Rodrik, “The new global economy and developing countries: making openness work”, Overseas Development Council, *Policy Essay* N° 24, Washington, 1999.

la clasificación de Hufbauer<sup>37</sup>. Los ganadores, aunque entre 1981 y 2001 su PIB promedio como proporción del PIB de Estados Unidos bajó de 43% a 38%, son aquellos países con más de 3500 dólares de ingreso por habitante (a paridad de poder de compra) con crecimiento de al menos 20% en los últimos 5 años, así como los con 8750 dólares por habitante y caídas inferiores a 5% en los últimos cinco años. Se trata de 34 países en desarrollo propiamente tales y de 1500 millones de personas los que conforman este grupo, que no ha sido dañado en las últimas tres décadas en su nivel de vida promedio en el contexto de la mundialización de la economía, sino que en diversas medidas han podido beneficiarse de ella. Lo forman la mayor parte del Sudeste Asiático, las regiones costeras prósperas de India y China, países asociados a EE.UU. y la Unión Europea y países diversos. Entre ellos se encuentra Chile.

Los luchadores son los países con al menos 2500 dólares por habitante y sin caídas superiores a 5% en los últimos 5 años, es decir la mayor parte del Medio Oriente y del Asia Central, Rusia, Indonesia y la mayor parte de América Latina, así como las provincias chinas no costeras. En total, son 49 países en desarrollo y 1900 millones de personas. Entre 1981 y 2001 su PIB promedio como proporción del PIB de Estados Unidos bajó de 25% a 15%.

Los perdedores son el resto: casi toda África, los estados pobres de la India, Pakistán y Bangladesh, la mayor parte de Indochina y algunos países de América Central y del Sur, con 1700 millones de habitantes en 56 países, situados mayormente en zonas tropicales, con poco uso del inglés, lejanos a las grandes economías de mercado, a veces insulares, con conexiones difíciles a ríos navegables y puertos. No participan intensamente en el comercio mundial, pero sí compran armamentos modernos, poseen conexiones financieras con la banca privada internacional y en su seno funcionan redes delictuales de gran escala (corrupción y tráfico ilegales). Las instituciones del Estado-nación son allí débiles y sus reglas suelen ser depredadoras en beneficio de los grupos dominantes. Entre 1981 y 2001 su PIB promedio como proporción del PIB de Estados Unidos bajó de 10% a 5% y constituyen la periferia marginalizada de la mundialización.

Hechas estas observaciones, un sistema de comercio con fuerte presencia de grandes bloques comerciales, que inevitablemente provocan concentraciones y desviaciones de comercio, es el horizonte en el cual se

<sup>37</sup> Gary Clyde Hufbauer, "Polarization in the world economy", *The Milken Institute Review*, Vol.5, N° 1, 2003.

inserta la nueva dinámica económica. No es necesariamente beneficioso para un país pequeño optar por abstenerse de acceder a los grandes mercados integrados y en expansión, vale decir los bloques comerciales (liderados por EE.UU. y la Unión Europea) que buscan dirigir el comercio, aunque en un contexto de liberalización multilateral por etapas. Ni abstenerse de insertarse en el espacio del Pacífico, de enorme pujanza industrial y comercial, que probablemente se estructurará con una integración institucional débil, no formalizada, pues debe enfrentar la heterogeneidad de sus civilizaciones y la magnitud de sus distancias. Este espacio incluye a los países asiáticos ribereños, particularmente los de crecimiento rápido del sudeste y China, así como las Américas del Norte y del Sur.

Cada uno de estos espacios integra a sus propias periferias. Ello supone para éstas enfrentar el desafío difícil de maximizar la articulación no subordinada con los espacios dominantes, especialmente, como mencionamos, en la capacidad de la política comercial de dotar de externalidades y encadenamientos de largo plazo a su estructura productiva.

La radical y socialmente costosa apertura unilateral a los mercados que realizó la dictadura en Chile en los años 1970 y parte de los años 1980, generó un cambio en la estructura económica del país y trajo consigo una acentuación de la especialización productiva tradicional<sup>38</sup>. Chile consolidó su carácter de país fuertemente exportador, especialmente de bienes basados en recursos naturales, y abandonó la industria tradicional sustitutiva de importaciones a su suerte, como los textiles y el sector automotor. Transformar esa estructura exportadora restringida y generar encadenamientos productivos internos es también parte de las políticas que se vienen desarrollando desde el año 1990, con resultados en el tiempo en cuanto se ha diversificado la estructura exportadora y existe un volumen mayor de exportaciones industriales basadas en recursos naturales. Especial importancia ha tenido el desarrollo exportador industrial hacia los mercados latinoamericanos (Brasil, Argentina, México), pero que han sido mercados poco dinámicos en la última década.

¿Por qué los gobiernos chilenos no volcaron sus esfuerzos de inserción internacional hacia América latina una vez recuperada la democracia? En parte por la inestabilidad de las políticas de los países vecinos, con sus macrodevaluaciones y conflictos comerciales recurrentes,

<sup>38</sup> Ver Gonzalo D. Martner, "L'essai néolibéral chilien", en Carlos Ominami (ed.), *Réponses à la crise*, Editions L'Harmattan, París, 1986.

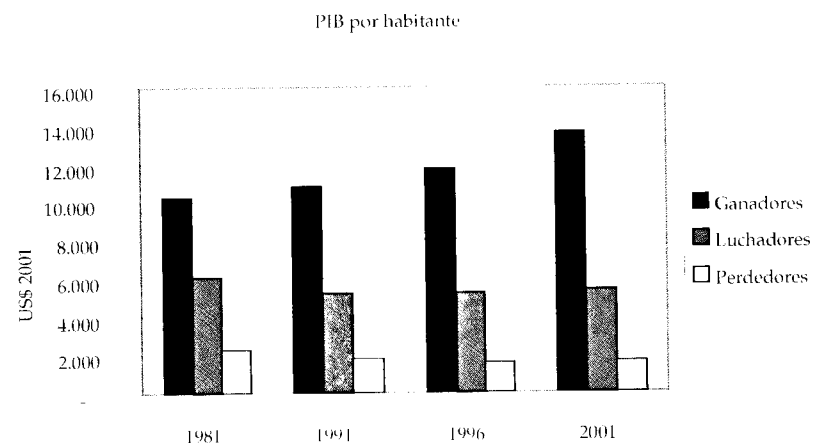
y en parte porque no se podía basar la inserción externa de un país como Chile y su limitado mercado interno para sus recursos naturales en mercados deprimidos. Por lo tanto, se tomó la opción de diversificación de la inserción internacional, con éxitos en los años noventa con México y Canadá y en 2002-2003 con los grandes bloques comerciales. El acuerdo con la Unión Europea es de tipo comercial, pero también abarca los campos de cooperación científica y tecnológica y es un marco de cooperación política que incluye el compromiso democrático de y con Chile.

Al mismo tiempo se ha firmado un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que tiene ventajas y desventajas de largo plazo. Entre las ventajas se encuentran la consolidación en el tiempo del acceso al mercado de EE.UU., con la perspectiva de incrementar las exportaciones con mayor valor agregado nacional, regular de mejor manera las salvaguardias y derechos compensatorios, así como la solución de controversias, con el resultado de estimular los flujos de comercio e inversión, así como en el largo plazo incrementar el empleo en Chile. A su vez, se mantiene una protección a la producción cultural nacional satisfactoria. Es importante la integración de los principios laborales de la OIT en el tratado, así como el establecimiento de mecanismos de respeto de las normativas legales nacionales en materia laboral y ambiental (incluyendo multas afectadas al fortalecimiento de la fiscalización en estos aspectos), que abren un nuevo campo promisorio para el efectivo respeto de nuestra legislación actual y futura, que en tantos aspectos se “acata pero no se cumple”, siguiendo la tradición colonial.

Entre las mayores desventajas se encuentra la limitación de los controles de capitales golondrina a un año y en condiciones de crisis, la mayor competencia a la que estará sometida la pequeña y mediana empresa, la pérdida de protección al trigo al cabo de doce años, las exigencias en materia de propiedad intelectual y la pérdida de ingresos fiscales.

Contrariamente a lo que algunos señalan, no está incluido en el TLC con Estados Unidos la pérdida de autonomía de la política internacional de Chile, y así se demostró con la posición chilena en el Consejo de Seguridad de la ONU frente a la invasión a Irak, que estuvo a punto de llevar a Bush a suspender el tratado, lo que finalmente no ocurrió. Tampoco implica la pérdida de la autonomía de su política económica, de su política tributaria (ahí está la aprobación del royalty minero después de la ratificación de los TLC, que no por limitado deja de ser una realidad); de su política de fomento y de regulación de la actividad productiva y financiera privada, ni tampoco de la libertad de establecer restricciones eventuales a los movimientos de capitales por períodos inferiores a un año.

**Gráfico 1**  
**Ganadores y perdedores en la economía mundial**



Fuente: A partir de Hufbauer, “Polarization in the world economy”, *The Milken Institute Review*, Vol. 5, N° 1, 2003.

Además, Chile desde hace más de una década no tiene ningún acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Su acceso al mercado de capitales internacionales es autónomo, y por lo tanto, no recibe ningún tipo de condicionamiento de la política económica interna por el FMI. Los que afirman que Chile mantiene “una política neoliberal de subordinación al FMI”, cuando se ha construido con mucho esfuerzo una política económica autónoma que ha permitido hacer crecer el rol del Estado en Chile, cometen un error de hecho.

El conjunto de tratados firmados obliga además al país, para hacer frente al incremento de la competencia externa y para hacer posible el aprovechamiento de las oportunidades de comercio e inversión, a poner en práctica una activa estrategia de desarrollo que implique transformaciones significativas en el apoyo financiero, en transferencia tecnológica y en respeto de las normas laborales y ambientales aplicables a la actividad económica en su conjunto y en especial a la micro, pequeña y mediana empresa y al desarrollo regional y local.

Debe subrayarse que el hecho de haber logrado acuerdos comerciales permite disminuir aquellas barreras arancelarias y para arancelarias que

hacen más difícil la exportación de productos más elaborados: por ejemplo la fruta fresca versus los jugos más elaborados, las maderas brutas versus los productos de la madera elaborados y así sucesivamente. Estos acuerdos facilitan que Chile pueda exportar ya no solo materias primas o materias primas con elaboración menor sino que entrar también en un campo de exportación de productos con un contenido tecnológico mayor y con más valor agregado nacional. Y en consecuencia son positivos para el país.

Chile tenía la opción de esperar la estabilización latinoamericana o hacer una política propia de inserción internacional y optó por lo segundo y en los primeros años de la década del 2000 fueron firmados tratados de comercio con la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, como se señaló, y recientemente con China y Japón. Chile vende hoy día una parte importante de su cobre a China, y se propone seguir profundizando su inserción económica hacia el Asia-Pacífico.

La situación económica de América del Sur era en los años noventa precaria y lo sigue siendo en muchos sentidos en la actualidad. Chile necesitaba y sigue necesitando una inserción diversificada, a partir de las fortalezas adquiridas, lo que hace posible ahora acentuar con más seguridad una mayor integración económica con América Latina. Se trabaja con Brasil la integración física, que va a ser muy importante para anudar estructuralmente nuestras economías, y con Argentina se ha trabajado toda esta década para terminar con las disputas limítrofes y para la integración física a través de la apertura de múltiples pasos cordilleranos. Se trabaja en múltiples planos para producir integración física y energética, que finalmente es esencial para la propia integración productiva.

No necesariamente han estado dadas las condiciones para que en América Latina funcione lo que en Europa se demoró más de 40 años, que es la constitución de un mercado común y la estabilización de sus monedas. Cuando Brasil y Argentina cooperen como lo hicieron Francia y Alemania, el destino de Chile será incorporarse sin dudar a una dinámica integradora de largo aliento. Por el momento, ha debido realizar una estrategia más cautelosa, del tipo de la, siguiendo el símil europeo, de países como Suecia o Dinamarca, que son países pequeños y que al principio del siglo XX eran países exportadores de productos forestales, mineros, pesqueros y luego fueron generando una inserción internacional sustentada en productos industriales y con alta tecnología, y que se integraron más tardíamente a la Unión Europea, sin que eso les impidiera constituir los Estados de Bienestar más desarrollados del mundo y los mayores grados de equidad social.

Ese es el camino que bien podría seguir Chile, con más políticas industriales y de investigación y desarrollo tecnológico selectivo, como lo que viene realizándose con las biotecnologías de procesamiento del cobre impulsadas por CODELCO. No olvidemos que fruto de políticas activas del Estado en los años sesenta se sentó las bases de la exportación frutícola y forestal y en años recientes a través de órganos público-privados, como la Fundación Chile, se introdujo el cultivo del salmón, que transformó enteramente la economía de Puerto Montt hacia el sur del país. Introducir nuevos productos que transforman substancialmente las economías regionales es lo que se requiere. Si bien Chile solamente invierte un 0,7% de su PIB en investigación y desarrollo tecnológico, se está haciendo un esfuerzo importante para que esa cifra sea superior y se reorganicen los dispositivos institucionales, como subrayaremos en el capítulo 3.

En suma, no se ha mantenido desde 1990 la trilogía neoliberal de bajar la carga tributaria, desregular y privatizar. Y hemos argumentado que insertar una economía periférica de mejor forma en la economía mundial o mantener equilibrios macroeconómicos no es neoliberal, sino simplemente propio de una racionalidad promotora del interés general en tanto permita acelerar un crecimiento estable y crear mejores condiciones para redistribuir los activos y los ingresos. A la inversa, cerrar la economía o desatar desórdenes económicos inflacionistas o bien crisis de pagos externos con la consecuencia de terminar por disminuir el nivel de vida de las mayorías, no parecen ser opciones progresistas o igualitarias sino simplemente políticas económicas inconducentes desde el punto de vista del crecimiento estable y de la equidad.

Así, cada etapa desde 1990 ha tenido su propia plataforma. Con Aylwin (1990-1993), la redemocratización del país y las primeras políticas sociales activas. Con Frei (1994-1999), impulsar el crecimiento, la reforma de la educación, de las infraestructuras y de la justicia. Con Lagos (2000-2005), grandes avances en la inserción en los principales mercados mundiales, una ampliación de las políticas sociales, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y avances en justicia y reparación en materia de violación a los derechos humanos durante la dictadura. Y la próxima etapa con Michelle Bachelet (2006-2009) está situada bajo el signo de una renovación de la visión del futuro de Chile, en los albores del bicentenario, especialmente respecto a qué hacer con la desigualdad y la exclusión.

## Desigualdad y exclusión

La estrategia de crecimiento con equidad encontró una dificultad severa en la configuración institucional que hemos descrito más arriba, la que consagró la colegislación con los herederos políticos, minoritarios, del neoliberalismo autoritario. Solo a partir de 2000 se ha ido desanudando este empate en parte. A ello se agregó la fuerza del poder económico hiperconcentrado reconfigurado por las políticas neoliberales y por las privatizaciones<sup>39</sup>.

### *Los límites institucionales de la redistribución*

En algunos casos, los nuevos conglomerados empresariales pasaron a ser directamente comandados por quienes desde el Estado dirigieron procesos de privatización de activos en beneficio propio, especialmente en la década de 1980, y han hecho sentir fuertemente, junto a los conglomerados tradicionales afincados en la explotación de recursos naturales, su peso político en los medios de comunicación y en el parlamento.

A pesar de diversos intentos, se ha eludido, por realismo político frente a la dificultad de gobernar sin acuerdo legislativo de la oposición, una respuesta precisa a la pregunta: ¿equidad entre quiénes y de qué manera?, ¿igualdad de qué y en qué magnitud? ¿Con qué nivel de ingresos básicos universales, con qué nivel de protección frente a los riesgos sociales (desempleo, enfermedad, vejez, invalidez), con qué nivel de igualdad de oportunidades educativas? Más allá del auténtico y sistemático cambio de ritmo en materia de políticas sociales reseñado, no ha habido parámetros y metas de enunciado específico en materia distributiva, porque para algunos no era viable o para otros muy riesgoso hacerlo, como para poder evaluar sus resultados de acuerdo a objetivos previos y a una trayectoria de cambio prevista.

Más aún, la necesidad de consensos para el despacho de las leyes ha llevado a la coalición de gobierno por tres lustros a compromisos muchas veces inconvenientes para el interés general y a limar sistemáticamente los ángulos de las opciones gubernamentales comprometidas ante el sufragio universal. Citemos como ejemplos especialmente negativos la no modificación suficiente de la ausencia de derecho efectivo a la negociación

<sup>39</sup> Ver Patricio Rozas y Gustavo Marín, *El Mapa de la extrema riqueza diez años después*, sin editorial, Santiago, 1986.

colectiva de los asalariados, especialmente a nivel superior a la empresa; la aprobación de algunas normas de regulación de las tarifas de servicios básicos que han permitido elevadas utilidades a los prestadores privados en detrimento de los consumidores; la persistencia de normas poco efectivas de control ambiental que afectan la calidad del aire y de las aguas; la aceptación en 1993, a cambio de la mantención de la reforma tributaria de 1990, del “financiamiento compartido” en la educación que agravó la segmentación escolar; la no modificación de la ley que otorga subsidios a las escuelas privadas sin contrapartidas suficientes en materia de derecho a la educación y fragmenta la educación pública en municipios que poco pueden o logran ocuparse de ella; la no modificación, sino parcialmente en 2005, de la política de concesiones mineras prácticamente sin pago por el uso del recurso; la mantención de las cuotas de pesca sin licitación ni pago adecuado por el uso de los recursos del mar; la disminución injustificada en 2001 del impuesto a la renta de los más ricos a cambio de un reforzamiento de la fiscalización de la evasión tributaria; el abandono en 2005, a cambio de la aprobación del régimen de garantías en salud, del fondo de compensación de riesgos entre sistemas de seguros de salud.

Además, han coexistido de manera más o menos conflictiva diferentes convicciones en la propia coalición de gobierno respecto a la magnitud de la política redistributiva necesaria para lograr grados significativos de inclusión social, desde la convicción de quienes no otorgan a la disminución de la brecha distributiva importancia alguna en tanto mejore la situación de los más pobres, hasta la de quienes creen necesario establecer un Estado democrático y social de derecho con un sistema de impuestos-transferencias sustancialmente mayor al existente para acortar dicha brecha<sup>40</sup>.

Todo esto explica que en Chile persistan ancestrales y abismantes desigualdades, con el desempleo que afecta a una proporción inaceptable de la fuerza laboral, con las prolongadas y muchas veces poco productivas jornadas de trabajo, con la incertidumbre y la desprotección que sufre la mayor parte de las familias que viven de su trabajo, junto a una cierta

<sup>40</sup> Por ejemplo, Nicolás Eyzaguirre, “Reflexiones sobre crecimiento y equidad”, en Chile 21, *Aportes para el debate*, Santiago, 2005, p.150, que sostiene “parecería necesario, en el corto plazo, elevar la carga tributaria para enfrentar los temas de equidad, pero esto se contraponen uno a uno con la tasa de ganancia que necesitan los negocios para poder internacionalizarse. Este es un hecho que no podemos desconocer”. Lo cual es discutible desde diversos ángulos, empezando por los impuestos correctores de ineficiencias asignativas aplicables a la explotación de recursos naturales y a las externalidades ambientales que afectan sobreutilidades ilegítimas y sin justificación económica.



desorientación propia del individualismo negativo respecto al lugar de cada cual en la sociedad y al ejercicio de los derechos y los deberes personales y cívicos. El consumo y el microtráfico de droga generan redes de delincuencia con nuevas características disruptivas del tejido social tradicional, mientras ha emergido una delincuencia más dura, fenómenos que tienen en la reproducción de la exclusión y la pobreza un permanente caldo de cultivo. El 19% de las familias vive en situación de pobreza monetaria absoluta y un 5% de ellas en situación infrahumana, con recursos insuficientes siquiera para alimentarse. Un 26% de las familias viven hacinadas, con más de dos personas por dormitorio. Un 9% vive en chozas o mediaguas. Un 5% es analfabeto. Un 50% de los adultos carece de competencias apropiadas, pues no entiende bien lo que lee ni maneja adecuadamente las operaciones aritméticas básicas.

### *Mediciones de pobreza*

La desigualdad de ingresos es persistente en términos de estática comparativa. Pero además es dinámica. Si las desigualdades se acompañaran de una “movilidad social” significativa, con grados relevantes de igualdad de oportunidades iniciales en la vida o con capacidad de recomponer los accidentes en las historias de vida de las personas, el cuadro sería otro. Nos encontramos en realidad con una parte de la sociedad que vive establemente fuera o en los márgenes de ella, sin mecanismos de integración hasta ahora suficientemente significativos.

En las sociedades modernas, y también en Chile, el trabajo asalariado se constituye cada vez más en el vínculo social fundamental y en factor primordial de adscripción de los que carecen de medios de vida distintos de su capacidad de trabajar a una condición socialmente reconocida. La ausencia de este vínculo social es un factor de desintegración y fragmentación más intenso cuando mayor es la informalidad o el carácter doméstico del empleo, a lo que no colabora la disminución global de la capacidad de aseguramiento de los grandes riesgos sociales en las economías actuales, lo que ha dado lugar a lo que Pierre Rosanvallon ha denominado *la nueva cuestión social*<sup>41</sup>.

Estas dificultades de integración al mundo del trabajo asalariado o al autoempleo potencian, en palabras de Blandine Destremau y Pierre

<sup>41</sup> Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, 1995.

Salama, fenómenos acumulativos de ruptura y marginalización: “Reducción del consumo de bienes, que conduce a una dificultad de asumir sus deberes sociales y a preservar su imagen frente a los demás; dificultades de vivienda, pudiendo conducir a la relegación en barrios alejados o a la pérdida de domicilio y al alejamiento del círculo de amigos y conocidos; dificultades familiares, que desembocan en el aislamiento afectivo; reducción de la cobertura de los gastos de salud y de la capacidad de alimentarse, conducentes a una degradación de las condiciones de salud; interiorización de sentimientos de vergüenza e indignidad, que afectan la motivación y la determinación y puede conducir a estados depresivos; para algunos, al desarrollo de patologías somáticas o siquiátricas agravadas por malas condiciones de vida y el consumo de alcohol”, así como una marginalización en el acceso a los derechos sociales<sup>42</sup>. Estos fenómenos se conocen abundantemente en la realidad chilena contemporánea.

El desempleo no solo no ha estado en ningún año desde 1990 cerca o por debajo del 5%, cifra que podría considerarse como capaz de reflejar una dinámica de inserción relativamente aceptable de los demandantes de trabajo en la actividad productiva, sino que el mejor desempeño fue de 6,1% en 1997, mientras en 2006 fue de 8,0%. Esto tiene una explicación: el desempleo lo perciben y lo sufren más bien los directamente involucrados y no la población activa restante, que se informa de él, le teme, pero no lo experimenta directamente, contrariamente a la inflación, por ejemplo. Y los agentes económicos poderosos no se incomodan con un “mercado de trabajo” con un número de interesados en trabajar superior a los empleos demandados por las empresas, lo que les permite contener el nivel general de salarios, despedir personal y mantener altas rotaciones de sus empleados sin perjuicio aparente para su actividad.

El proceso de exclusión aparece como una situación inicial de marginalidad heredada de generación en generación o como una espiral desencadenada por una ruptura, especialmente la pérdida de empleo sin alternativas presentes en un horizonte previsible, el quiebre familiar o el fracaso educacional juvenil. Si estas situaciones conducen a un desempleo de larga duración, se produce un efecto acumulativo que se agrava a lo largo del tiempo y hace más difícil la inserción o reinserción en el empleo y en la actividad social en general. La acción contra la exclusión es entonces

<sup>42</sup> Blandine Destremau y Pierre Salama, *Mesures et démesure de la pauvreté*, Presses Universitaires de France, 2002, pp. 133-134. Existe edición en castellano en LOM Ediciones.

uno de los desafíos mayores para las políticas públicas en las sociedades contemporáneas y también lo es en Chile.

Los factores determinantes de esta condición son, en primer lugar, los bajos ingresos, aunque se disponga de empleo mal remunerado, pues si bien la exclusión social va más allá de la pobreza monetaria y es causada por factores objetivos y subjetivos diversos, es en la carencia de ingresos cuando la exclusión social tiene consecuencias más graves y es más difícil de superar. En segundo lugar, la situación en el mercado de trabajo, constituyendo el empleo un elemento central del vínculo social en tanto permite el acceso a la protección social, provee una identidad y redes de contacto, además de ingresos, mientras el desempleo representa la carencia de todos estos elementos.

Hemos preferido considerar como referencia para tener una primera idea del orden de magnitud de la exclusión en Chile la línea de personas con ingresos por habitante por debajo del 60% de la mediana de los mismos, entre otras cosas porque hacia mediados de la década de 1990 la cifra resultante de "pobres relativos" así medidos era prácticamente la misma que la de "pobres absolutos" según la medición convencional (con la misma base de datos, es decir la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN del Ministerio de Planificación)<sup>13</sup>.

Considerando el 60% de la mediana y sin realizar ajustes por escala de equivalencia en el hogar, es decir construyendo una línea por debajo de la cual se sitúan las que hemos definido así como *personas de bajos ingresos*, en 2003 un 26,4% de los habitantes de Chile estaba en esta situación, cifra algo inferior a la de 1990 (27,5%) y de 1994 (27,4%). Los "pobres absolutos" eran en 2003 un 18,8% del total, cifra inferior al 38,6% de 1990 y al 27,5% de 1994, en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. En el primer caso se observa pocos progresos, en el segundo sustanciales avances: el ingreso aumenta, la distribución del ingreso no mejora demasiado y por tanto la posición relativa de los peor situados en términos de ingresos no se modifica.

Hemos definido también una *línea de personas de muy bajos ingresos* al considerar un límite de solo 30% del ingreso mediano, es decir la mitad del coeficiente de 60% antes escogido. Se ha hecho un símil con el cálculo convencional de la indigencia (el valor de la línea de pobreza es el doble de aquella de indigencia, definida ésta como el costo de la canasta alimentaria). Debajo de esta *línea de muy bajos ingresos* se situaba en 2003

un 6,8% de la población, cifra algo inferior a la de 1990 (7,3%) y de 1994 (7,1%). Por su parte, los "indigentes absolutos" eran en 2003 un 4,7% del total de la población, cifra inferior al 12,9% de 1990 y al 7,6% de 1994, también en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. Se constata asimismo que en 1994 las cifras de extrema pobreza absoluta y extrema pobreza relativa eran prácticamente las mismas, las que luego divergen en su evolución, como era esperable.

Para determinar los universos potenciales de intervención contra la exclusión mediante políticas públicas directas de empleo, en el cuadro 5 se reseña el número de personas bajo las líneas de ingresos inferiores a la mediana considerando rangos de 30% y 60% de la misma. El número absoluto de personas en esta situación ha aumentado, al no alterarse la distribución de los ingresos y aumentar la población. Si en 1990, de acuerdo a las encuestas CASEN reseñadas en el cuadro 3, poco más de tres y medio millones de personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 60% de la mediana, en 2003 se encontraba poco más de cuatro millones de personas en esta situación. Por su parte, si en 1990 unas 936 mil personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 30% de la mediana, en 2003 se encontraba cerca de un millón cincuenta mil personas en esta situación.

El objetivo de aliviar la situación de las personas de muy bajos ingresos es entonces exigente, aunque desde 1998 se observa una leve disminución del número de personas en esta condición (y su proporción en la población total).

**Cuadro 5**  
**Personas con muy bajos y bajos ingresos (miles), 1990-2003**

Mediana	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos ingresos (0-30%)	936,3	774,7	980,8	1.027,3	1.165,4	1.139,0	1.054,2
Bajos ingresos (0-60%)	3.528,3	3.443,8	3.758,5	3.861,5	3.994,1	4.087,4	4.084,0
Total	12.852,4	13.288,5	13.723,5	14.157,8	14.556,8	14.933,6	15.479,8

Fuente: En base a Mideplan, Encuestas CASEN.

<sup>13</sup> Ver Gonzalo D. Martner, "Exclusión y necesidades sociales", en Ricardo Infante (ed.), *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Chile 21-OIT-Fundación Ebert, Santiago, 2006.

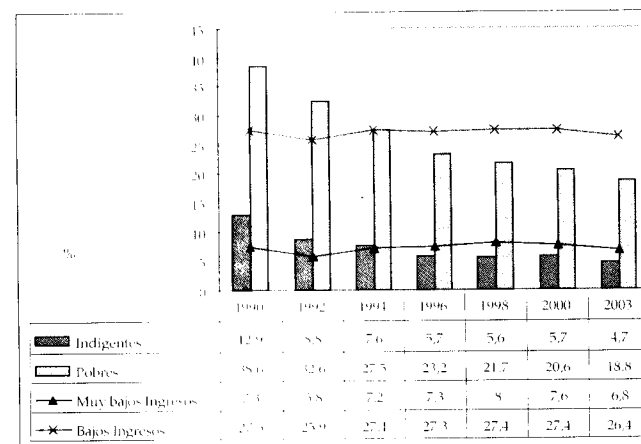
El gráfico 2 reseña, como complemento de la medición de las convencionales líneas de pobreza e indigencia, la medición del porcentaje de personas situadas por debajo del 60% y el 30% de la mediana del ingreso por persona. Ambas líneas han variado poco desde 1990, reflejando la persistencia de la distribución desigual del ingreso en un contexto de incremento sistemático del ingreso promedio. Si una aproximación a la exclusión social puede estar dada por la carencia de ingresos, medidos estos en función de la posición relativa en la escala de ingresos en la sociedad, el cruce entre esta condición y la situación de desempleo nos ofrecerá una aproximación todavía más directa.

Entre el año 1990 y el año 2003, último año para el que se ha hecho la Encuesta CASEN, se constata un cierto incremento de la tasa de ocupación global en el país. No obstante, para el 30% de menos ingresos no ha aumentado y para el 60% de menos ingresos lo ha hecho en una proporción inferior a la tasa promedio. En 2003, la tasa de ocupación es sustancialmente inferior para la población de bajos ingresos y de muy bajos ingresos, los que no han experimentado progreso en la materia, contrariamente a los estratos de más altos ingresos y al propio promedio. Se observa el brusco salto experimentado por la desocupación a partir de 1998, de acuerdo a la serie de las encuestas CASEN, y hasta 2003. No obstante, el deterioro es especialmente agudo para los segmentos de bajos ingresos (inferiores a 60% de la mediana) y especialmente para los de muy bajos ingresos (inferiores al 30% de la mediana).

Si consideramos la precariedad laboral como un componente de la exclusión social, cabe hacer notar el incremento experimentado por el número de trabajadores sin contrato laboral (de un 17% a un 23%) en el período 1990-2003, nuevamente con un quiebre de tendencia entre 2000 y 2003, incremento fuertemente concentrado en los trabajadores de ingresos muy bajos y bajos, con tasas de 54% y 37% respectivamente, contra una media de 22%. La proporción de trabajadores que no cotiza en los sistemas de seguridad social contributiva y obligatoria es aún mayor, siendo este problema más agudo nuevamente en el segmento de trabajadores de bajos y muy bajos ingresos. No obstante, su incremento es menos pronunciado que en el caso de los trabajadores sin contrato, y se observa también un quiebre de tendencia entre 2000 y 2003. Además de la exclusión, el segundo gran mal chileno es, como se señaló, la ausencia de movilidad social. En Chile, la movilidad económica intergeneracional es baja: la correlación de ingresos entre padres e hijos es de 0,6, a comparar con 0,15 a 0,4 en los

países más avanzados<sup>44</sup>. El 10% de hogares de más altos ingresos tiene una baja probabilidad de salir de esa categoría de ingresos, como baja es la del 90% restante de incorporarse a ella, mientras la movilidad es alta entre los 7 primeros deciles... hacia arriba o abajo de la frontera de pobreza absoluta, especialmente para las personas que experimentan sobresaltos en su condición de salud o que tienen menores niveles educativos<sup>45</sup>. Agreguemos la magnitud de la discriminación clasista prevaleciente en Chile para quienes logran obtener ascender en la escala social: por razones que nada tienen que ver con el mérito, un estudiante aventajado, pero de origen social modesto, obtendrá un 25% menos de ingresos que un alumno poco aventajado, pero de estrato social alto<sup>46</sup>. Estas estimaciones nos dan una idea de la magnitud de la tarea de igualación de derechos y oportunidades en Chile.

**Gráfico 2**  
**Pobreza absoluta y relativa**



Fuente: En base a Mideplan, Encuestas CASEN.

<sup>44</sup> Javier Núñez y Cristina Risco, "Movilidad intergeneracional del ingreso en Chile", *En Foco* N° 56, Expansiva, Santiago, 2005.

<sup>45</sup> Dante Contreras, Ryan Cooper, Jorge Hermann y Christopher Nielsen, "Movilidad y vulnerabilidad en Chile", *En Foco* N° 58, Expansiva, Santiago, 2005.

<sup>46</sup> Javier Núñez y Roberto Gutiérrez, "Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile", *Documento de trabajo* N° 208, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2004.

No obstante, afirmar que se lleva adelante una continuidad neoliberal, con un Estado que ha cambiado sustancialmente su tamaño absoluto y en una proporción modesta su peso relativo desde la recuperación democrática en 1990, que ha pasado desde el signo de la disminución al del incremento de su rol, *no refleja la realidad de los hechos*. Las grandes inversiones sociales y en infraestructura (con una no ortodoxa cooperación público-privada) no se habrían realizado con gobiernos neoliberales, y eso *marca una diferencia sustancial con la trayectoria anterior a 1990*.

Valga una observación: no porque una opción no tenga la intensidad y velocidad suficientes de aplicación de acuerdo a parámetros exigentes, entonces estaríamos en presencia de la opción contraria. Estamos simplemente en presencia de una opción que va en una dirección con una intensidad y/o velocidad que no permite avanzar sino con lentitud respecto a metas distributivas de alta exigencia. No es lo mismo tomar la carretera al norte que la carretera al sur, no obstante se vaya lento. Aunque quien se encamina al sur a paso de tortuga terminará preguntándose cual es el sentido de ir al sur...

En efecto, más allá de las intenciones de sus responsables, la estrategia de *crecimiento con equidad o con igualdad*, según las versiones de 1990 o de 2000, no logró constituirse en un *modelo de desarrollo* establemente integrador (que cumpla entre otras con la condición de no ser fácilmente desmontable por un cambio de coalición gobernante: un modelo de desarrollo es tal cuando, entre otras cosas, su reversibilidad es costosa), en tanto no ha logrado disminuir suficientemente los niveles de exclusión social y no cuenta aún con los contrapesos suficientes al predominio avasallador del capital concentrado en pocos conglomerados dominantes en los principales mercados, logrado con considerable éxito por las reformas posteriores a 1974. La estrategia seguida, como conjunto más o menos ordenado de políticas que se orientan en una misma dirección, no ha consolidado aún un nuevo modelo de desarrollo entre otras cosas porque, así como se han desarrollado políticas orientadas a la equidad, no se han modificado lo suficiente otras que se orientan en un sentido contrario. En efecto, el desarrollo reciente no es caracterizable, de acuerdo a lo argumentado, como la "continuidad neoliberal", sino como el resultado de una reconfiguración que combina una pesada herencia, especialmente en materia de exclusión social (que induce una suerte de *path dependency*, de dependencia de la trayectoria) con modificaciones de esa herencia en variados aspectos que dan lugar, si de modelística se trata y simplificando el argumento, a un "modelo híbrido", con componentes de capitalismo

salvaje y de Estado social simultáneamente.

¿Cuál de esos componentes prevalece y sobre todo prevalecerá sobre el otro en el futuro? Materia de discusión llamada a perdurar si se prolonga el empate político en el país, o a evolucionar, si ese empate se desanuda, hacia una trayectoria de transición a un modelo crecientemente incluyente de desarrollo o a sufrir una regresión hacia el modelo neoliberal de Estado mínimo, mercado máximo y sociedad civil dispersa, socialmente polarizador, como el que conocimos hasta 1990. Esta segunda transición, además de la político-institucional, a un "modelo de desarrollo democrático igualitario", supondrá una mixtura de más alta intensidad entre mayores grados de ciudadanía social y políticas públicas explícitamente igualitarias. Mientras, convengamos que la sociedad chilena es hoy heterogénea y fragmentada y está en muchos sentidos todavía desconcertada frente a un incremento de expectativas de bienestar, especialmente de las nuevas generaciones, y frente a la carencia de sentidos fuertes que acompañen los procesos de cambio que experimenta. Mantener la actual "configuración híbrida" consagraria un fuerte déficit de cohesión social en un país persistentemente dominado por oligarquías económicas concentradas y poderosas y que funcionaría de modo cada vez más desigual y polarizado, fruto de las múltiples velocidades entre ganadores y perdedores de la dinámica económica que el mercado aun regulado de modo insuficiente inevitablemente trae consigo.

## Capítulo 2 ¿Existe una alternativa al neoliberalismo?

La evolución de las últimas décadas mantiene, sin que la respuesta sea evidente, una pregunta para algunos incómoda, pues obliga a definiciones: ¿es verdaderamente posible “otro modelo” distinto del neoliberal?

El modelo neoliberal no comprometido con la democracia sino con el control social autoritario y con la aceleración del crecimiento a través de “políticas pro-mercado”, de estado mínimo y mercado máximo, de impuestos bajos e indirectos, de disminución del gasto público, de mercados de bienes y servicios desregulados, de mercados de capitales no intervenidos, de mercados del trabajo sin salario mínimo ni protecciones, de eliminación del Estado productor, no es el único posible, ciertamente. Así lo demuestran múltiples experiencias en el mundo, incluyendo en muchos ámbitos la trayectoria chilena reciente.

Un nuevo modelo de desarrollo solo podrá emerger de una trayectoria persistente de consolidación de la democracia y de sus capacidades de gobernar el mercado, para permitir entre cosas la ampliación de las políticas públicas de investigación y desarrollo tecnológico, de consolidación de los sistemas de cobertura de los grandes riesgos sociales, de fortalecimiento de las políticas activas de empleo, de ampliación de los sistemas de redistribución para financiar mínimos sociales crecientes al margen del mercado, de profundización del esfuerzo de igualación de oportunidades a través de una educación reformada y de acción efectiva contra las discriminaciones de diversa índole que aquejan a la sociedad chilena, razones más que suficientes para una reflexión acerca de los fundamentos de un nuevo modelo de desarrollo de este tipo, antes de abordar en el capítulo siguiente sus eventuales expresiones prácticas en el dominio de las políticas públicas principales.

## La igualdad social en perspectiva

Al desarrollar junto a los movimientos obreros nacientes el proyecto republicano expresado en la triada “libertad, igualdad, fraternidad”, los movimientos políticos críticos del capitalismo naciente propusieron en el siglo XIX en Occidente una política de civilización encaminada a suprimir la explotación del hombre por el hombre y la arbitrariedad de los dueños del capital<sup>47</sup>. En Chile, esta opción tuvo sus primeras expresiones en la creación de la “Sociedad de la Igualdad”, fundada por Santiago Arcos y Francisco Bilbao en 1850, luego en las mancomunales y sociedades de resistencia, y más tarde en los sindicatos y los partidos de izquierda y socialcristianos<sup>48</sup>.

### Una historia sinuosa

El impulso anticapitalista en escala universal se propuso en primer lugar la solidarización de la sociedad, con éxitos parciales en el siglo XX expresados por la vía estatista en los llamados socialismos reales y por la vía democrática y social en la conformación de los Estados de bienestar. Pero en el primer caso no pudo evitar el anquilosamiento y posterior derrumbe de la economía centralizada y burocrática y en el segundo no pudo contener la individuación fragmentada en la civilización urbana industrial.

La versión “soviética” derivó en un autoritarismo extremo. En la experiencia estalinista del siglo XX, lejos estuvo de realizarse la abolición del Estado como aparato de dominación, y por el contrario el comunismo soviético estableció una dictadura burocrática en nombre del proletariado que decía representar y que suprimió toda libertad, sin tampoco conseguir igualdad ni prosperidad colectiva suficientes. Esta experiencia dañó la esperanza emancipatoria del proyecto socialista, aunque el propio derrumbe de los regímenes de Europa del Este y Rusia en 1989 dejó atrás la posible identificación del socialismo moderno con el comunismo soviético.

La versión socialdemócrata, en cambio, tuvo el mérito de afianzar la primacía democrática y de construir modalidades extendidas de Estado de bienestar en las sociedades postindustriales capaces de contener la

---

<sup>47</sup> Una primera versión del tratamiento de tema se encuentra en Gonzalo D. Martner y Alfredo Joignant, *El socialismo y los tiempos de la historia. Diálogos exigentes*, PLA-CESOC, Santiago, 2003.

<sup>48</sup> Ver Jorge Arrate y Eduardo Rojas, *Memoria de la izquierda chilena. Tomo I (1850-1970)*, Javier Vergara Editor, Santiago, 2003.

exclusión social y disminuir las desigualdades y la exposición a los riesgos, lo que también fue el caso de diversas experiencias socialcristianas, que le dieron legitimidad y continuidad al régimen político de libertades democráticas como alternativa al fascismo y al estalinismo.

Convengamos con Perry Anderson que el proyecto socialista decimonónico inspirado en Marx suponía la existencia de un agente subjetivo: las nuevas relaciones de producción postcapitalistas serían puestas en práctica por el trabajador colectivo generado por la propia industria moderna, es decir la clase obrera que prefiguraba los principios de la sociedad futura. A su vez, *la institución clave* de tal sociedad sería la planificación concertada de los productores libremente asociados, sin intercambios de mercado, que compartirían en común a través de la abolición de la propiedad privada sus medios fundamentales de existencia, distribuyendo los bienes producidos según la capacidad de cada cual en función de las necesidades de cada uno, en una sociedad sin clases y sin Estado<sup>49</sup>.

El primer aspecto (la generalización de la relación salarial y la expansión de la clase obrera hasta el punto de hacerse mayoritaria) no se confirmó en las sociedades periféricas heterogéneas, como las latinoamericanas, mientras en los países capitalistas centrales la tendencia al crecimiento de complejos de integrados de producción, con una articulación sistémica de las condiciones de la producción y el consumo de masas, más o menos se verificó desde la revolución industrial hasta los “30 años gloriosos” del capitalismo posterior a la segunda guerra mundial. Desde entonces, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones fraccionan los procesos productivos, la clase obrera fabril disminuye en número, aumenta sustancialmente la actividad de suministro de servicios sociales y de servicios de apoyo a la producción, mientras segmentos significativos de asalariados logran también acumular capital a través del ahorro familiar, o al menos acumular “capital humano” transmisible a sus hijos.

La condición asalariada se fragmenta y diversifica, generando nuevas desigualdades. Muchos proveedores de servicios no son ya mecánicamente subordinables por el capital, especialmente cuando tienen funciones de creación y concepción de productos, o de gestión basada en el conocimiento y la información, y en determinadas circunstancias adquieren capacidad de obtener incrementos sistemáticos de su nivel de vida y de su capacidad de ahorro.

---

<sup>49</sup> Perry Anderson “El capitalismo después del comunismo”. *¿Hay alternativa al capitalismo? Congreso Marx Internacional*, K&ai Ediciones, Buenos Aires, 1996.

Por su parte, los seres humanos ocupados en trabajos asalariados de ejecución, precarios, mal pagados, junto al autoempleo de subsistencia y quienes sobreviven en condiciones de exclusión y marginalidad, aspiran a la integración en empleos estables y no logran constituirse en actores sociales colectivos como los que suponía Marx llevarían inevitablemente a la sustitución del capitalismo.

El segundo aspecto, la planificación central, se hizo cada vez menos posible de aplicar frente a las dificultades de coordinación de precios y cantidades en economías complejas con progreso técnico acelerado. Fueron emergiendo dificultades insuperables para reunir centralizadamente la información pertinente sobre la multiplicación y diversificación generalizada de la producción de bienes y servicios y la dispersión espacial, muchas veces a escala mundial, de sus respectivos procesos de producción. En palabras de Perry Anderson, “la planificación centralizada realizó proezas notables en condiciones de asedio o de guerra, tanto en las sociedades comunistas como en las capitalistas. Pero en tiempos de paz, el sistema administrativo en los países comunistas se demostró totalmente incapaz de controlar el problema de la coordinación de los agentes en economías cada vez más complejas, y engendró niveles de derroche e irracionalidad que superan con creces los de las economías de mercado en el mismo período, para manifestar finalmente un síntoma de *crac* potencial”<sup>50</sup>.

En este contexto, el desafío contemporáneo para las ideas igualitarias no es la supresión del mercado y la abolición del Estado propios del socialismo decimonónico, sino construir una nueva articulación del Estado democrático, las diversas expresiones de la sociedad civil y los mercados en escala local, nacional y mundial para avanzar racionalmente a un sistema social que sea un auténtico avance respecto del capitalismo para los que viven de su trabajo.

## Los Estados de bienestar

¿Qué se puede aprender de la historia económica reciente en la materia?<sup>51</sup> Las diversas democracias se han hecho cargo desde la posguerra mundial de 1939-45 no solo de la tarea tradicional del Estado gendarme

<sup>50</sup> Perry Anderson, op. cit., p.45.

<sup>51</sup> Parte de las secciones que siguen fueron publicadas en Gonzalo D. Martner, “Introducción: hacia nuevos horizontes en la protección social”, en *La protección social en un mundo incierto*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2007.

(seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), sino también del desarrollo de infraestructuras, de la masificación de la educación y la capacitación, de los seguros sociales (de vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio) y de los subsidios a las familias y a las personas necesitadas, nuevas tareas públicas en economías de mercado que configuraron los llamados Estados de Bienestar. La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias *ex ante* (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección), al margen de la voluntad de trabajar. La visión británica de Beveridge, expuesta en el período de término de la Segunda Guerra Mundial, admite las transferencias *ex ante* hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no solo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas tempranas de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar<sup>52</sup>.

Más allá de sus inspiraciones en el plano de las ideas, se realiza aquí, siguiendo trabajos previos, una clasificación de los modelos de Estado de Bienestar de los países industriales entre aquellos de tipo Nórdico (cuyo ejemplo clásico es Suecia), los de tipo Europeo intermedios (Francia, Alemania) y los de tipo Liberal de menor envergadura (EE.UU., Suiza)<sup>53</sup>.

Los de tipo nórdico y europeo presentaron desde los años 1960 un elevado gasto público, un desempeño económico similar al de los demás países industriales, con una tasa de desempleo comparable, pero con mayor gasto estatal en educación, más altas transferencias de seguridad social y diferencias distributivas de ingresos sustancialmente menores que las de aquellos países de capitalismo liberal, como se observa en los cuadros 6 y 7.

Los Estados de bienestar nórdicos – de sello socialdemócrata clásico – se distinguen de los otros Estados de bienestar europeos y de los de tipo liberal por el mayor peso de la tributación directa, con una alta incidencia

<sup>52</sup> Ver Philippe Van Parijs, *Refonder la solidarité*, Les Éditions du Cerf, Paris, 1996.

<sup>53</sup> Sobre el rol de los Estados de Bienestar en el siglo XX y su desempeño económico y social, ver Evelyne Huber y John D. Stephens, *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001.

de los impuestos a la renta de las personas y a las utilidades de las empresas en su estructura tributaria, y por las menores desigualdades de ingreso que exhiben, sin que se encuentre evidencia de un desempeño económico menos dinámico. El PIB crece de modo relativamente similar en los países desarrollados con alto gasto público y en los con menor gasto, o en todo caso las diferencias de tasas de crecimiento al interior de estos grupos de países son mayores que entre estos grupos. Y el bienestar es mayor, especialmente por la disposición de un mayor volumen de bienes públicos y de transferencias de seguridad social a los más necesitados.

La comparación internacional muestra entonces que no existe un modelo único ganador en la obtención de un alto crecimiento y un elevado bienestar. Diversos países con un gasto público superior al 50% del PIB y muy amplias transferencias de seguridad social, financiados con altas tasas medias y marginales de impuesto a la renta, se cuentan entre las economías más ricas del mundo en términos de PIB por habitante, con crecimientos mayores al promedio de los países industrializados y al de muchos países de gobiernos más pequeños que cobran menos impuestos.

Las “nuevas desigualdades” emergidas en los países industrializados desde los años 1980, se expresan de diferente manera. Existe, de acuerdo a Gosta Esping-Andersen, una tendencia general hacia una mayor desigualdad en la variable relevante, el ingreso disponible de los hogares, aunque se ha revertido en parte a fines de los años 1990: “Como se podría esperar, la tributación y la redistribución ayudan a disminuir las desigualdades de mercado, en particular en los fuertes Estados de bienestar de Escandinavia (...).”<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Gosta Esping-Andersen, “Inequality of incomes and opportunities”, en Anthony Giddens y Patrick Diamond (eds.), *The new egalitarianism*, Polity Press, Londres, 2005, que agrega: “Los datos sugieren que en Italia, Suecia, el Reino Unido y EE.UU. son los de más abajo los que están perdiendo, pero son sobre todo los de más arriba los que están aumentando sus ingresos. En la mayoría de los otros países el efecto principal viene del deterioro de los de más abajo. La situación cambia cuando examinamos los ingresos de mercado. En este caso, observamos una convergencia casi perfecta entre países (siendo Alemania la única excepción) con ganancias sustanciales para los dos primeros deciles y pérdidas en el de menos ingresos”, p.13.

**Cuadro 6**  
**Desempeño Social de los Estados de Bienestar**

Países	Distribución del ingreso 20-20 1993-2000	Transferencias Seguridad Social/PIB 2004	Esperanza de vida al nacer (años) 2003	Gasto Público Educación/PIB 2000-2002	Gasto Público Salud/PIB 2002
<b>Estados de Bienestar Nórdicos</b>					
Finlandia	3,8	16,8	78,5	6,4	5,5
Noruega	3,9	15,0	79,5	7,6	8,0
Suecia	4,0	18,0	80,2	7,7	7,8
Dinamarca	4,3	16,9	77,2	8,5	7,3
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>	<b>16,7</b>	<b>78,9</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>					
Alemania	4,3	19,2	78,4	4,6	8,6
Bélgica	4,5	16,0	78,1	6,3	6,5
Austria	4,7	19,2	78,6	5,7	5,4
Países Bajos	5,1	12,3	78,6	5,1	5,8
Francia	5,6	17,7	79,4	5,6	7,4
Italia	6,5	17,3	79,9	4,7	6,4
Reino Unido	7,2	13,4	78,5	5,3	6,4
<b>Promedio</b>	<b>5,4</b>	<b>16,4</b>	<b>78,8</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>
<b>Estados de Bienestar Liberales</b>					
Japón	3,4	10,9	81,8	3,6	6,5
Canadá	5,8	10,4	79,7	5,2	6,7
Suiza	5,8	11,3	80,4	5,8	6,5
Irlanda	6,1	9,2	77,8	5,5	5,5
N. Zelandia	6,8	10,5	78,7	6,7	6,6
Australia	7,0	9,2	80,3	4,9	6,5
EE.UU.	8,4	12,0	77,2	5,7	6,6
<b>Promedio</b>	<b>6,2</b>	<b>10,5</b>	<b>79,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Chile</b>	<b>18,7</b>	<b>8</b>	<b>77,9</b>	<b>4,2</b>	<b>2,6</b>

Fuente: A partir de OCDE en *Figures*, 2005, y PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005.



**Cuadro 7**  
**Desempeño Económico de los Estados de Bienestar**

Países	PIB/Hab. Miles US\$ ppc 2003	Gasto Gobierno General/ PIB/ 2005	Impuesto a renta y utilidades/ PIB/2001	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1975-2003	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1990-2203	Tasa de desempleo (%) 2004
<b>Estados de Bienestar Nórdicos</b>						
Suecia	26,8	56,4	22	1,6	2,0	6,6
Dinamarca	31,5	53,0	29	1,6	1,9	5,7
Finlandia	27,6	50,8	19	2,0	2,5	8,8
Noruega	37,7	42,9	21	2,8	2,9	4,5
<b>Promedio</b>	<b>30,9</b>	<b>50,8</b>	<b>23</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>						
Francia	27,7	54,4	12	1,7	1,6	10,1
Bélgica	28,3	50,1	18	1,9	1,8	12,0
Austria	30,1	49,6	14	2,1	1,8	5,0
Italia	27,1	48,2	15	2	1,5	8,1
Alemania	27,8	46,8	10	2	1,3	9,9
Países Bajos	29,4	45,7	11	1,8	2,1	5,0
Reino Unido	27,2	45,1	15	2,1	2,5	4,7
<b>Promedio</b>	<b>28,2</b>	<b>48,6</b>	<b>14</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Estados de Bienestar Liberales</b>						
N. Zelandia	22,6	40,6	20	1,0	2,1	3,9
Canadá	30,7	39,3	17	1,6	2,3	7,2
Japón	28,0	36,9	9	2,4	1,0	4,7
EE.UU.	37,6	36,6	15	2,0	2,1	5,5
Suiza	30,6	36,4	13	1,0	0,5	4,2
Australia	29,6	34,9	18	1,9	2,6	5,4
Irlanda	37,7	34,6	13	4,5	6,7	4,4
<b>Promedio</b>	<b>31,0</b>	<b>37,0</b>	<b>15</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>5,0</b>
<b>Chile</b>	<b>10,3</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>8,5</b>

Fuentes: A partir de OCDE en *Figures*, 2005, y OCDE *Economic Outlook* 79, 2005, e *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, 2005.

Otras mediciones revelan en el mismo sentido que las variables institucionales y las regulaciones públicas (protecciones laborales, salario mínimo, centralización de negociaciones) no tienen el rol esencial que

algunos les atribuyen respecto al nivel de desempleo en las economías mixtas desarrolladas<sup>55</sup>. La regulación estatal que protege el empleo tiene poco impacto en el nivel de desempleo, aunque sí incide en una menor velocidad de rotación de la mano de obra y una mayor duración promedio del desempleo. La disminución de las prestaciones de los seguros de desempleo tiene un impacto débil sobre el nivel de desempleo. Sistemas generosos han podido cohabitar con niveles de desempleo débiles, particularmente en Europa del Norte. Los resultados empíricos tampoco establecen una relación directa entre sindicalización y desempleo. Los sindicatos juegan en cambio un rol nivelador en materia de dispersión de salarios. En cuanto al salario mínimo, como señalamos, la evidencia tampoco arroja conclusiones definitivas y en diversos casos altos salarios mínimos conviven con bajas tasas de desempleo. Si bien las reglamentaciones estatales pueden jugar un rol en la explicación del nivel y evolución del desempleo, éste parece tan débil que no llega verdaderamente a explicar las diferencias entre países ni las razones de éxito de algunos. En materia de desempleo son en definitiva las dinámicas macroeconómicas y el “reperto social del trabajo” lo que explica su evolución.

Por su parte, los países del sudeste asiático lograron alcanzar un alto nivel de desarrollo económico en los 40 años que siguieron a su despegue a inicios de los años 60, con variadas intervenciones del Estado que acompañaron ese proceso y una distribución del ingreso relativamente igualitaria. Esta experiencia reciente de desarrollo exitoso refuerza la observación según la cual una distribución regresiva del ingreso y la ausencia de inversión pública en capital humano no ayudan al crecimiento, sino que lo desfavorecen.

En este contexto, el crecimiento económico de América Latina en los últimos 40 años ha sido especialmente magro. La brecha con los países industrializados se ha ampliado y también con los del este de Asia: el ingreso medio por habitante era en estos países orientales hace 40 años más bajo que el de América Latina y hoy lo supera ampliamente. Además de lento, el de América Latina ha sido un crecimiento accidentado y volátil, con bajas tasas de disminución de la pobreza y un nivel de desigualdad muy superior al del Asia. La identificación de las causas de este desempeño es materia de sistemática controversia, pero reúne un consenso de amplio espectro “el papel de tres factores que han adquirido o recuperado

<sup>55</sup> Jean Paul Fitoussi, Olivier Passet y René Fressynet, “Réduction du chômage: les réussites en Europe”, *Conseil D'Analyse Economique*, N° 23, La Documentation Française, París, 2000.

prominencia en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social<sup>56</sup>.

Los países latinoamericanos no han tenido Estados de Bienestar en exceso, sino muy magros para su salud social y también económica. Los populismos latinoamericanos se han alimentado del estilo retórico, pero sobre todo de la voluntad de ofrecer prestaciones generosas pero sin las contrapartes financieras apropiadas, a las que sus clases dominantes han sido siempre reacias: las responsabilidades tributarias no suelen estar en los decálogos de conducta de los económicamente poderosos en el continente.

Por su parte, las comparaciones de crecimiento en los últimos treinta años para diversas regiones del planeta que han experimentado evoluciones contrastadas permiten concluir que una presencia significativa del Estado hace más que preservar a las poblaciones nacionales de los choques externos. Puede también ser un factor de protección de la competitividad en la economía globalizada<sup>57</sup>.

La globalización no implica necesariamente una declinación general del peso del Estado-Nación, aunque sí su reformulación en profundidad. Los intercambios comerciales crecientes (el comercio mundial crece sistemáticamente más que el PIB mundial), la ampliación de las inversiones extranjeras directas y la conformación de conglomerados mundiales cada

<sup>56</sup> Guillermo Perry, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*. Banco Mundial, Washington, 2005.

<sup>57</sup> Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. "la evidencia cruzada de la relación entre apertura y tamaño del gobierno central, medido por gasto e impuestos, demuestra que en el largo plazo no hay conflicto entre apertura y gasto gubernamental. Las economías abiertas no son economías de *laissez faire*. Más aún, en promedio, los gobiernos de economías abiertas gastan una proporción del PGB significativamente más amplia y recolectan los impuestos adicionales necesarios. ¿Pero qué pasa en el corto plazo? (...) Después de controlar por cambios en el ingreso per cápita, que tiene un efecto positivo e independiente sobre el tamaño de los presupuestos de gobierno, un incremento de la apertura tiene un efecto positivo y significativo sobre el gasto de gobierno, los ingresos tributarios totales y el ingreso por impuestos directos (...). En la última década, la globalización y los presupuestos de los gobiernos centrales se incrementaron mano a mano. Mientras más rápido el patrón de globalización, más amplio fue el incremento en el gasto y tributación del gobierno central. No hay evidencia de que la globalización esté causando una retirada del Estado-Nación. Por el contrario, la globalización está planteando demandas acrecentadas sobre los presupuestos de los gobiernos centrales, y los gobiernos están respondiendo a esas demandas", en Department of Economic and Social Affairs, ONU, *World Public Sector Report. Globalization and the State*. Nueva York, 2001.

día más poderosos y despegados de sus bases nacionales iniciales, la financiarización global de la economía, las migraciones sin control, aumentan la vulnerabilidad económica. También la aumentan el "nuevo desorden mundial" introducido por las llamadas guerras preventivas promovidas por la actual administración norteamericana<sup>58</sup>.

Un sector público más vasto, especialmente en el ámbito de las políticas de protección social, constituye un contrapeso compensador apropiado. Dani Rodrik constató que el grado de apertura de principios de los años sesenta ofrece una muy buena predicción de la expansión del sector estatal en el curso de los tres decenios siguientes. En el caso de los países de altos ingresos, la correlación más robusta es entre apertura comercial y gastos en seguridad social; y en el caso de los países más pobres, entre apertura comercial y consumo público, países en los que la dificultad de administración de programas de transferencia induce más gasto social público directo, manteniéndose que la asociación es entre mayor riesgo externo y mayor protección social.

Estas conclusiones son relevantes, al constatarse que las relaciones entre gobierno y mercado pueden ser complementarias más allá de las funciones tradicionales de provisión de bienes públicos, de orden, ley y derechos de propiedad, pues "el ámbito de acción del gobierno ha sido más amplio, no más pequeño, en las economías que toman mayores ventajas de los mercados mundiales", mientras "la evidencia considerada sugiere que las razones tienen que ver con la provisión de seguridad social". Las economías más abiertas tienen una mayor exposición a los riesgos que emanan de las turbulencias de los mercados mundiales, por lo que un mayor gasto público en estas naciones cumple una función de aislamiento frente a dichos riesgos, en la medida en que el sector gubernamental es un sector "seguro" en términos de empleo y de compras al resto de la economía relativamente al sector sujeto al comercio internacional. Por tanto, en los países significativamente afectados por choques externos, el gobierno está llamado a mitigar el riesgo coordinando una mayor proporción de los recursos económicos<sup>59</sup>.

No obstante, en palabras de Pierre Ronsavallon, "es el derecho más que el contrato social de la empresa el que puede y debe hoy día ser el vector del progreso social para reducir las desigualdades de situaciones

<sup>58</sup> Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial*, Ediciones Península, Barcelona, 2004.

<sup>59</sup> Dani Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, 1998.

materiales o de estatus. Es necesario pensar en términos del derecho del hombre a trabajar. Es desde el exterior de la empresa y no al interior de ella que se juega la homogeneización del mundo trabajador (...). Esta identificación del Estado-providencia con una especie de sociedad aseguradora, está llegando de esta manera a su fin. Asistimos hoy día a una separación progresiva de dos universos: el de la seguridad social y el de la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los cotizantes y de los que tienen derechos, el conocimiento acrecentado de las diferencias entre los individuos y los grupos, se conjugaron para sacudir violentamente la visión aseguradora de la solidaridad. Dichas evoluciones conducen en cambio a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad”<sup>60</sup>.

No es en la reproducción de los modelos neoliberales donde se encuentra la mayor prosperidad, ni ciertamente la mayor equidad social en la historia económica reciente, sino en aquel de Estado democrático y social de derecho, especialmente el de Europa del Norte. Ni tampoco los mejores valores civilizatorios. La readecuación de los Estados de bienestar ha supuesto su adaptación a las nuevas realidades económicas, y no su reducción como lo ha postulado la corriente neoliberal. Y también una mayor deliberación democrática sobre su futuro, incluyendo una reanimación del debate sobre los criterios de justicia distributiva que deben orientar las políticas públicas en este enfoque más directamente político de la solidaridad, enfoque que a su vez se aviene más con el carácter heterogéneo y desigual de las economías latinoamericanas.

## Crterios de justicia distributiva

Adam Smith y Friedrich Von Hayek, los dos grandes pensadores del liberalismo y el neoliberalismo, han subrayado que nadie conoce mejor las aspiraciones de cada individuo que... los propios individuos. Por tanto, los proyectos colectivos serían un fracaso y la antesala del totalitarismo. El mejor funcionamiento social sería el que emana de la libre interacción competitiva entre los individuos que persiguen su propio interés. Estos serían en toda situación maximizadores de su utilidad personal. Incluso, de acuerdo a Mancur Olson y su tesis de la cero contribución, “los individuos racionales y egoístas no actuarán para lograr sus intereses

comunes o de grupos”<sup>61</sup>. De la promoción del interés propio de cada individuo surgiría espontáneamente la armonía social con la ayuda de la “mano invisible del mercado”.

## Los errores del liberalismo

El error de los autores liberales no reside tanto en constatar la evidencia de que los individuos son los que mejor se conocen a sí mismos y se conducen de acuerdo a su propio interés, sino en fijarse solo en este nivel de la realidad, reduciendo la condición humana y la complejidad de sus interacciones sociales a esta dimensión. El ser humano encuentra también en la acción colectiva, en la reciprocidad, en el altruismo racionalidades pertinentes para alcanzar parte de sus propias aspiraciones. La propensión a la cooperación basada en el desarrollo y expansión de normas sociales está además crecientemente demostrada por experimentos variados y desarrollos recientes de la teoría de la evolución<sup>62</sup>.

En palabras de Polanyi: “En los hechos, el hombre nunca fue tan egoísta como lo requería la teoría (...). En vano fue exhortado por economistas y moralistas utilitarios a descontar en los negocios todos los otros motivos distintos que los ‘materiales’. Investigado más de cerca, fue encontrado actuando con motivos notoriamente ‘mixtos’, sin excluir aquellos del deber consigo mismo y con otros –y tal vez, secretamente, incluso disfrutando del trabajo en su propio mérito”<sup>63</sup>. Más aún, debe constatarse la importancia de los intercambios basados en la reciprocidad y el que en medida significativa las motivaciones de realización personal presentes en la sociedad contemporánea también incluyen el interés por la realización del otro<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Citado por Elinor Ostrom, “Collective action and the evolution of social norms”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, n°3, 2000.

<sup>62</sup> Elinor Ostrom, op. cit.

<sup>63</sup> Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. [*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1944, 1957].

<sup>64</sup> Según Jacques Attali, “sin que nadie se de todavía cuenta, la Fraternidad es ya hoy la fuerza principal que arrastra a la vanguardia del mundo (...). Se anuncia desde ya en la demanda de servicios que apuntan justamente a compensar la soledad valorizando la relación con el otro y más precisamente los servicios de hospitalidad: turismo, restauración, arte de recibir, todo lo que estimula y satisface la curiosidad, invita a la mezcla, enseña a conocer, a dar y a acoger, preserva y promueve el artesanado, los espectáculos vivos, las redes, todo lo que

(Continúa en la página siguiente)

<sup>60</sup> Pierre Rosanvallon, *La globalización exige un nuevo contrato social*, PNUD, Santiago, 2000.

Siguiendo a Edgar Morin, si se define al sujeto humano como un ser vivo capaz de decir “yo existo y tengo mi propio mundo”, entonces cada cual alberga un principio de exclusión (nadie puede decir “yo” en mi lugar). Al mismo tiempo, cada uno responde a un principio de inclusión, que le impulsa a ser acogido y reconocido en una relación de pertenencia a un “nosotros” (familia, amigos, compañeros de actividad profesional, ciudadanos de una nación y del mundo) como necesidad de mantener lazos de afecto y solidaridad. El ser humano se caracteriza entonces por este doble principio, por una suerte de doble programa: uno que empuja al egocentrismo, a sacrificar a los otros por uno mismo, y el otro que empuja hacia el vínculo con los demás, en la modalidad del altruismo (de don de sí de tipo incondicional), de la cooperación (como forma de consecución de futuros beneficios, incluso materiales, mediante la acción colectiva) o bien de la reciprocidad (como retribución a una acción gratuita previa)<sup>65</sup>.

En la sociedad moderna, muchos factores tienden a favorecer el “programa egocéntrico”, con todo lo que supone de afán muchas veces exasperado de lucro, de consumo, de éxito competitivo individual. Sin embargo, es el “programa fraternal y solidario” el que probablemente mejor permite desarrollar las múltiples potencialidades humanas y el mayor bienestar para el mayor número posible de personas<sup>66</sup>. Este programa tiende a expandir la calidad de vida en su dimensión de incremento de los espacios de convivencia humana (el compartir con otros la vida más allá de lo utilitario y funcional, el vivir por vivir más allá del trabajo para la subsistencia, “donde lo prosaico deje espacio a lo poético”, también en palabras de Edgar Morin) promoviendo un desarrollo cultural alternativo a la mercantilización y uniformización empobrecedora, enraizado en la cultura propia con espíritu de apertura a los otros humanos, y en su dimensión de respeto y valorización del medioambiente<sup>67</sup>.

---

nace del deseo de gozar del placer del otro. Se anuncia igualmente en las situaciones, cada vez más frecuentes en las economías modernas, en que el uno necesita que el otro tenga éxito (...) Así, la fraternidad es el reconocimiento de la importancia del otro para la realización de sus propias aspiraciones”, en *Fraternités. Une nouvelle utopie*, París, Fayard, 1999.

<sup>65</sup> Estas distinciones se encuentran en Ernst Fehr y Simon Gächter, “Fairness and retaliation: the economics of reciprocity”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 3, 2000. Sobre pesimismo y optimismo antropológico, ver también Jorge Insunza G., *La apuesta de Chile. Nuestro lugar en la globalización*, Random House Mondadori, Santiago, 2005.

<sup>66</sup> Ver Edgar Morin, “Quatre axes de réformes pour l’humanité”, en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l’économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Éditions de l’Atelier, París, 2003.

<sup>67</sup> Edgar Morin, *Pour une politique de civilisation*, Arléa, París, 2002.

Entre el igualitarismo moderno y el liberalismo subsiste entonces una divergencia acerca de las motivaciones en la conducta humana.

El liberalismo político, por su parte, se define por cuatro principios<sup>68</sup>. El primero es el rechazo del absolutismo, que implica la limitación de las esferas de intervención del Estado y por tanto el reconocimiento de una autonomía de la sociedad civil respecto de aquel. El segundo principio es el de la soberanía del pueblo, ejercida por medio de sus representantes, que expresan, mediados por partidos políticos, a los diversos grupos de individuos animados por intereses. El tercer principio deriva del primero y les reconoce a los individuos y grupos de individuos libertades que se transforman en un principio y un valor. El cuarto principio también deriva del primero y es la neutralidad del Estado en relación a las opiniones religiosas y las convicciones particulares, con la consecuente exigencia de tolerancia y laicidad.

La exigencia libertaria de una Rosa Luxemburgo (“libertad solo para los partidarios del gobierno, solo para militantes de un Partido –por numerosos que sean– no es libertad. Libertad es solo continua libertad de otras convicciones”), por ejemplo, no encontraría objeciones en la materia. Donde emergen las objeciones igualitarias al liberalismo es cuando se deriva del cuarto principio, el de la neutralidad respecto de los valores religiosos y morales, un derecho de propiedad absoluto, es decir que los individuos persigan su propio interés económico particular sin otra limitación que la libertad de otros de emprender y de comprar.

No obstante, las fallas de mercado (en la provisión de bienes públicos, en la existencia de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción, y la lista es larga en cualquier texto convencional de economía del bienestar) y las asimetrías en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) son de tal magnitud que, si bien es inobjetable el derecho de propiedad para los bienes personales, el derecho de propiedad de los activos económicos no puede ser absoluto si no se quiere validar las situaciones de dominación y subordinación que de él emanan. Debe en ese caso estar sujeto al interés colectivo al menos en lo que se refiere al control de los males públicos que emanan de esos derechos de propiedad. Esto supone la regulación de su ejercicio por la ley democrática.

<sup>68</sup> Alain Renaut, “Du libéralisme politique au libéralisme économique”, *Alternatives Économiques*, Hors Série N° 51, 2002. Un análisis más amplio se encuentra en Francisco Vergara, *Les fondements philosophiques du libéralisme*, La Découverte, París, 2002.

Ello no obsta que la sociedad persiga la consecución del derecho a la propiedad –consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos– para los que carecen de ella: en el mundo de la moderna economía de la información y del conocimiento, este acceso a la propiedad sino de todos los activos económicos al menos de una parte de ellos se hace más factible para el mayor número de ciudadanos mediante procesos de ampliación del conocimiento y las capacidades. Convengamos que, como lo observó Trotsky al analizar los estragos del estalinismo<sup>69</sup>, es difícil imaginar que puedan existir libertades políticas y civiles con el monopolio estatal de la economía y del empleo, por lo que la democracia supone grados necesarios de pluralismo económico en cuanto a la estructura de propiedad.

### *El igualitarismo moderno*

El igualitarismo moderno rechaza entonces la confusión del liberalismo político con el liberalismo económico, pues la neutralidad del Estado en relación a toda concepción moral suele desencadenar procesos de concentración de los recursos económicos y de poder de tal magnitud que resultan manifiestamente contrarios al funcionamiento de una sociedad democrática y terminan por negar la realidad de las libertades individuales.

No concuerda tampoco el enfoque igualitario con el liberalismo que solo defiende las “libertades negativas”, como independencia del individuo de todo control colectivo y político más allá de lo que es necesario para asegurar la coexistencia de las libertades, replegándose en la defensa de su esfera privada. Agrega la dimensión de la “libertad positiva”: el sistema de libertades no puede funcionar si los individuos no son partícipes de los asuntos colectivos. La sola dinámica de los derechos individuales no basta para fundar un espacio público, hay que agregarle compartir valores colectivos, mínimos comunes denominadores que fundan la vida social, y en especial la solidaridad con el destino de los demás, la fraternidad con los otros seres humanos y con los que sufren las consecuencias de las desiguales inserciones en la sociedad, lo que se traduce en la exigencia igualitaria.

Así, la modernidad ha permitido consagrar la idea según la cual no existen jerarquías sociales naturales y que las diferencias humanas son

<sup>69</sup> En palabras de León Trotsky: “...En un país donde el único empleador es el Estado, hacer oposición significa morir de hambre. El viejo principio de que el que no trabaja no come, es sustituido por uno nuevo: quien no obedece no come...”, citado por Luciano Pellicani, “Tres enfoques sobre socialismo y mercado”, *Crítica Social*, Santiago, Julio de 1991.

enriquecedoras cuando no se traducen en dominación y subordinación de unos seres humanos por otros, y a partir de ahí desarrollar los valores civilizatorios contemporáneos, que tienen en la democracia política basada en la protección y promoción de los derechos humanos su mejor expresión.

La libertad –entendida como la idea republicana de ausencia de dominación<sup>70</sup> y expresión de la diversidad, de la no uniformidad, de la autonomía, que es una de las grandes promesas de la modernidad– debe poder ser, desde la perspectiva igualitaria, ejercida en plenitud por todos y no solo por una minoría económicamente poderosa o dotada de cualquier estatus de privilegio. El proyecto igualitario moderno se propone entonces construir una sociedad de “iguales en dignidad”, que requiere de la igualdad de derechos (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, incluyendo al acceso a mínimos sociales universales), y de la igualdad de oportunidades (de autorrealización y bienestar).

De ahí la oposición igualitaria a la *sociedad de mercado* que promueve el neoliberalismo, aquella donde predomina la acumulación ilimitada de capital y en que el afán de lucro se instala en todos los ámbitos de la vida colectiva... en nombre de la libertad individual, que termina siendo la libertad de unos pocos y, en el extremo, en la ausencia de democracia, basada en la igual capacidad de decisión de los ciudadanos.

Esto no supone condenar genéricamente los mercados, pues rechazar todo intercambio descentralizado basado en precios es casi tan extravagante en una sociedad compleja como estar en contra de las conversaciones entre las personas (aunque ciertas conversaciones sean infames y causen problemas a terceros, o incomoden a los propios interlocutores), pero sí supone intervenirlos para ponerlos al servicio de la exigencia igualitaria, lo que requiere que hagamos un breve análisis de los distintos criterios de justicia distributiva, desde Marx y Roemer a los utilitaristas y Rawls, así como a Sen, Dworkin, Elster y Walzer.

El criterio distributivo de Marx, reacio a enunciar utopías, se expone en su *Crítica al Programa de Gotha*, apuntando a una suerte de igualdad de recursos, en el sentido de asegurar la cobertura de las necesidades de cada cual asociada a su participación en la sociedad según su mejor esfuerzo, de acuerdo a la máxima *de cada cual según sus capacidades a cada cual según sus necesidades*. Implícitamente se entiende que estas necesidades no son demasiado distintas de un ser humano a otro, permitiendo este esquema alcanzar el “reino de la libertad”, es decir una situación en que los recursos

<sup>70</sup> Según la tesis de Philip Pettit, *Una teoría de la libertad*, Editorial Losada, Madrid, 2006.

disponibles son suficientes para satisfacer las necesidades humanas, y a la vez se entiende que la disolución de las diferencias de clase elimina los problemas de incentivo en el aporte de cada cual a la sociedad. Lo heroico de estos supuestos llevó al propio Marx a enunciar, pero solo para una etapa inicial de superación del capitalismo, la regla más realista *de cada cual según su capacidad a cada uno según su trabajo*.

Una interpretación estrecha de la teoría marxiana de la explotación de la fuerza de trabajo mediante expropiación de la plusvalía supone que lo que una persona produce con su trabajo le pertenece y basa la superación del capitalismo en la apropiación de los medios de producción por la clase obrera, constituida en sujeto emancipador universal. Sin embargo, siguiendo a John Roemer, el criterio igualitario basado en la *igualdad de oportunidades de autorrealización y bienestar, de influencia política y de estatus social* “adoptado como postulado ético, implica tanto una condena de la explotación capitalista –por basarse en una injusta desigualdad en la distribución de los medios de producción–, como un apoyo al Estado de bienestar”, que redistribuye más allá de la pertenencia al proletariado. Quienes no poseen sino su fuerza de trabajo “no constituyen ya una mayoría en las sociedades capitalistas avanzadas. Ni son tampoco de una manera evidente miembros de la clase obrera productiva los más necesitados (minorías raciales, especialmente las mujeres dentro de esas minorías, parte de los ancianos, los que dependen de la asistencia pública y los desempleados)”. Entonces, pregunta Roemer, “¿solo quienes producen riqueza merecen recibirla, o debería recibirla todo el mundo en la medida en que tenga un derecho a la autorrealización y al bienestar? El único argumento ético sólido a favor del socialismo es el argumento igualitarista (...) Los socialistas deberían no ser dogmáticos acerca de qué tipos de derechos de propiedad sobre los medios de producción conducirían a las tres igualdades (...) El vínculo entre el socialismo y la propiedad pública es tenue. Los socialistas deberían desear los derechos de propiedad conducentes a una sociedad capaz de promover óptimamente la igualdad de oportunidades para todos”<sup>71</sup>.

En este contexto, John Roemer señala que la igualdad de bienestar y autorrealización (como igualdad de resultados) implicaría para la sociedad la obligación de suministrar dotaciones gigantescas de recursos a quienes se propusieran objetivos caros e irrealistas; en cambio, “apelar a la igualdad de oportunidades de bienestar me impone una cierta responsabilidad de elegir objetivos generadores de bienestar que sean razonables”, en una

visión sin embargo distinta de la de los conservadores, que reducen la igualdad de oportunidades a que no haya discriminaciones en los contratos de trabajo y que todos tengan acceso a la educación y avancen en ella según el mérito. Roemer afirma la necesidad de que “las personas sean compensadas por los impedimentos y dificultades causados por condiciones que no pueden controlar. Si uno creyera que las personas nunca ejercen el libre arbitrio, que toda conducta resulta de factores que están fuera de su control, entonces la igualdad de oportunidades de bienestar se reduciría a igualdad de bienestar”.

Por su parte, la tradición utilitarista que inspira la teoría económica neoclásica actualmente dominante afirma que tiene sentido práctico adherir al criterio de mejoramiento de la asignación de recursos en el sentido de Wilfredo Pareto: no se debe dejar pasar ninguna política que ofrezca la perspectiva de una mejoría en el bienestar de todos, aunque sea en distintas proporciones. Tampoco debe dejar de realizarse una política que mejore la situación de algunos sin empeorar la de nadie. Pero ir más allá y realizar redistribuciones simples desde un grupo social (por ejemplo el mejor situado en la escala de la distribución de los ingresos) a otro grupo social (por ejemplo el peor situado en ella) supone, en este enfoque, alejarse de las mejoras paretianas (se empeora la situación de los que contribuyen a mejorar la situación de otros) y de la inspiración utilitarista del bienestar y su preferencia por maximizar el bienestar total.

Para John Rawls, que ha renovado la reflexión en la materia desde la publicación de *A Theory of Justice* en 1971, las exigencias de una sociedad justa parten con la identificación de bienes primarios de carácter social (los bienes de carácter natural son en su concepto la salud y los talentos, no susceptibles de igualación equitativa) que reparte en tres categorías: las libertades fundamentales, el acceso a las diversas posiciones sociales y las “bases sociales del respeto de sí mismo”<sup>72</sup>. Una sociedad justa sería aquella cuyas instituciones reparten los bienes primarios sociales de manera equitativa entre sus miembros, tomando en cuenta que estos difieren en términos de bienes primarios naturales.

Esta distribución equitativa debe, según Rawls, hacerse según tres principios: el de igual libertad (toda persona tiene un derecho igual al conjunto más extendido de libertades fundamentales iguales que sea compatible con un conjunto similar de libertades para todos), el de

<sup>71</sup> John E. Roemer, *Un futuro para el socialismo*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995, p. 25.

<sup>72</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 [ *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971].

diferencia (que afirma que las eventuales desigualdades sociales y económicas que emergen en el marco de las instituciones que garantizan la igual libertad se justifican solo si permiten mejorar la situación de los miembros menos aventajados de la sociedad) y el de igualdad equitativa de las oportunidades (vinculadas a funciones y posiciones a las cuales todos tienen el mismo acceso, a talentos dados).

Si los talentos innatos de dos personas son los mismos, las instituciones deben asegurar a uno y otro las mismas posibilidades de acceso a las posiciones sociales que escojan, en particular a través de una limitación de las desigualdades de riqueza, una prohibición del sexismo, del racismo y del nepotismo, y sobre todo una enseñanza eficaz, obligatoria y gratuita. Sin perjuicio del individualismo metodológico del que Rawls no se aparta, esta es una base para identificar las desigualdades injustas que deben ser rechazadas en una sociedad igualitaria<sup>73</sup>.

Para Amartya Sen, el enfoque rawlsiano de la justicia se focaliza en los bienes primarios sociales y no considera suficientemente la capacidad muy desigual de transformar esos bienes en funcionamientos (nutrición adecuada, salud, movilidad), para lo que propone actuar sobre el conjunto de capacidades que hacen posibles dichos funcionamientos. Sen sostiene que esto no implica igualar todas las capacidades, pero que la justicia requiere al menos que todos dispongan de un cierto número de capacidades fundamentales, según modalidades y medios que pueden variar considerablemente de un contexto sociocultural a otro, y que incluye la capacidad de participar en la vida colectiva, fundando un enfoque basado en atacar la pobreza –entendida como ausencia de capacidades más que de ingresos– no solo absoluta sino también relativa<sup>74</sup>.

Ronald Dworkin insiste en que la igualdad es la virtud indispensable de la soberanía democrática. Un gobierno legítimo tiene que tratar a todos los ciudadanos como a iguales, esto es, con igual respeto y consideración. Y puesto que la distribución económica que consigue una sociedad es consecuencia, sobre todo, de su sistema legal y político, ese requisito impone a la distribución condiciones igualitarias. Dworkin se apoya en dos principios fundamentales: la necesidad objetiva de que prospere la vida de todo ser humano, sea cual fuere su condición, y la responsabilidad que debe tener toda persona de definir su propia vida y conseguir que prospere,

<sup>73</sup> Una discusión de estos aspectos se encuentra en Philippe Van Parijs, *Ethique économique et sociale*, La Découverte, París, 2000.

<sup>74</sup> Amartya Sen, *La desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1997].

como base de su tesis de que la verdadera igualdad es la igualdad en el valor de los recursos que cada persona tiene a su disposición, y no de los éxitos que logra. La igualdad, la libertad y la responsabilidad individual no están, pues, en conflicto, sino que fluyen y refluyen las unas de las otras. Defiende entonces un criterio de justicia distributiva basado en la igualdad de recursos. Supone un velo de ignorancia, es decir una situación en que los individuos no conocen en qué parte de la estructura distributiva pudieran situarse, y establece la idea de un seguro para compensar la eventualidad de formar parte de la parte baja de la distribución, siendo la redistribución necesaria aquella que financia dicho seguro<sup>75</sup>. La aplicación práctica de este criterio levanta, sin embargo, diversas objeciones.

Siguiendo a Jon Elster, se puede concebir una redistribución justa como un conjunto de reglas de sentido común. Aunque pueda considerarse, como Dworkin, que quienes están en condiciones de trabajar pero no están dispuestos a hacerlo no deberían recibir apoyo de la sociedad (y que tampoco debieran ser compensados quienes son capaces de ahorrar pero no quieren hacerlo), también puede considerarse que esas conductas son socialmente condicionadas y no solo atribuibles a las preferencias individuales. Una concepción de sentido común del bienestar se enuncia a partir de este enfoque en cuatro proposiciones, cada una de las cuales modifica a la anterior:

- 1) maximizar el bienestar total;
- 2) apartarse de esa meta si es necesario para asegurarse de que todos alcancen un nivel mínimo de bienestar;
- 3) apartarse de la exigencia de un mínimo de bienestar en el caso de las personas que están por debajo de él debido a sus propias elecciones, pues la sociedad no tiene la obligación de compensar a las personas por males evitables que recaen sobre ellas como resultado predecible de su comportamiento libremente elegido, y
- 4) apartarse del principio de no apoyar a estas personas si su fracaso para hacer planes para el futuro y reaccionar a los incentivos se debe a una pobreza y privación graves<sup>76</sup>.

La noción de *igualdad compleja* de Michael Walzer contrasta, por su parte, con el esfuerzo tradicional de la filosofía política de buscar axiomas

<sup>75</sup> Ronald Dworkin, *Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Editorial Paidós, Madrid, 2004 [*Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, 2000].

<sup>76</sup> John Elster, "El estudio empírico de la justicia", en David Miller y Michael Walzer (compiladores), *Pluralismo, justicia e igualdad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

o principios fundamentales de justicia, como las anteriormente descritas, o bien con las más sencillas nociones de *igualdad de trato* (las personas son tratadas justamente cuando a todas se les brinda la misma consideración en la asignación de recursos por parte de una institución u organismo) o bien la *igualdad de oportunidades* simplemente basada en el mérito. Este autor defiende una concepción de igualdad compleja que supone se preserve la separación de las diversas esferas de la vida social y la inconvertibilidad de las categorías de bienes constitutivas de cada una de esas esferas. Así, el peso igual de cada ciudadano en el proceso de decisión política, el derecho igual de cada trabajador a participar en las decisiones de su empresa, el acceso al éxito escolar según el solo criterio del mérito o el acceso a las atenciones de salud en función solo de las necesidades, son diversos criterios de igualdad relevantes en su esfera pero irreductibles el uno al otro<sup>77</sup>.

En la configuración global de una situación de *igualdad compleja*, el criterio de *igualdad de trato* o de resultados puede ser pertinente si se aplica a determinados dominios específicos y el de *igualdad de oportunidades* a otros dominios, como el de la actividad económica, que debe poder mantener incentivos a la retribución del trabajo desplegado por los agentes económicos según su productividad, de modo de no penalizar su dinamismo, sin constituirse en el espacio de la acumulación de poder de una minoría por herencia o por captación de rentas improductivas, como suele serlo en el capitalismo.

Aunque este enfoque tiene la virtud de ofrecer criterios más operacionales de acción pública, no es sencillo derivar literalmente de él, y menos aún del conjunto de criterios de justicia más abstractos mencionados, aplicaciones precisas a la sociedad real, con sus circunstancias siempre más variadas que las modelizaciones que los fundan. Cabe entenderlos como indicaciones útiles para deliberar sobre qué parte de los recursos de la sociedad es justo que ésta, a través del sistema político, consagre a la redistribución de los activos y los ingresos generados por el sistema económico para transferirla a distintos grupos y actividades sociales, así como el tipo de regulaciones que resulten pertinentes para el fin redistributivo, y qué transformaciones de éste son necesarias, considerando los efectos colaterales que pudieran provocar, para permitir equitativamente el más amplio bienestar del mayor número de personas.

---

<sup>77</sup> Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001. [*Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York, 1983].

## Hacia una sociedad postcapitalista

En todo caso, el capitalismo está lejos de producir situaciones distributivamente justas, pues consagra en su lógica de funcionamiento y reproducción la subordinación de las diversas esferas de la vida social al poder económico concentrado y al principio de acumulación, incluyendo la apropiación privada de los recursos naturales y del progreso técnico, así como el predominio de sus intereses en el sistema político. El capitalismo no es el mercado ni la democracia: antes bien, el capitalismo tiende a concentrar los mercados, a extenderlos a todas las esferas de la vida social y a aumentar sus ineficiencias en la asignación de los recursos, así como a invalidar el poder de los ciudadanos en las decisiones públicas. Una sociedad que constituye un progreso respecto del capitalismo es aquella que mantiene o supera la capacidad del capitalismo de proveer bienes materiales, pero que restringe el principio de acumulación y de rendimiento a las consideraciones de igualdad social mencionadas y de sustentabilidad ecológica de la esfera productiva.

Introduzcamos el enfoque del historiador Fernand Braudel sobre “los tres pisos” que articulan la esfera económica. Para Braudel, el primer piso es el conjunto de prácticas que constituyen la base sociocultural de la producción, frecuentemente en el marco de una economía familiar y local, con presencia de donaciones y contradonaciones recíprocas; un segundo piso lo conforma la estructura de intercambios de mercado con múltiples oferentes y demandantes en situación competitiva; y el tercer piso lo constituye aquel en que predomina el capital financiero y productivo concentrado, y que Braudel identifica con el capitalismo propiamente tal.

En palabras del historiador: “Es en el plano político, ante todo, que adquiere plena significación la distinción, para mí fuera de duda, entre el capitalismo en sus diversas formas y la ‘economía de mercado’. El gran empuje capitalista del siglo pasado ha sin duda sido descrito incluso por Marx, incluso por Lenin, como eminentemente, sanamente competitivo. (...) En la cumbre están los monopolios, debajo la competencia reservada a las pequeñas y mediocres empresas. (...) Hay un margen inferior, más o menos grueso, de la economía —llámenla como quieran, pero existe y está hecha de unidades independientes. Entonces no digan tan rápido que el capitalismo es el conjunto de lo social, que envuelve a nuestras sociedades enteras (...). Hay hoy día aún, como en el siglo 18, un amplio primer piso que, al decir de economistas, representa hasta 30% y 40% de las actividades en los países industrializados del mundo actual. Este volumen, al margen de los mercados y de los controles del Estado, recientemente estimado y que sorprende por su amplitud, es la



suma del fraude, del trueque de bienes y servicios, del “trabajo negro”, de la actividad de los hogares, esta economía de la casa que, para Santo Tomás de Aquino, era la economía pura y que subsiste hasta nuestros días. La “tripartición”, la economía de pisos cuya importancia antigua he reconocido, sigue siendo un modelo, una guía de observación para el tiempo presente (...). No decía acaso Lenin: ‘La pequeña producción mercantil da cada día, a cada instante, nacimiento al capitalismo y a la burguesía de manera espontánea... Ahí donde subsiste la pequeña explotación y la libertad de los intercambios, el capitalismo aparece’. Se le atribuye incluso la expresión: ‘el capitalismo empieza en el mercado del pueblo’. Conclusión: para desembarazarse del capitalismo hay que extirpar, hasta sus raíces, la producción individual y la libertad de intercambio. Estas observaciones de Lenin, ¿no son acaso un homenaje a la enorme potencia creadora del mercado, de la zona inferior de los intercambios, del artesanado, e incluso en mi opinión, del arreglín? Una potencia creadora que, para la economía, es no solo una riqueza de base, sino también una posición de repliegue durante los períodos de crisis, las guerras, las panas serias de la economía que exigen cambios estructurales (...). Finalmente, admitir sin reticencia la distinción entre economía de mercado y capitalismo, ¿no debería evitarnos el todo o nada que nos proponen inmutablemente los hombres políticos, como si fuera imposible conservar la economía de mercado sin dejar toda libertad a los monopolios, o de desembarazarnos de esos monopolios sin “nacionalizar” todo?’<sup>78</sup>.

La transformación igualitaria moderna puede orientarse útilmente por estas distinciones y proponerse terminar con el predominio del tercer piso de Braudel, en tanto expresión concentrada del impulso ilimitado de acumulación, que produce y reproduce la concentración de la riqueza y del poder y la multiplicación de las desigualdades ilegítimas.

### *Estrategias de redistribución*

Para alcanzar grados aceptables de seguridad socioeconómica para todos los miembros de la sociedad, se requerirá amplias redistribuciones de las situaciones de poder y una redefinición del lugar propio del principio de rendimiento en relación a las otras esferas de la vida colectiva.

Si se asume que una de las motivaciones humanas, aunque como señalamos dista de ser la única, es la de maximizar la retribución del

---

<sup>78</sup> Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Gallimard, París, 1979.

esfuerzo individual, y que los intercambios de mercado son el entorno adecuado para esa maximización, entonces es en el segundo piso de Braudel aquel en donde la coordinación entre múltiples oferentes y demandantes puede hacerse a través del sistema descentralizado de intercambios basados en precios. Este método de coordinación económica provee dinamismo productivo y puede orientarse de un modo socialmente útil si es regulado social y ecológicamente. El libre mercado es una ficción, pues se destruye a sí mismo cuando, como ocurre en el capitalismo, es un vehículo de concentración del poder económico y político. Son indispensables las regulaciones para que los mercados sean competitivos, socialmente justos y ecológicamente sustentables. Esto, como está ampliamente demostrado por la experiencia y la propia literatura económica moderna sobre las fallas de mercado, no se producirá por ninguna mano invisible. La maximización de utilidades librada a su suerte, propia de toda estrategia empresarial racional, conduce a la búsqueda sistemática de rentas (llamadas “intramarginales” en la microeconomía convencional) sobre la base de rehuir la competencia y de desarrollar situaciones de monopolio o de competencia monopolística, y no ya de utilidades que remuneren el financiamiento del esfuerzo productivo en condiciones de riesgo. No obstante, la competencia de mercado puede dinamizar la capacidad productiva y ser un componente de una sociedad postcapitalista.

Ahora bien, el crecimiento es generador tanto de desigualdades como de los medios para disminuirlas. Siguiendo a Robert Solow, “una política orientada al crecimiento suscitará, aunque no deliberadamente, el efecto lateral de deterioro de la distribución del ingreso, acrecentando la participación de las utilidades, y en consecuencia de los sectores de altos ingresos, dentro del ingreso nacional del país. Este resultado debe ser aceptado, toda vez que en caso contrario no puede existir una política orientada al crecimiento. Pero un gobierno al que le interesen los aspectos de justicia y equidad y que quiera promover un grado razonable de igualdad en la distribución del ingreso procurará encontrar fórmulas para compensar este efecto lateral, no buscado, de una política orientada al crecimiento”<sup>79</sup>.

Para los neoliberales el tema de la desigualdad no sería uno en tanto exista movilidad social. De hecho, consideran que la existencia de desigualdades es “un incentivo para progresar y salir de la pobreza”. Y que el verdadero problema no sería el de las desigualdades de ingreso o de

---

<sup>79</sup> Ver Robert Solow, “Combinando crecimientos de productividad con equidad”, en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.

riqueza sino el de la pobreza, tema en el que debieran concentrarse las políticas públicas, con la educación como candidato número uno en tanto mecanismo que incrementaría la productividad y por tanto la remuneración de los más pobres.

Se ha vuelto popular atribuir a la educación capacidades de generar una mejor estructura distributiva. En efecto, la desigual dotación de factores productivos, incluyendo el de capacidades humanas perfeccionadas mediante procesos educativos, explica de modo importante la desigualdad de ingresos. Sin embargo, es la distribución de las oportunidades de educación pertinente y de calidad, su estructura de oferta y demanda, su segmentación dinámica, lo que determinará el impacto reductor o amplificador de las desigualdades de ingreso. En determinadas circunstancias, incluso la mera expansión de servicios educativos puede llevar a sobreofertas de fuerza de trabajo calificada en áreas que no lo requieren y a deterioros distributivos en segmentos medios de la distribución. Lo que no quiere decir que no sea importante el mejoramiento de la calidad de la educación y el acceso sistemático a una mayor calificación laboral.

El punto crítico sigue siendo la desigualdad en la "dotación inicial" de factores productivos y derechos de propiedad. El mercado ni la educación corrigen espontáneamente estas desigualdades iniciales. En palabras de Assar Lindbeck, "el poder económico refleja una relación desigual, asimétrica, entre los distintos agentes económicos", definido este poder como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones para dominar el uso de los recursos económicos, y está relacionado con los derechos de propiedad existentes en un sistema económico, es decir "los derechos de acumular, desacumular y disponer de los activos físicos y financieros (capital)"<sup>80</sup>.

En una economía de mercado, la distribución factorial de los ingresos puede considerarse determinada por tres circunstancias: la distribución de la propiedad de los distintos factores productivos; los rendimientos de dichos factores y la intensidad de uso de la capacidad de estos factores. El capital y el trabajo como factores de producción dan lugar a retribuciones bajo la forma de ingresos: intereses, utilidades, rentas, en el caso del capital y salarios en el caso del trabajo. Estas retribuciones son desiguales según la dotación, rendimiento e intensidad de uso dado individual y socialmente a los factores de que se dispone.

<sup>80</sup> Ver al respecto Assar Lindbeck, *Desigualdad y política distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

En las economías de mercado, las desigualdades de ingreso tienden a agravarse más allá del hecho de que al inicio de la carrera no todos están igualmente dotados para la competencia, al remunerar significativamente mejor a los agentes económicos de mayor productividad marginal<sup>81</sup>. Adicionalmente, a medida que un país se hace más próspero a través del crecimiento de su producto, la heterogeneidad en la dotación productiva (en tierra, capital físico y trabajo calificado) y en su rendimiento e intensidad de uso acentúa las disparidades en los ingresos que derivan de la actividad económica de mercado.

El problema central para la vida democrática es que "la alta concentración de la propiedad de bienes puede influir en la política pública e incrementar la desigualdad del ingreso. En una sociedad en donde la propiedad de bienes está concentrada en una pequeña élite, los propietarios de bienes pueden usar su riqueza para presionar al gobierno con el objeto de obtener políticas comerciales favorables, incluyendo tipo de cambio, programas de gastos y tratamiento impositivo preferencial de sus activos. Estas políticas darán como resultado rendimientos más altos para los bienes de propiedad de los ricos y rendimientos más bajos para los bienes pertenecientes a las clases menos acomodadas, incrementando con ello la desigualdad del ingreso. Asimismo los bienes pueden ser usados como garantía para tomar préstamos e invertir; por lo tanto, la desigualdad en la propiedad de bienes limitará la capacidad de los pobres para tomar préstamos e incrementar su ingreso de por vida perpetuando la pobreza y la desigualdad del ingreso"<sup>82</sup>.

Si el sistema político decide aminorar en alguna proporción la brecha distributiva resultante del funcionamiento del mercado de factores de producción, no existe otra alternativa que *actuar respecto a la concentración de los activos*.

Desde una perspectiva gradualista, en el corto plazo podrá provocar algún efecto una política de promoción de la competencia y de regulación antimonopólica contundente, impidiendo las barreras a la entrada de actores económicos, y una política de asignación del crédito que permita acceso a los activos existentes o a nuevos activos a quienes no lo tienen y están en condiciones de darle un uso productivo con razonables grados de

<sup>81</sup> Un completo tratamiento del problema distributivo en la tradición neoclásica anglosajona se encuentra en James E. Meade, *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.

<sup>82</sup> Sanjeev Gupta, Hanid Davoodi y Rosa Alonso-Terme, "¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 39, 1999, p. 55.

eficiencia (por vía directa de la banca pública o por la banca privada con sistemas de garantías públicas, dado que la selección adversa que practican los mercados de crédito en detrimento de los productores de pequeña escala o sin garantías). La política económica debe orientarse a promover la multiplicación de capacidades de producción que desafíen la concentración económica, o bien regularla estrechamente cuando las economías de escala la justifiquen, junto a intervenciones públicas eficientes para aminorar las asimetrías de información. Fundamental es también regular los mercados incompletos de crédito y establecer un control público de los sistemas financieros, que se constituyen en instrumentos privilegiados de la dinámica de concentración del capital<sup>83</sup>. También debe la acción económica pública orientarse a promover la innovación y extenderla a todo el tejido productivo, evitando su centralización en la gran empresa, pues se estima que invertir en progreso técnico tiene una rentabilidad social que duplica su rentabilidad privada<sup>84</sup>.

En el mediano y largo plazo, redistribuir la posesión de activos significativos no ganados por actividad económica propia requiere aplicar impuestos a la herencia (excepción hecha de los bienes personales) que permitan inhibir al menos en parte la transferencia sin otro mérito que el parentesco de la propiedad de grandes activos productivos a personas que no han desempeñado función económica alguna para obtenerlos.

Además, una adecuada regulación por los poderes públicos democráticos debe incluir procedimientos modernos de redefinición de los derechos de propiedad sobre los activos productivos (a no confundir con la propiedad privada de bienes personales) y establecer responsabilidades sociales de la empresa con sus trabajadores y respecto del respeto al medio ambiente y al entorno urbano en que funciona, aminorando el peso como factor de poder de la posesión concentrada de activos en la vida social.

La expansión de la *responsabilidad social de la empresa* está llamada a complejizar el rol maximizador de utilidades para sus accionistas, ampliando sus fines. En una sociedad postcapitalista abierta y basada en la información, “la firma no tiene que competir simplemente por utilidades sino por nuestra confianza. Para obtenerla, debe abandonar la maximización de utilidades, e incluso la satisfacción del accionista, como los

<sup>83</sup> Sobre estos aspectos, véase Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?*, MIT Press, Cambridge Mass., 1995, y Guillaume Duval, *Le libéralisme n'a pas d'avenir*, Éditions La Découverte, Paris, 2003.

<sup>84</sup> Dominique Guellec, *Economie de l'innovation*, Éditions La Découverte, Paris, 1999.

objetivos únicos de la organización. Su misión explícita debe residir en otros aspectos: calidad del producto, satisfacción del consumidor, prácticas de negocios éticas, políticas ambientalmente amigables, por ejemplo<sup>85</sup>.

Pero convengamos que, más allá de políticas anticoncentradoras de la posesión de factores de producción del tipo mencionado, y asumiendo que no se desea bloquear el dinamismo económico con redistribuciones generalizadas y drásticas de activos, amén de su viabilidad política y efectos colaterales indeseados, la estructura distributiva de los ingresos seguirá probablemente siendo insatisfactoria desde un punto de vista de criterios de justicia más o menos exigentes. Una política de redistribución de los ingresos en una economía de mercado deberá entonces establecer una cadena de intervenciones.

En primer lugar, deberá utilizar políticas *para influir en la distribución factorial del ingreso, es decir en la generación y uso de los ingresos de los factores de producción (capital construido y trabajo)*:

– en materia de ingresos del capital, estimulando su ahorro y canalización a la reinversión, penalizando tributariamente su destino al consumo (en palabras de Alain Lipietz “a un empresario que viviera en sandalias y tenida sencilla y no consumiera nunca el dinero que gana, reinvirtiéndolo en su totalidad para crear empleos, desde el momento en que respeta la legislación social y ambiental, no se ve por qué hacerle pagar un impuesto sobre este dinero que consagra a los demás”<sup>86</sup>);

– en materia de ingresos del trabajo, prohibiendo las discriminaciones salariales para misma productividad, estableciendo salarios mínimos que incrementen los ingresos salariales de mercado más bajos (con eventual diferenciación para los más jóvenes y de mayor edad) y disminuyendo las brechas de productividad. Aquí sí intervienen la educación y la capacitación, junto a los demás factores que influyen en la dotación, el rendimiento y la intensidad de uso de las “capacidades humanas de trabajar”, en especial la implicación en la empresa, la condición de salud, las condiciones de seguridad para enfrentar los riesgos;

– en materia de asimetría de poder existente a favor del capital en la empresa, equilibrándolo a favor de los asalariados en el propio mercado de trabajo, con acciones públicas que disminuyan el desempleo (incluyendo las políticas de empleo público y social), junto a una mayor capacidad

<sup>85</sup> Geoffrey M. Hodgson, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Routledge, Londres, 1999.

<sup>86</sup> Alain Lipietz, *Refonder l'espérance. Leçons de la majorité plurielle*, Éditions La Découverte, Paris, 2003, p. 149.

sindical de negociación colectiva de los ingresos y de las condiciones de trabajo.

En segundo lugar, una política redistributiva en una economía de mercado deberá abordar acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso de los factores de producción y el ingreso monetario disponible*, es decir la aplicación de impuestos directos (a las utilidades del capital y a los ingresos salariales más altos) para transferirlos a las personas de más bajos ingresos. Este es el mecanismo más típico de los Estados de Bienestar.

En tercer lugar, una política redistributiva en una economía de mercado deberá abordar acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso monetario disponible y el ingreso real disponible*, como los impuestos indirectos diferenciados y el subsidio del precio de bienes y tarifas de servicios ampliamente consumidos por los grupos de menores ingresos;

En cuarto lugar, se deberá establecer políticas de redistribución que intervienen en *el eslabón entre el ingreso real disponible y el bienestar en un sentido más amplio* (condiciones cualitativas de trabajo, recreación, acceso a bienes públicos urbanos y culturales, calidad del medio ambiente, libertad personal, capacidad de influir en las decisiones políticas y administrativas), es decir la provisión amplia de bienes públicos sin sustitución cercana por bienes privados al alcance de las personas de más altos ingresos.

Colaborará al esfuerzo redistributivo el fortalecimiento de mecanismos de seguro y mutualización de riesgos como el desempleo, la enfermedad o la vejez sin ingresos, que son indispensables para los asalariados sin patrimonio y que afectan con más frecuencia a los más cadenciados, que es otra de las características de los Estados de Bienestar<sup>87</sup>.

La sociedad justa y civilizada no puede ser una sociedad de mercado, sino una en la que sus miembros son portadores de derechos ciudadanos, civiles y políticos, y también de derechos económicos, sociales y culturales que se proponen hacer posible la inserción de todos en la sociedad al margen de los resultados de su participación en el mercado, institución que debe remitirse a su esfera específica de coordinación de los intercambios pero no ser el eje de organización de la vida social.

Se trata de concentrar la acción pública en la obtención para todos de "capacidades de funcionar" en la vida en común que sean juzgadas pertinentes y no considerar otras que se entienden son del dominio de la responsabilidad y preferencias individuales. No se trata entonces solo de ofrecer a los excluidos

<sup>87</sup> Robert Castel, "Elargir l'assiette du financement", en *Problèmes Économiques*, Proyecto 2493-2494, noviembre 1996.

del mercado recursos, que cada cual emplea según sus preferencias, o bien proveer oportunidades que cada cual aprovecha o no, sino de mantener mediante programas integrados de inserción un esfuerzo sistemático para garantizar determinadas capacidades básicas de funcionar (nutrición, vivienda, salud, educación, cultura, recreación, bienes ambientales), lo que incrementa su bienestar y también la productividad y el crecimiento.

### *La nueva economía plural*

El postcapitalismo emergerá como la perspectiva de una nueva economía plural, con mercados pero no de mercado. Se beneficiará de la capacidad de asignar recursos descentralizadamente que los mercados poseen y de la actividad de empresas privadas con fines de lucro limitada por principios de responsabilidad social e inserta en mercados eficientes y no monopólicos. Para sostener materialmente una sociedad igualitaria y sustentable, el gobierno democrático, social y ecológico de los mercados deberá preservar los incentivos a la innovación y al esfuerzo productivo, pues no se trata de redistribuir pobreza ni de desorganizar la economía, sino de establecer los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales antes aludidos a partir de una base productiva que los sustente y amplíe en el tiempo<sup>88</sup>.

Está también llamada esta *nueva economía plural* a consagrar otras lógicas económicas:

- la de los bienes públicos, proveedores de la vasta gama de bienes cuyo consumo es colectivo o semicolectivo y de los que depende crucialmente la calidad de vida moderna (seguridad, infraestructura, urbanismo, cultura, naturaleza) y que los agentes económicos privados no pueden o deben proveer (aunque en ciertos casos pueden producir, sobre la base de su financiamiento por el sector público);
- la de los bienes privados con fuertes externalidades (educación, salud, extracción de recursos naturales, redes de comunicación) que la sociedad necesita cada vez más, que podrán ser producidos por empresas de particulares y en determinados casos por empresas o servicios públicos;

<sup>88</sup> Para una historia crítica de la visión económica de la izquierda y un tratamiento innovador de los desafíos actuales, ver Geoffrey M. Hodgson, op. cit. Ver también sobre las políticas para el pleno empleo como soporte del bienestar, Jean Pisany-Ferry, *Sur le chemin du plein emploi*, Conseil d'Analyse Économique, Paris, 2000.

- la de los sistemas de transferencias de seguridad social y de distribución de ingresos básicos universales<sup>89</sup>;
- la de la economía social y solidaria, que deberá proveer una proporción creciente de los empleos que la economía de mercado no crea.

Lo “nuevo” de esta nueva economía estará vinculado a la difusión del conocimiento como base de los sistemas productivos, en condiciones radicalmente distintas a las del capitalismo fordista del siglo XX. Están llamadas a enriquecerse las singularidades y la creatividad personal en el marco de redes sustentadas en las nuevas tecnologías de la comunicación que utilizan información por naturaleza socializable, redes que enlazan a unos y otros en situaciones de cooperación para el aprendizaje y el desempeño productivo eficaz<sup>90</sup>. Estaremos crecientemente en presencia de una economía que interconecta en proporciones cada vez mayores bienes y servicios que incrementan el relacionamiento con otros, ya sea con algún costo de acceso (prensa, telefonía, internet, artes y cultura, turismo, deporte) o derechamente en un contexto no mercantil, ya sea porque la cooperación encuentra un valor en sí misma (con un ejemplo notable en este sentido como lo es la conformación de Wikipedia, sobre una base puramente cooperativa) o porque se trata de bienes carentes de costo marginal, entendidas como “todas las ocasiones de relaciones gratuitas”. La justificación económica más general de impulsar este tipo de economía es simple: la “eficacia del mercado depende del clima creado por la economía relacional, la que a su vez depende de los recursos creados por la economía de mercado”<sup>91</sup>.

En este sentido, cabe subrayar el potencial transformador que abren las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el terreno económico. El trabajo, el capital y la propiedad se redefinen con la entrada en la era digital y de las redes. El paso a una sociedad en que el conocimiento y el saber se constituyen en fuentes privilegiadas de riqueza tiene consecuencias en cascada: el “trabajador” se transforma en poseedor de su instrumento de producción –su cerebro y sus habilidades– que puede hacer funcionar en los horarios que mejor le acomodan, en el lugar que le acomoda y con modos de remuneración que no son solo monetarios sino también de

<sup>89</sup> Ver Gonzalo D. Martner, *Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI*.

<sup>90</sup> Jaques Robin y Jean Zin, “Au seuil de l’ère informationnelle”, en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l’économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Éditions de l’Atelier, París, 2003.

<sup>91</sup> Jacques Attali, *La voie humaine*, Fayard, París, 2004.

reconocimiento por una comunidad y de contribución a un proceso de uso de la inteligencia colectiva. El “trabajador” en esta situación no solo puede renegociar el marco de su inserción en el trabajo productivo, sino que se encuentra en posición de “poseedor de capital”, en un contexto en que la actividad de creación digital, en su sentido amplio, se desenvuelve con necesidades de capital material –máquinas y herramientas– de cada vez menor costo. Se avizora así la emergencia progresiva de un tejido productivo con gran dinamismo económico y a la vez con mayor capacidad de establecer vínculos económicos simétricos y también de impedir la disolución de la convivencia colectiva y de los espacios familiares y comunitarios.

En la sociedad contemporánea, con su considerable acumulación en inversiones en sistemas de trabajo humano calificado y una cierta movilidad social, las capacidades, habilidades, conocimientos, actitudes y estructuras de comportamiento de los individuos y su posición en las distintas jerarquías públicas y privadas constituyen un factor de acumulación de poder económico significativo. El desafío es el de llevar estos factores de acumulación a predominar sobre aquellos que emanan de la propiedad del capital físico y financiero.

Además, una distribución más equitativa del poder, de las capacidades y de los ingresos tendrá una viabilidad creciente con la socialización de los recursos generados por ese bien colectivo que es el avance tecnológico y del conocimiento, cuya apropiación privada ilimitada tampoco tiene fundamento racional, más allá del necesario rol de las patentes para incentivar la investigación y desarrollo privados y premiar temporalmente las innovaciones. Cuando los recursos son colectivos, es legítimo que sean apropiados por el poder democrático, especialmente por la vía tributaria, para ser distribuidos, al menos en parte significativa, a la sociedad. En palabras de René Passet: “Hemos comprobado la relación que existe entre la reducción del tiempo de trabajo, para la cual fue concebida la máquina, y la instauración de un ingreso equivalente al mínimo de subsistencia. Pese a su denominación (de ingreso ‘tecnológico’), no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> René Passet, *La ilusión neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.

Requiere también que sean socializadas las rentas de los recursos naturales (especialmente en las economías primario-exportadoras) que pertenecen a la sociedad en su conjunto y no es legítimo ni racional que sean apropiadas privadamente.

En primer lugar, es legítimo que sean distribuidos a las nuevas generaciones a través de una educación de calidad de acceso universal y gratuito como recurso que la sociedad pone a disposición de los jóvenes para su inserción en la vida en igualdad de oportunidades. Asimismo, pueden ser distribuidos bajo la forma de un aporte capitalizado desde el nacimiento para la inserción inicial de los jóvenes en la vida económica activa. Esto ya existe, por ejemplo, en Inglaterra y Suecia.

En segundo lugar, pueden ser distribuidos a toda la población, en parte como recursos de subsistencia digna no condicionales ("dése a todos los ciudadanos un ingreso modesto, aunque incondicional, y déjenlo completar a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes") concentrados en los más pobres primero y más tarde universalmente, en lo que se conoce como la idea del ingreso mínimo garantizado<sup>93</sup>, y en parte como créditos y/o subsidios de readaptación y reinserción frente a la velocidad del cambio tecnológico y de las condiciones productivas, en un proceso continuo de educación a lo largo de toda la vida.

Siguiendo a Passet, "queda el factor tiempo, con el que el sistema se aliaría para quedar progresivamente instaurado. Porque si el dividendo universal representa el ideal que hay que alcanzar, puede no ser un acierto empezar la casa por el tejado (...). Esta progresividad a lo largo del tiempo, que tanto contribuye a la viabilidad del sistema, relativiza el interés concreto, inmediato del debate –fundamental, por el contrario, en el plano de los principios– que versa sobre el carácter universal o no universal de la renta mínima garantizada. Estamos hablando, insisto, de distribuir y no de redistribuir. Despunta el momento en que, en una sociedad donde la robótica llevará a cabo el trabajo, la renta universal se habrá convertido en la fuente principal de ingresos que cada cual podrá completar con otros ingresos procedentes de una actividad de libre acceso. El contrato de trabajo con plazo

---

<sup>93</sup> Philippe Van Parijs, "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?", en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadania*, Cortez Editora, San Pablo, 2002, texto en el que además se describe el funcionamiento del sistema de ingreso ciudadano en Alaska, financiado por las regalías de acceso a los recursos naturales que dicho estado cobra. Sobre los fundamentos analíticos de las políticas redistributivas modernas y la propuesta de ingreso básico, ver Anthony B. Atkinson, *Public economics in action. The basic income/Flat tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

fijo, justamente denostado en el contexto de precariedad actual, se convertiría entonces en la modalidad normal que permita a cada parte –empleador o empleado– establecer temporalmente unos lazos profesionales".

En tercer lugar, los dispositivos de igualación inicial de oportunidades y de provisión de ingresos básicos garantizados deben complementarse con políticas de garantía del derecho a la inserción, mediante la creación de un acceso a la capacitación para la inserción en el empleo y, cuando esto sea insuficiente para obtener esa inserción, de un acceso a "empleos cívicos" de interés comunitario para los desempleados de larga duración que la demanda de trabajo deja fuera de la actividad económica formal<sup>94</sup>.

Si se asume que los seres humanos están abiertos a favorecer la cooperación desinteresada o de mutuo interés, o la lógica de la reciprocidad, especialmente en la esfera propia del primer piso de Braudel en la que los lazos familiares y comunitarios son más fuertes, se puede afirmar que existen entonces en nuestras sociedades contemporáneas espacios para la economía social sin fines de lucro, o para aquella economía que, teniendo fines de lucro, se organiza sobre la base de redes familiares y sociales. Este primer piso será siempre el soporte de la creación de empleo y del repliegue de sobrevivencia en situaciones de penuria económica, así como un espacio posible para la autorrealización y el desarrollo de proyectos autónomos de vida al margen del sometimiento a los poderes económicos.

Esto supone desarrollar un sector de *economía social*, distinto del sector público y del sector mercantil, con finalidades sociales y ecológicas, como respuesta a una sociedad atomizada por el individualismo y que rompe su tejido social. Su mecanismo principal de desarrollo es el subsidio, en ciertas condiciones, de empleos útiles a la comunidad<sup>95</sup>.

En efecto, la economía social se constituye con organizaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios dirigidos a la comunidad y a la vez a cada uno en particular. Una fiesta local supone que cada uno participe en ella, pero para que esto sea posible debe existir el marco de la fiesta común. Existen entonces formas de producción asociativas que responden a esta doble dimensión, que son a la vez mercantiles y a la vez subsidiadas, financiadas por el individuo y por subvenciones públicas.

El primer principio de la economía social señala que cada cual participa en ella no según su aporte de capital sino según su adhesión en tanto persona a esta actividad, adhesión que en este caso se ofrece a quienes

---

<sup>94</sup> Sobre los empleos cívicos, ver Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, 2000.

<sup>95</sup> Alain Lipietz, *Refonder l'esperance*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

carecen de oportunidades de empleo. El segundo principio establece que una parte al menos del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así poco a poco de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompa el aislamiento y un ingreso (salvo en el caso del voluntariado, muchas veces muy importante en este tipo de iniciativas), sino el proyecto social que desarrolla. La empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en su finalidad social.

Esta tercera regla, combinada con la segunda, hace específica a la economía social en el seno de la economía de mercado. Su carácter mercantil se manifiesta al vender bienes y servicios, a sus miembros como a no miembros. Lo que la distingue es que no actúa en función de maximizar la ganancia a obtener.

Históricamente, la economía social se ha desarrollado como complemento del sector público o del sistema de seguridad social, o en competencia con otras empresas maximizadoras de utilidades. Hay en la sociedad un volumen importante de tareas que responden a necesidades de los particulares que ya no son tomadas a cargo por las familias (atomizadas por la vida moderna), que no son efectuadas ni por el sector público (porque serían muy onerosas para los contribuyentes) ni por el sector privado (por falta de rentabilidad). Estas actividades son las que, más allá de un servicio particular, producen un vínculo social: por ejemplo la apertura por trabajadores en inserción de un servicio de alimentación allí donde nadie quiere instalarlo, la puesta en práctica de un servicio de guardería de niños o de ayuda escolar, o misiones de utilidad ecológica.

Estos nuevos servicios ofrecen un potencial enorme de creación de actividades, junto a un "efecto societal" positivo: más solidaridad, más seguridad, más educación, más salud, más calidad de vida en el barrio, creando empleos y a la vez mayor civilidad en la convivencia. Este efecto justifica que, en totalidad o en parte, la economía social sea liberada de su contribución fiscal obligatoria, como ya ocurre con las cooperativas. Y que se haga acreedora de subsidios permanentes, en consonancia con el beneficio social producido. Por ejemplo, una estructura que solo contrata cesantes de larga duración y personas en dificultad dispensa una utilidad social evidente, difícil de cuantificar en toda su magnitud. En contraste, la cesantía representa un costo fiscal, en el caso de Chile asumido por el fondo

redistributivo que prevé el nuevo sistema de seguro de cesantía, que se debe descontar del costo del subsidio de actividades que la reducirán.

Hoy la sociedad se encuentra de tal modo atomizada que las relaciones de civilidad y confianza se encuentran disminuidas en medio de una fuerte fractura social. En palabras de Lipietz: "Es inútil volver atrás invocando una autoridad paterna que la cesantía ha destruido. Y es malsano apostar solo a la represión. Debemos entonces reconstruir la solidaridad y la utilidad social sobre bases voluntaristas". El tercer sector tiene aquí un rol esencial: cultivar el campo de los servicios comunitarios asociando "voluntarios-ciudadanos" y "permanentes-asalariados".

La economía social y comunitaria no debe ser concebida solo como una economía de los pobres para los pobres, sino prestar servicios de integración social de amplio espectro y ser uno de los pilares de la nueva concepción de la protección social. Si no, se corre el riesgo de engendrar clientelismo y reproducir el estigma de la exclusión, en circunstancias que su objetivo esencial debe ser la reconstrucción de la comunidad para todos. Empezar por los más desfavorecidos no quiere decir encerrarlos en relaciones limitadas a ellos mismos, sino estimularlos a la inserción en la sociedad y, cuando es posible, en la economía formal tradicional<sup>96</sup>.

Este es el sentido de las estrategias de construcción de *sistemas de protección social*. Organizar coberturas de riesgos individuales ahí donde el mercado no lo logra (en atención de salud, en pensiones, en seguros temporales de desempleo) será siempre bienvenido. Será necesario pero no suficiente, pues si bien estos son riesgos individuales, propios de bienes privados, tienen externalidades de magnitud relevante como para otorgarles el carácter de un riesgo social, especialmente por su efecto macroeconómico y reductor de la cohesión social. Y no será bienvenido restringir el rol de la democracia al de un asegurador frente al riesgo colectivo de desorden social.

La democracia es otra cosa: es la consagración del poder de la sociedad para definir las prioridades y los fines, así como las reglas y los límites en los cuales puede desplegarse la racionalidad económica. Las democracias pueden mejor que cualquier otro régimen político potenciar la prosperidad económica colectiva. Pero deben limitar el poder económico concentrado en unas pocas manos. Si no lo hacen, éste termina inevitablemente dominando al poder político de manera más o menos

<sup>96</sup> Ver Gonzalo D. Martner, "Exclusión y necesidades sociales", en Ricardo Infante (ed.), *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2006.

encubierta, más o menos desembozada. Sus intereses no son los de la mayoría ni de los de las generaciones futuras. O la democracia gobierna a los poderes económicos o los poderes económicos gobiernan a la democracia, transformándolas en democracias oligárquicas. Y de ese modo le quitan su sustancia soberana y su legitimidad como civilizado sistema organizador de la convivencia social.

Para ser eficaz, la promoción de valores igualitarios no puede reducirse a una prédica. Debe sustentarse, para tener razonables posibilidades de éxito y como lo muestra la experiencia histórica de construcción de Estados democráticos y sociales de derecho, en al menos la adhesión de una alianza de una parte significativa de los que viven de su trabajo, de los excluidos del trabajo y de los grupos medios y emprendedores, es decir de una mayoría social consistente. Este tipo de configuraciones han logrado expandir sistémicamente los derechos políticos, sociales, ambientales y culturales de los ciudadanos que permiten acortar las brechas en materia de desigualdades injustas.

Las dificultades que esa expansión debe enfrentar en el mundo contemporáneo son, sin embargo, importantes: la dificultad antropológica, es decir el malestar humano que suele acompañar la individuación y la disolución de las comunidades tradicionales en la civilización moderna; la dificultad sociológica, que emana de la fragmentación de las identidades, del trabajo y de la vida urbana en las sociedades post-agrarias y post-industriales; la dificultad ecológica, provocada por la alteración de los ecosistemas por 6,5 mil millones de humanos que habitan la tierra y que en el siglo XXI se estabilizará en unos 8 a 10 mil millones; y la dificultad demográfica derivada del creciente peso relativo de las personas de edad avanzada y muy avanzada.

*Esta expansión de derechos supone terminar de consagrar la democracia política extendiéndola a la democracia social. Se trata de avanzar desde los indispensables derechos civiles y políticos de los ciudadanos garantizados por un orden institucional democrático, hacia los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales de los trabajadores, de las mujeres, de las minorías étnicas, de los niños y ancianos, de los emprendedores. Y hacia la igualdad social entre los géneros y contra la discriminación de la mujer, contra la xenofobia, contra la discriminación étnica, contra la discriminación de que son objeto las minorías sexuales, discriminaciones producidas por el peso de los oscurantismos culturales y de los impulsos humanos proclives al autoritarismo y a la intolerancia que la sociedad inspirada por los valores socialistas debe confrontar radicalmente. Y supone*

también en el siglo XXI comprometerse con las futuras generaciones que ven amenazado su acceso al patrimonio ambiental de la humanidad.

*Para ello es necesario proponerse dominar el futuro colectivo, y rechazar la idea de un orden natural o divino de la sociedad de carácter inmutable y frente al cual solo cabe resignarse. La sociedad moderna no solo enfrenta los clásicos problemas de la desigualdad económica y social, sino riesgos colectivos crecientes en el terreno ambiental, urbano y demográfico, así como más gravemente la pérdida de sentido y la expansión de la droga y la criminalidad. También debe hacerse cargo del enorme cambio cultural que suscitan la mundialización de las comunicaciones, la aceleración de la globalización de las economías y la emergencia de las nuevas tecnologías de la información y de las biotecnologías como motor del cambio tecnológico. Dominar el futuro colectivo, y sustraerlo de la lógica capitalista, es entonces la condición para que el progreso técnico permita lo mejor (el más amplio bienestar para el mayor número de personas) y no contribuya a agravar lo peor (las desigualdades injustas, las discriminaciones arbitrarias, las diversas formas de violencia ilegítima, la degradación ambiental).*

La aspiración igualitaria es una de las más caracterizadas expresiones de la modernidad y de reivindicación de la razón para promover el progreso de la condición humana, sin desconocer que el género humano es capaz de lo mejor, pero también de lo peor. Como lo demostraron las tragedias del siglo XX, ese reconocimiento subraya el deber de promover los valores –traducidos en derechos y obligaciones– que permiten defender eficazmente la dignidad de la condición humana.

\*\*\*

El igualitarismo moderno puede transformarse en el movimiento que, desde la sociedad civil y su capacidad de darle forma a un Estado democrático fuerte, legítimo y eficaz, pueda regular la esfera económica y dotarla de capacidades emancipadoras, orientándola hacia fines situados más allá de ella: la autorrealización y el desarrollo de los proyectos de vida de cada cual. En una sociedad postcapitalista, la esfera regida por la racionalidad económica debe ponerse al servicio de la expansión de las otras esferas de actividad que no tienen necesidad ni fin económico, en las que la autonomía individual se despliega como fin en sí misma. No se trata de condenar la búsqueda por las empresas de la máxima eficacia para obtener utilidades –que es su fin último–, sino de sujetarlas a reglas y límites, incluyendo que no se transformen en rentistas monopólicos que alteran en



provecho propio el funcionamiento de un sistema de precios descentralizado, como no ha cesado de hacerlo la lucha sindical, los movimientos ecológicos, los defensores del consumidor, las representaciones de la sociedad local, así como el poder democrático representativo.

El fin esencial de una democracia social moderna debe ser lograr un crecimiento mejor distribuido; fomentar las actividades productivas, el emprendimiento y la innovación con respeto del medio ambiente y de los derechos sindicales, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores en la empresa; proveer igualitariamente los bienes públicos de consumo colectivo que hacen posible una buena calidad de vida urbana, seguridad ciudadana y acceso a la cultura; organizar solidariamente la cobertura de los riesgos sociales mayores (enfermedad, accidentes, cesantía, vejez, invalidez); transferir ingresos y capacidades básicas de subsistencia e inserción social a los carentes de recursos, para asegurar una existencia digna a todos y cada uno de los ciudadanos por el solo hecho de serlo y garantizar una sustancial igualdad de oportunidades de realización de los proyectos de vida a través de la protección de la infancia y la educación. Del estado de desarrollo de estos temas en Chile se ocupa el capítulo final de este ensayo.

## Capítulo 3

### El desafío del Bicentenario: una república de democracia social

El dilema entre una democracia frágil gobernada por oligarquías económicas y poderes de hecho que ejercen su influencia al margen de las instituciones legítimas o una democracia fuerte capaz de gobernar a los grupos de presión en función del interés general, definido éste mediante procesos de deliberación periódica sobre los asuntos públicos más relevantes, existe de manera aguda en el Chile contemporáneo. La situación del país es aún en muchos aspectos, como afirmamos en el capítulo 1, un híbrido inestable. Este híbrido, poco legible para el ciudadano común, ha dado alas a un “centrismo blando”, cada vez más carente de contenidos y de proyecto de largo plazo, expresivo del empate político que hemos diagnosticado y del pragmatismo de corto plazo que solo vive de los desafíos contingentes del día a día, reacio a todo espíritu crítico y, a falta de mayor imaginación o en consonancia con intereses creados, instalado en la defensa del *statu quo* en nombre del realismo o de la responsabilidad.

Pero a quienes preocupa la inestabilidad potencial de la situación actual, incluso desde el ámbito del gran empresariado, el inmovilismo no les parece muy promisorio: “Dentro de esta cultura más democrática, el tema de la desigualdad es un asunto muy profundo. Y en el caso de Chile el problema es durísimo y la desigualdad va a empezar a ser cada vez más crítica. No se trata solo de una desigualdad en el ingreso. También lo es en los tratos laborales, en la desigualdad frente a la justicia, a las alternativas frente al empleo. Aquí el país crece a un 6%, pero ¿cuánto creció el empleo, cuanto creció tu salario? Algo pasa en el sistema que no está funcionando (...). La competencia ha ido terminando”<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> Entrevista a Felipe Larrea, ex presidente de la Sociedad de Fomento Fabril y de empresas COPEC, *La Tercera*, 9 de octubre de 2005, que agrega: “Existe una cierta complicidad entre las élites políticas y económicas. Ellas están de acuerdo y eso ha significado cosas buenas para el país (...) Pero también tiene cosas malas (...) Es que todos dicen que tenemos un problema social objetivo, que hay un malestar en la gente, se habla mucho, pero hacemos

*(Continúa en la página siguiente)*

En efecto, las sociedades polarizadas, en las que la discriminación se mantiene legal, cultural y económicamente, son sociedades que se empobrecen, que se tensan, que se dividen y en donde emerge la violencia soterrada o abierta como rasgo característico, o en el mejor de los casos la incertidumbre y la desconfianza generalizadas. Las sociedades desiguales y discriminatorias se transforman en mucho más impredecibles que aquellas otras que cultivan la integración en la diversidad y la expansión de libertades en todos los campos, consagrando una cultura de los derechos igualitarios.

Chile es un país en el que viven desde la recuperación democrática mucho mejor los peor situados en la estructura económica y de ingresos, pero que sigue siendo enormemente desigual, como lo describimos en el primer capítulo. Esta desigualdad viene de lejos: de la economía colonial destructiva, basada en la encomienda, que concentraba en origen enormes cantidades de tierras o las minas en pocos conquistadores con sus tropeles de mano de obra indígena sobreexplotada, y más tarde en la hacienda extensiva y sus terratenientes de consumo conspicuo financiado con el trabajo de sol a sol de sus inquilinos y peones mantenidos en la miseria, situación que solo vino a cambiar a partir de la reforma agraria de los años 1960, aunque luego se revirtió hacia una economía rural típicamente capitalista, con una expansión de la situación asalariada precaria<sup>98</sup>.

La industrialización por sustitución de importaciones desde los años cuarenta en adelante generó espacios para el desarrollo de una fuerza de trabajo urbana relativamente mejor remunerada. Después del golpe de 1973 su situación sufrió un deterioro con las bruscas variaciones en el ciclo económico, la indiscriminada apertura comercial y financiera al exterior y la disminución de la tarea social del Estado. La consecuencia fue el aumento del autoempleo y de la economía informal como refugio frente a las crisis económicas periódicas.

En este contexto, los segmentos medios de la sociedad se han consolidado en el siglo XX con dificultad y lentitud, los menos integrándose a la burocracia del Estado, los más desarrollando servicios técnicos y profesionales asalariados o actividades empresariales de pequeña escala, en medio de una fuerte inseguridad provocada por un ciclo económico de

---

poco. O sea parece ser de buen tono, es políticamente correcto hablar del tema social, pero a la hora del diagnóstico profundo, de tomar las medidas concretas, de hacer las cosas, la élites hacen poco”.

<sup>98</sup> Ver Pierre Chaunu, *Histoire de l'Amérique Latine*, Presses Universitaires de France, París, 1999.

amplia varianza, agravada por el acceso a un endeudamiento (oneroso) en base a la expansión del sistema financiero sin regulaciones suficientes (sus utilidades son ampliamente sobrenormales).

El promedio de ingreso por habitante era de 150 mil pesos al mes en 2003, según la más reciente encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) realizada por el Ministerio de Planificación. Este es sustancialmente más alto que la mediana del ingreso por habitante (82,5 mil pesos) dada la alta concentración del ingreso en los tramos altos: en Chile existe un segmento de riqueza extrema que crece con celeridad e incluye algunas fortunas que están entre las más altas del mundo.

Para diagnosticar someramente la estructura social chilena hemos distinguido en otro trabajo, según tramos referidos a la mediana en la parte baja y a la media en la parte alta de la distribución, cuatro grandes *categorías de ingreso*<sup>99</sup>:

- Grupo socioeconómico de ingresos muy bajos, representando un 7% de la población y un 1% de los ingresos;
- Grupo socioeconómico de ingresos bajos, que incluyen a los anteriores, con un 26% de la población y un 6% de los ingresos totales;
- Grupo socioeconómico de ingresos medios, con un 48% de la población y un 28% de los ingresos;
- Grupo socioeconómico de ingresos altos, representando un 25% de la población y un 66% de los ingresos totales.

Se considera como ingreso el de carácter monetario, incluyendo las pensiones y los subsidios como la pensión asistencial, de cesantía, de agua potable, subsidio único familiar, asignación familiar y otros menores, así como una imputación monetaria del arriendo para los que tienen vivienda propia, y no considera el subsidio “en especie” en educación, salud y diversos bienes públicos de consumo colectivo, ni los pagos de impuestos.

Impacta la estabilidad desde 1990 de esta estructura de ingresos del tipo 25-50-25 entre excluidos, grupos medios y grupos de altos ingresos. En los polos de esta estructura, coexiste un 7% de personas en condiciones de miseria extrema y del orden de un 1% en condiciones de riqueza extrema.

Para cambiar esta herencia de alta polarización social, se requiere en primer lugar superar la resignación que las propias élites conformistas han contribuido a crear. La justificación conservadora clásica frente a la desigualdad se realiza en nombre de un supuesto “estado natural de las

---

<sup>99</sup> Gonzalo D. Martner. “Líneas de pobreza y programas de empleo social en Chile”, *Documento de Trabajo N° 3*, mayo 2006. en <http://www.fac.usach.cl/fac/gest/templates/documentos>.

cosas, en que siempre habrá privilegiados y menos privilegiados” o bien sosteniendo normativamente que la “desigualdad es parte de y promueve la movilidad social y el progreso”. La justificación pragmática es más sutil, pero no menos paralizante: “aunque éticamente no sea justificable la situación de desigualdad extrema, no se puede romper los equilibrios porque la inestabilidad que genera arriesga con deteriorar la situación de los más pobres, los que van mejorando su situación absoluta aunque no relativa”.

**Cuadro 8**  
**Distribución del ingreso per cápita, 1990-2003**

Categoría de Ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<b>Muy bajos (7 %)</b> 30% mediana	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
<b>Bajos (26%)</b> hasta 60% mediana	5,8	5,5	5,8	5,7	5,5	5,7	5,6
<b>Medios (48%)</b> entre 60% mediana y media	27,8	28,3	27,5	27,1	27,1	27,8	28,4
<b>Altos (25%)</b> Superiores a la media	66,5	66,1	66,7	67,2	67,4	66,5	66,0
<b>Total (100%)</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: A partir de encuestas CASEN, corte per cápita total.

La estrategia igualitaria se propone en cambio disminuir las brechas de ingresos, de activos y de oportunidades de inserción económica y de movilidad social. Para ser eficaz (aproximarse a objetivos como el de disminuir la brecha de ingresos monetarios promedio entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre a diez en plazos razonables) y eficiente (hacerlo al menor costo posible) debe consolidar, mediante procedimientos democráticos, las políticas públicas que mejoran la puesta a disposición equitativa de bienes y servicios a la población, las que redistribuyen recursos directamente hacia los más desfavorecidos y las que organizan la disminución de riesgos sociales, minimizando sus inevitables efectos colaterales.

Para abordar esta tarea, se requiere en primer lugar de instituciones que estén en condiciones de llevarla a cabo. Para ello se plantea la perspectiva finalista de la construcción de un Estado Democrático y Social

de Derecho<sup>100</sup> (consagrado por ejemplo en la Constitución Alemana y en la Española, y más generalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972 y que se debe considerar, de acuerdo al artículo 5 de la Constitución chilena modificado en 1989, como parte del ordenamiento interno) como opción de “remodelación del modelo” híbrido en medio del cual aún nos desenvolvemos. Hemos señalado en el capítulo 1 que esta construcción en diversos aspectos ya está en curso desde 1990 y que es necesario profundizarla. El Estado Democrático y Social de Derecho, que dé forma a una nueva República de Democracia Social, será fruto de la combinación de las sucesivas reformas ya realizadas, las en curso y las que pueden realizarse en el horizonte del post bicentenario de 2010.

Este proceso de construcción institucional y de políticas públicas, consistentes con la disminución de las brechas sociales y territoriales, supone persistir en consolidar los derechos civiles y políticos y seguir extendiéndolos sistemáticamente a los derechos económicos y sociales, con una economía en crecimiento, una tributación justa, suficiente y eficiente para financiar las tareas públicas y una regulación equitativa y sustentable de los mercados de bienes, de capitales y del trabajo. Deben también persistir procesos continuos de reforma de los servicios públicos, revalorizados en su orientación hacia las necesidades de los ciudadanos y hacia el aumento de la capacidad de priorización y programación de su acción alrededor de objetivos, y de su capacidad de hacer más con los recursos de que disponen, con mecanismos generalizados de evaluación del desempeño y de rendición transparente de cuentas a los órganos ciudadanos sobre su gestión.

Estas tareas son exigentes en nuestra sociedad fragmentada, desigual, con instituciones débiles y aún con frecuencia abusivas con el ciudadano común. De estos temas tratarán sucesivamente las siguientes secciones.

## Una mejor democracia

En Chile permanece el debate sobre la vigencia o no de la soberanía popular en el ordenamiento político. En efecto, el sistema electoral binominal y el sistema de alto quórum para aprobar leyes orgánicas, son

<sup>100</sup> Para una visión sobre el origen de esta noción ver Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986. Sobre el rol de los Estados de Bienestar en el siglo XX y su desempeño económico y social, ver Evelyne Huber y John D. Stephens, op. cit.

mecanismos que distorsionan, en ocasiones en extremo, la soberanía popular. Y más ampliamente está en juego la vasta temática tantas veces debatida de la participación ciudadana en democracia. Esto nos remite a una reflexión sobre la calidad de la democracia y la naturaleza de la representación.

### *El sentido de la representación*

Los problemas políticos de las democracias modernas se originan en la distancia entre los representantes y los representados, y también en la dificultad de legitimar democráticamente esa distancia de manera que sirva a la coherencia y operatividad de la sociedad. Hay quienes, para hacer frente al hecho de que las sociedades complejas no se dejan representar ni movilizar con facilidad, tienen el reflejo ancestral de la antidemocrática respuesta autoritaria, o en el mejor de los casos su variante tecnocrática, en nombre de “los que saben”. Hay quienes, a la inversa, desearían que la presencia de los ciudadanos en la política fuera tan permanente y omnipresente como la de los consumidores en la economía. Pero en ambos casos se anula el momento deliberativo de la democracia, que permite articular y proyectar en el tiempo acciones conducentes a avanzar en una determinada dirección. La expresión del pueblo queda reducida a la inmediatez de los intereses, proceso en el que al final del día, en ausencia de una dirección hacia la cual la sociedad camine, suelen prevalecer los de quienes disponen de instrumentos de poder al margen del sistema político, especialmente en la economía.

Gobernar democráticamente es proveer un ordenamiento sistemático y sujeto a reglas de los intereses plurales existentes en la sociedad, incluyendo la de la alternancia en el poder gubernamental, y avanzar hacia objetivos colectivos emanados de la soberanía popular y con el respeto del Estado de derecho, al ritmo que estos factores determinan. Gobernar es también el arbitraje entre presente y futuro, que supone en ocasiones convocar a los ciudadanos a sacrificios hoy para un mayor bienestar mañana. Difícilmente quien construye su opción política sobre la base del halago inmediato de la opinión podrá luego poner a quienes ha buscado representar en la perspectiva larga de la construcción de mayores grados de bienestar colectivo. Y fracasa, pues el bienestar de las naciones requiere construcciones en base a esfuerzos sistemáticos.

Cuando la sociedad es especialmente fragmentada y socialmente polarizada como la chilena, se requiere además autoridad legítima y mucho

sentido de la articulación de intereses diversos. Se puede discurrir mucho sobre modelos pero finalmente los países que logran éxito en materia de prosperidad y trato justo e igualitario a sus ciudadanos son aquellos capaces de tener continuidad de sus políticas en el tiempo e instituciones capaces de realizarlas, incluso en los momentos difíciles en los cuales se producen circunstancias de desconexión temporal con el sentimiento mayoritario. Desde la responsabilidad de gobernar no se concuerda siempre con el interés inmediato de unos y otros. Justamente esa es la virtud de la democracia representativa: es en determinados momentos –a la hora de la renovación periódica de las autoridades y no todo el tiempo o bien por tal o cual tema específico– que los ciudadanos hacen su balance. Los gobiernos volubles ante la opinión nunca avanzan mucho, porque esta es con frecuencia también voluble en sus emociones inmediatas.

Las sociedades necesitan ser representadas para tener una mínima coherencia y para que las instituciones públicas que emanan de ella puedan actuar, disminuyendo así tanto la dispersión como la ineficacia, que terminan deslegitimando a la democracia. A los que sostienen que la democracia exige minimizar la representación e instaurar algo así como un régimen de la opinión pública, cabe oponerles el que este no es un buen sustituto de los procedimientos deliberativos, pues la democracia para ser exitosa no puede limitarse a ser un régimen de consulta, sino debe ser un sistema que combina diversos elementos: la participación de los ciudadanos, la transparencia y calidad de las decisiones y el ejercicio de las responsabilidades públicas. Puede haber más participación efectiva a través de un debate abierto y sustancial que con un simple voto, o peor aún una medición de la opinión a través de una encuesta, lo que no quiere decir que sean prescindibles, sino que son parte de los procedimientos democráticos, tan insustituibles como insuficientes para una democracia de calidad.

El *gobierno demoscópico*, en la expresión de Daniel Inneraty, consiste no en la representación de la voluntad mayoritaria, consustancial a la democracia, sino en sacralizar a la opinión pública, a veces dejando que los acontecimientos discurren al ritmo de las emociones mediáticamente construidas<sup>101</sup>. La principal fuente de malestar político no es tanto lo que hacen los responsables políticos, sino lo que dejan de hacer, su falta de creatividad, su carácter reactivo y su amoldamiento poco creíble al que creen es el sentimiento mayoritario del momento.

<sup>101</sup> Daniel Inneraty, *El nuevo espacio público*. Espasa Calpe. Pozuelo de Alarcón, 2006.

La representación es una relación que suele decepcionar. Sin embargo, no es prescindible, salvo al precio de despojar a la esfera política de toda capacidad de acción coherente. Y siempre cabe mejorar la comunicación entre los representantes y los representados, considerar qué grupos pueden estar subrepresentados y corregir la desigual capacidad de organización de los intereses sociales. Pero si existe necesidad de representación y mediación de la esfera política es porque el pueblo real es siempre lo suficientemente complejo como para que ninguna de sus manifestaciones pueda resumirlo de manera satisfactoria. El pueblo es siempre difícil de descifrar y es tanto sujeto central como gran ausente de la política, que nadie puede encarnar plenamente, que únicamente puede ser definido a través de una representación múltiple. El corporativismo, ciertas formas de entender la identidad o el género, supone una concepción del sistema político en la que se ha disuelto toda visibilidad de conjunto. Se asienta en el prejuicio de que los atributos del elegido garantizan su representatividad.

La representación no es una mera transposición de las características de la sociedad civil a la sociedad política, no es una mera expresión voluble de lo social, sino un espacio de creación y construcción persistente. La política se convierte en una tarea imposible cuando se rige por la exigencia de traspasar al sistema político el esquematismo de los intereses de los grupos de la sociedad civil. La sociedad quedaría entonces inmovilizada en una suma de reivindicaciones incapaces de dar lugar a procedimientos estables, creativos y productivos de acción colectiva.

La consecuencia democrática del reconocimiento de la complejidad del pueblo exige que se multipliquen sus modos de expresión, que ninguno de ellos ahogue al resto. Precisamente por ello es tan conveniente la pluralización de las temporalidades de la democracia, de modo que el espacio público sea el lugar en el que se articulan los diversos tiempos sociales: el tiempo largo de la memoria y de los valores compartidos, el tiempo variable de las diversas instituciones y especialmente de las representativas, el tiempo corto de la opinión. La vida política está hecha de la interacción entre esas temporalidades. La democracia se degradaría si sacrificáramos esta diversidad en el altar único del ritmo frenético de la opinión pública con sus pulsaciones instantáneas.

La desigualdad crea de antemano una distancia entre gobernantes y gobernados que solo se resuelve parcialmente en la medida en que aquellos garantizan el acceso a los recursos públicos, normalmente en medio de demandas clientelares de los sectores subordinados a la postre reducidas,

de acuerdo con la nueva ortodoxia económica, a programas sociales focalizados. Las políticas sociales para los pobres terminan siendo políticas sociales pobres.

En cambio, la clave para resolver el problema de la desafección hacia la democracia está en desarrollar políticas sociales universales que ofrezcan una alternativa a las estrategias clientelares tradicionales o modernas.

La desigualdad conduce a que la desconfianza se convierta en la regla del juego en la vida social. Como subraya Ludolfo Paramio, la confianza interpersonal de las sociedades latinoamericanas es muy baja, y se establece en el marco de la familia extensa. No es extraño entonces que los vínculos de amistad y de familia hayan sido históricamente la forma de relacionarse con el poder y con los recursos públicos. Para salir de ese círculo vicioso se necesitan políticas públicas duraderas y estables que ofrezcan una alternativa universalista a los intercambios particularizados propios del clientelismo<sup>102</sup>.

No tiene entonces ningún sentido atribuir a la sociedad o una ciudadanía abstracta e indeterminada la responsabilidad de acometer las grandes transformaciones sociales que pueden esperarse de la política. Si acaso el deseo más profundo de nuestras sociedades apunta hacia una política con capacidad creativa, lo que sería más respetuoso con la democracia que la política reducida a demoscopia, entonces está la opción del ejercicio responsable de la representación, especialmente para atacar el mal mayor de nuestras sociedades, la desigualdad. El desafío de los gobiernos es entonces ofrecer alternativas modernas al clientelismo que consagren derechos sustentados por una base material ampliada, de lo que nos ocuparemos más adelante al referirnos al desafío del crecimiento, lo que supone en primer lugar preservar las instituciones estatales de la corrupción y la ineficacia, y en segundo lugar proveer un ordenamiento institucional eficaz, eficiente y representativo de los ciudadanos.

### *Probidad, igualdad de acceso y profesionalismo*

Chile aparecía en el listado de Transparencia Internacional de 2006 en la mejor posición de América Latina en materia de probidad y la número veinte en el mundo. Sin embargo, emergen periódicamente a la luz pública,

<sup>102</sup> Ludolfo Paramio, "América Latina y su mudable amor por la democracia", Fundación OSDE, *Todaya* N°12, diciembre de 2005.

y con gran impacto, episodios de corrupción. ¿Con cuál de las dos imágenes quedarse?

Nadie puede garantizar que entre centenares de miles de funcionarios públicos, miles de directivos y centenares de responsables del uso de recursos fiscales o de la aplicación de regulaciones, no haya quienes realicen actos corruptos, cediendo a la codicia. Tampoco algo así se puede garantizar que no ocurra en el sector privado, o en las organizaciones sin fines de lucro de variada índole. Lo que sí el gobierno –y los responsables de cualquier organización que administra recursos de otros– puede y debe hacer es garantizar una actitud: perseguir sin demora y con todo el peso de las normas internas y de la ley todo acto de desvío para fines particulares de los recursos que les son confiados. A ello debe agregarse, porque entre otras cosas suele involucrar recursos mucho más cuantiosos que los apropiados indebidamente de manera directa, el castigo de todo trato de privilegio en las regulaciones públicas respecto de intereses privados ya no a cambio de dinero inmediato sino de favores futuros, laborales o de cualquier índole.

Existe un lamentable pero explicable interés de utilización partidista de los temas de corrupción. Esto genera una profusión de acusaciones que no ayudan a separar la paja del trigo. A ello se suma la hipersensibilidad ciudadana sobre el tema, lo que habla de la persistencia de un rechazo genérico a la esfera de la política, pero sobre todo habla muy bien de los valores cívicos imperantes en Chile, al no existir tolerancia con que las autoridades públicas desvíen los recursos colectivos para fines particulares (personales o partidistas), ni el tráfico de influencias, ni el clientelismo. Es muy probable que la arbitrariedad reinante en el mundo de las actividades privadas, los abusos de poder que se originan en los privilegios que provienen del dinero, acrecienten, con razón, la demanda del ciudadano común por honestidad intachable en el uso de los recursos públicos. Pero la descalificación genérica también hace daño a las instituciones del Estado y a quienes con gran sacrificio muchas veces se desempeñan en ellas.

Convengamos en primer lugar que en Chile la política está intervenida por la influencia del dinero proveniente de las grandes empresas. Aunque a muchos ciudadanos de buena fe no siempre les guste reconocerlo, porque consideran ilegítimo el uso de recursos de todos para la actividad política, esta tiene un costo. De manera austera, ese costo debe ser cubierto por recursos públicos, y así establecer una mínima igualdad de oportunidades para competir por el acceso al gobierno y además evitar la influencia de los intereses económicos entre los legisladores, el pretexto

para el desvío de recursos fiscales o el trato de favor a privados para financiar campañas.

Como ha propuesto mediante proyecto de ley la Presidenta Bachelet, debe prohibirse la inexplicable legalización en los acuerdos gobierno-oposición de 2003 del aporte legal de las empresas a la actividad política, con subsidio tributario incluido. Y debe además consagrarse que el incumplimiento de estas normas lleve a la pérdida inmediata del cargo para el que se ha sido elegido. Veremos a partir de 2007 en el Parlamento qué actitud tomarán unos y otros actores políticos sobre esta cuestión medular de la calidad de la democracia.

Si el Parlamento aprueba lo planteado por la Presidenta Bachelet en noviembre de 2006, se avanzara también en asegurar mejor la publicidad de los actos públicos de toda índole, con énfasis en las compras estatales y en las asignaciones directas. Junto a revalorizar la virtud cívica, reemplazada en las últimas décadas por el desembozado predominio del afán de lucro, el mejor remedio es y seguirá siendo que muchos ojos miren la actividad pública, aunque haya quienes consideren que se rigidiza la gestión de gobierno.

De esta manera se logrará disminuir las “oportunidades de corrupción” y, en especial, terminar con la asignación discrecional de recursos (sin reglas de asignación, sin concursos, sin decisiones colegiadas, sin rendición de cuentas, sin expresión de causa). Se requiere vigilar con celo las licitaciones, lo que se fortalecerá con el mejoramiento de los sistemas de control, aunque falta precisión respecto del área municipal, donde hay mucho que avanzar. A esto cabe agregar la amplia publicidad que debe darse a las autorizaciones de actividad privada y a las fijaciones tarifarias, que tienen enfrascadas al Estado chileno en múltiples juicios por cientos de millones de dólares con empresas reguladas que buscan todos los resquicios posibles para incrementar sus utilidades a costa del consumidor.

Se trata de seguir avanzando desde la discrecionalidad opaca a reglas cada vez más transparentes y pertinentes, lo que solo provendrá de un debate abierto sobre el sentido de las regulaciones. Esto debiera acompañarse de un mayor rol para Comités de Usuarios que sean habilitados, además de los organismos oficiales de control, para revisar procedimientos y decisiones en cada órgano público, especialmente los que gestionan fondos concursables o directamente asignables.

Por otro lado, la igualdad de acceso a los cargos públicos es un principio democrático que ha perdido fuerza en Chile, o que más bien nunca tuvo mucha en un Estado tradicionalmente prebendario y clientelar. En

efecto, pocos se han tomado en serio desde 1990 uno de los principios democráticos básicos, ya enunciados en la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” de la Revolución Francesa de 1789: “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir a su formación personalmente o a través de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y de sus talentos”.

La violación del principio de igualdad ante la ley, que incluye la igualdad de acceso a los empleos públicos, provoca en el mundo moderno la mayor de las irritaciones ciudadanas contra los gobernantes y es el factor principal de su deslegitimación, que en determinadas circunstancias arrastra la de la democracia en su conjunto (recuérdese el “que se vayan todos” argentino).

En democracia, los gobernantes son elegidos, o debieran serlo, para llevar a cabo un programa de acción. Para ello deben poder trabajar en los puestos de liderazgo del gobierno con colaboradores de su confianza, en el sentido que comparten el mandato popular de realizar un programa y están exclusivamente motivados por su realización, nombrados discrecionalmente (y siendo en todo momento removibles) por el jefe de gobierno de cara a la opinión pública. Estos deben poder disponer de pequeños equipos de apoyo técnico y político que expresamente entren y salgan con ellos de los gabinetes de los ministerios.

El resto de los empleos públicos, en una democracia moderna, debe ser de carácter profesional, no sujeto a discrecionalidad y menos a persecución política. Para ello se inventó el sistema de plantas, vigente en Chile solo para una parte de la administración, en el que los funcionarios no pueden ser removidos sino por mal desempeño, y en ningún caso por sus opiniones o convicciones. Y el ingreso y los ascensos deben realizarse mediante evaluaciones objetivas y no discrecionales, basadas exclusivamente en el mérito y no en el pago de favores o la constitución de clientelas. Este último es el camino más directo al desvío de recursos públicos a la ineficiencia y la mediocridad en detrimento del mandato de servir a los ciudadanos.

Asegurar normas objetivas de acceso y promoción interna, con una cultura de la evaluación permanente de los recursos humanos, debe hacerse además sin la arbitrariedad constituida por los miles de cargos a contrata y honorarios, que son una de las fuentes principales del clientelismo que

se ha instalado en nuestra administración. Debe recalarse que el Estatuto Administrativo señala como norma general que en cada servicio público no más del 20% de los recursos humanos debe ser a contrata, lo que es materia de modificación cada año en la Ley de Presupuestos en muchos casos. ¿Por qué no obligar en lo sucesivo a cada responsable público a una justificación anual exhaustiva frente al Parlamento de la derogación de la regla general? Ahí hay una tarea para el parlamento, que debiera atreverse a rechazar la actitud cómoda de los responsables de las finanzas públicas que no se hacen cargo de esta dimensión de la profesionalización de la función pública bajo el falso principio de la flexibilidad y de la economía, que suele transformarse a larga en despilfarro por el exceso de discrecionalidad que lleva al abuso y al pago de favores.

El cuerpo de funcionarios debe ser reclutado mediante estricto concurso de oposición, anonimamente, con movilidad horizontal. Su función debe ser ejecutar eficazmente las políticas impulsadas por la autoridad que responde ante los ciudadanos y contribuir técnicamente a su diseño. Por tanto su carrera no debe llegar hasta la cima de la jerarquía estatal, salvo que cuente con la confianza presidencial, cima que debe ser ocupada, por las razones expuestas, por personas mandatadas directa o indirectamente por la soberanía popular. Los funcionarios de carrera deben poder trabajar con gobiernos de un signo u otro, siempre que sean competentes (en este sentido el alegato por aumentar los embajadores de carrera realizado por funcionarios mediocres del Ministerio de Relaciones Exteriores ingresados en medio de la arbitrariedad militar no tiene fundamento).

La consecuencia de esta afirmación es que se debe restringir drásticamente en Chile los cargos de confianza política y limitarlos a no más de unas 300 posiciones directivas (más sus respectivos colaboradores directos).

Hasta diciembre de 1989, y desde el golpe de 1973, todos los cargos de la administración del Estado eran de exclusiva confianza de quien gobernaba. Bastaba un decreto del ministro del Interior para la cesación en el cargo de cualquier funcionario. Algunos de los mismos que hoy son adalides de la profesionalización pública practicaron cuando eran funcionarios de la dictadura las mayores arbitrariedades... hasta que dictaron, al terminar su gestión ilegítima, un estatuto que después de 17 años les daba a los funcionarios la más completa inamovilidad, con excepción del primer (ministros y subsecretarios) y segundo (unos 700 jefes de división y equivalentes) niveles de la administración. Se dejó además en suspenso todo mecanismo de calificación, lo que corrigió el primer gobierno democrático, con excepción de los profesores, lo que se hizo solo en 2005.

Por esta razón, el entonces Presidente electo Patricio Aylwin solicitó a la feneciente junta militar, y obtuvo de ella, una modificación de la ley del Estatuto Administrativo para que el tercer nivel (los del orden de tres mil jefes de departamentos) fueran también de exclusiva confianza presidencial, con garantías de continuidad funcionaria ("plantas paralelas") para los desplazados del cargo. Lo que tuvo una justificación circunstancial, pues en realidad muchos de esos jefes de departamento no tenían las competencias necesarias y habían llegado ahí arbitrariamente, se transformó en un problema en el largo plazo: un espacio de oro para el clientelismo y para el sistema de pase partidario informal a la hora de nombrar a personas que debían cumplir funciones profesionales al servicio de los ciudadanos. Esto fue en parte revertido en 2003, mientras la Presidenta Bachelet, en su agenda de probidad, ha contemplado que se ampliará los servicios con director reclutado por concurso y que un proyecto de ley distinguirá entre servicios cuya jerarquía máxima será concursable y otros en que lo será solo un segundo nivel. Esto va en la buena dirección, aunque es bastante discutible poner en un mismo plano por ejemplo la Casa de Moneda (cuyo compromiso con el programa presidencial no parece ser un requisito de buen desempeño) con la Dirección de Relaciones Económicas, que sí requiere que su responsable no tenga una política exterior contradictoria con la del Jefe de Estado. Habrá que distinguir acuciosamente y con fundamento entre los servicios que definen políticas y los que ejecutan políticas cuyo directivo debe tener un compromiso con el programa de gobierno, que deben seguir siendo de confianza presidencial (y periódica rendición de cuentas ante el Parlamento), y los de ejecución técnica. Allí debe haber un papel para el control y deliberación parlamentarios.

### **Reformas constitucionales**

Más allá de las consideraciones anteriores, para que la democracia funcione adecuadamente, la arquitectura institucional es fundamental<sup>103</sup>.

Existe hoy en Chile una suerte de consenso pasivo que ha permitido a la democracia funcionar, pero que ha tenido como contrapartida un creciente desprestigio de la política, de los partidos, de la representación parlamentaria. En Chile este fenómeno, que no es exclusivamente nacional, se agrava por la falta de legitimidad de su proceso constituyente, primero

---

<sup>103</sup> Ver al respecto Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

en un contexto de dictadura y luego de una década y media de debates en un Congreso que no pudo darle a este proceso toda la proyección democratizadora necesaria. Ese fue tal vez el precio a pagar para evitar una prolongación de la dictadura y confrontaciones interminables y sangrientas.

El horizonte del bicentenario puede ser útil para abordar con renovada energía democrática la tarea de dotar a Chile de una nueva Constitución moderna, progresista y enteramente legítima.

El camino a seguir puede ser el de la nominación por la autoridad presidencial y de las cámaras de una Comisión Constitucional amplia y pluralista, que proponga la redacción de un nuevo texto más simple, más comprensible para el ciudadano común, claro en el enunciado de deberes y derechos y en las normas de funcionamiento de nuestras instituciones, en un marco de amplia legitimidad a través de la recolección de las más diversas opiniones ciudadanas en un amplio proceso que abarque a todo el territorio y todos los grupos sociales y su posterior discusión y aprobación por el Congreso Nacional, complementando las reformas ya realizadas y estableciendo así la Constitución del Bicentenario.

Profundizar la democracia chilena requiere avanzar en el corto plazo hacia, en palabras de Francisco Zúñiga, "el reconocimiento de pueblos indígenas, cultura, lengua y tradiciones, recepción de la cláusula de estado social y democrático de derecho, nuevos mecanismos de participación directa de la ciudadanía como el referéndum, iniciativa y revocatoria, instauración de un consejo económico y social, creador de un defensor del pueblo o del ciudadano para una mejor protección de los derechos humanos en particular frente a la administración y empresas de servicios públicos y mejor tutela de derechos mediante una cláusula antidiscriminación y un amparo constitucional extraordinario ante el Tribunal Constitucional", y además reforzar derechos civiles como la prohibición del trabajo forzado y trata de seres humanos, libertad de creación artística y científica, derecho a la información, a uniones civiles con independencia de la identidad sexual, así como derechos económicos y sociales que incluyan la prohibición del trabajo infantil y demás derechos del niño, el reconocimiento del derecho al trabajo en condiciones seguras y equitativas, a la protección frente al desempleo, a la información y consulta a los trabajadores en la empresa, a los servicios básicos de interés económico general, entre otros<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Ver Francisco Zúñiga, "Reforma Constitucional. Presente y Futuro", *Chile 21 reflexiona al Chile del XXI*, tomo 2, Ediciones Chile 21, Santiago, 2005.



Es fundamental, aunque ya no sea materia constitucional, el reemplazo del sistema binominal de conformación del Parlamento por uno de tipo proporcional para abrir curso al respeto de dos principios de la democracia: el de que todas las fuerzas significativas deben estar representadas y que las mayorías mandan (y no las minorías como ha sido el caso de Chile, sin cuyo concurso ninguna ley era aprobada hasta la reforma de 2005, conculcando radicalmente a la democracia, lo que ahora será el caso de las leyes orgánicas constitucionales), respetando el derecho de las minorías a transformarse en mayoría si convencen a los ciudadanos.

A su vez, en Chile parece haberse asumido la lección de que debe haber gobiernos de mayoría. Recordemos que en el siglo XX pre-golpe de Estado de 1973 sistemáticamente los gobiernos fueron de minoría. Los presidentes no dispusieron de mayoría en ambas Cámaras y sufrieron importantes bloqueos a su acción. Ningún gobierno se reeligió, con excepción de los gobiernos radicales, con dos fallecimientos del presidente en ejercicio de por medio. Prácticamente no hubo reproducción en el tiempo de la misma opción y eso es expresivo de situaciones de bloqueo que a la vez se traducen en incapacidad de dar respuesta a los anhelos ciudadanos.

El régimen político presidencial en su expresión latinoamericana tiende a aumentar la inestabilidad política. Las independencias se inspiraron en el ideario europeo de la Ilustración, pero en términos de institucionalidad política hubo una tendencia a copiar el régimen presidencial norteamericano, con la consecuencia de multiplicar los gobiernos de minoría que por mucho tiempo terminaban con crisis y golpes de Estado. La evolución política reciente en América Latina y el término de la guerra fría han casi hecho desaparecer los golpes de Estado, pero en cambio suelen muchos presidentes electos democráticos no terminar sus mandatos.

La virtud del régimen semipresidencial es la de obligar a la formación de coaliciones, en tanto y cuanto no puede constituirse gobierno sin mayoría parlamentaria, sin perjuicio de la prevalencia del rol presidencial cuando dispone de mayoría propia. Al mismo tiempo, un régimen semipresidencial le confiere al Presidente de la República potestades que también son importantes para la propia estabilidad del régimen, como la facultad de disolver las Cámaras una vez que las coaliciones hacen crisis o éstas se desgastan y requieren una revalidación de su mandato. En los casos francés y portugués, el régimen semipresidencial le otorga al Presidente de la República potestades especiales en las relaciones exteriores y la defensa nacional. Los aspectos económico-sociales residen en el Gobierno dirigido por el Primer Ministro, que para ser nombrado requiere reunir la mayoría

en la Cámara de Diputados, con un vínculo directo con el Parlamento, lo que hoy se echa de menos en nuestro país.

La fórmula semipresidencial podría combinarse bien con la cultura política chilena, con la necesidad de tener gobiernos de mayoría y con las exigencias de la gestión moderna. Un presidente que tenga a veces que desgastarse en exceso en el trámite de detalle de diversas legislaciones no le hace bien a la definición del rango presidencial y no le hace bien al régimen político. Tampoco le hace bien la dispersión de la autoridad política en la gestión cotidiana (existen tres ministros políticos en La Moneda con cierta autonomía, lo que es un caso poco frecuente) y el peso excesivo que adquiere por ese hecho el Ministerio de Hacienda, normalmente ocupado por tecnócratas que no rinden examen ante la opinión pública sino ante los organismos internacionales de los que provienen o que posteriormente les ofrecen empleo.

Si un primer ministro requiere de la confianza de una mayoría parlamentaria, esto tendría también el efecto de promover la responsabilización de los parlamentarios respecto de su gobierno y de su coalición. Cuando se entiende que todo reside en un Presidente con fuertes poderes y que incluso es posible que en ocasiones los parlamentarios de mayoría voten como si no formaran parte de un partido y de una coalición (definitivamente es una tendencia que se constata en nuestra actividad política reciente), esta desresponsabilización disgrega a las fuerzas políticas, incrementa el individualismo parlamentario y plantea problemas de gobernabilidad democrática. Por el contrario, si el Parlamento es el que nombra al primer ministro y este tiene que conformar una sólida mayoría, la tendencia a hacerse cargo del éxito de la labor de ese primer ministro sería mayor que la tendencia a hacerse cargo del éxito del presidente, entre otras cosas porque la consecuencia del fracaso del primer ministro es la caída del Gobierno y por lo tanto del ejercicio del poder por el partido o la coalición a la que se pertenece y eventualmente la disolución del Parlamento y el llamado a nuevas elecciones.

Al mismo tiempo, se aumentaría la claridad y nitidez del mensaje político hacia el ciudadano común, en el sentido de que se entiende que se elige en este caso un presidente que puede expresar las grandes opciones del país, pero al mismo tiempo, se eligen parlamentarios que tienen que hacerse cargo de elegir al primer ministro y de sostener al primer ministro en sus legislaciones. Este esquema permitiría además morigerar el que cada candidato a parlamentario se presente ante sus electores a título personal, en el bien entendido de que un parlamentario no es un representante

corporativo de electores de una circunscripción o de un distrito sino que concurre a la formación de la ley y por lo tanto a la vida de la nación en su conjunto. El parlamentario es elegido por una localidad determinada, pero está incidiendo en el destino de los que viven en todo el territorio.

Un régimen puramente parlamentario podría introducir inestabilidad, si es que no emanan de las urnas mayorías claras o no se logra establecer coaliciones sólidas y de carácter permanente, o que se prolonguen suficientemente en el tiempo. Pero un régimen puramente presidencial desgasta en exceso a la figura presidencial y no introduce la flexibilidad suficiente que permita formar y mantener en buen estado de sintonía a las coaliciones que concurren a gobernar y hacerse más claramente responsables de la gestión pública ante los ciudadanos.

### *Descentralización*

Una nueva cultura de las libertades y el pluralismo debe expresarse en las instituciones para consolidar en Chile una democracia representativa. Pero esta funcionará mejor si es complementada con modalidades de intervención ciudadana directa, con las salvedades arriba reseñadas y en tanto una de las temporalidades con que debe funcionar la democracia, como la iniciativa popular de ley, referéndum vinculantes, consultas a los ciudadanos sobre temas específicos, y la participación de las comunidades de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Esto requiere de la contención del corporativismo, de una larga construcción de conductas cívicas y de la creación de condiciones culturales y materiales que lo hagan posible en el tiempo, con múltiples procesos de experimentación, de prueba y error, de gobierno en gobierno.

Un nuevo Estado unitario descentralizado deberá fortalecer a las regiones con un Consejo Regional responsable del desarrollo regional, como lo es hoy en el papel, pero democráticamente elegido para ser auténticamente representativo. Debe además escoger a su autoridad máxima (que bien podría denominarse gobernador regional, como en muchos países con estados subnacionales fuertes) en sustitución para estos fines del intendente, que debe seguir representando al Estado central.

Cabe entregarles nuestras atribuciones a los gobiernos regionales, lo que está previsto en la legislación que los creó en 1993 pero no fue llevado a la práctica, hoy ejercidas por el Estado central o por los municipios, que en un caso centralizan injustificadamente y en el otro dispersan y feudalizan funciones públicas, en materias de planificación territorial y urbanismo,

educación, salud, transporte, medioambiente, ciencia y tecnología para el desarrollo regional. La municipalización de la educación y la salud primaria debe ahora transformarse en una regionalización, pues las estructuras regionales de gobierno pueden ser más pertinentes para hacerse cargo, en articulación y cooperación con las autoridades nacionales y municipales en sus roles respectivos, de estas tareas que exceden la vida local. Esto siempre y cuando no se multiplique la creación de nuevas regiones que hagan perder capacidad a cada una de ellas de representar y de gestionar los intereses colectivos supralocales e intranacionales.

Democratizar las regiones debe ser simultáneo a hacer más participativos a los municipios y más controlados transparentemente por sus ciudadanos. Cabe recalcar que el municipio tiene una función fundamental en una democracia social moderna: ser el nexo directo de la administración estatal con los ciudadanos y ser un prestador eficaz de servicios a los vecinos. Al municipio en Chile le caben tareas tan importantes como organizar el ordenamiento del territorio, prestar servicios urbanos múltiples y asignar los subsidios sociales.

Un desafío mayor es mejorar sustancialmente los servicios municipales en los barrios. La calidad de vida cotidiana con frecuencia se encuentra afectada por temas tan concretos como la recolección domiciliar de basura, el control de escombros y desechos, la limpieza de las calles, el manejo de sitios eriazos, el control de los perros vagos y de las plagas de garrapatas y termitas. Se requiere hoy en Chile muchos más bienes públicos locales de consumo colectivo en seguridad pública, pavimentaciones, alumbrado, áreas verdes, equipamientos deportivos y culturales. Enfrentar estos temas no es un asunto que deba dejarse fuera del ámbito del mejoramiento de la democracia local, pues en ellos se juega su efectividad en atender las demandas ciudadanas y por tanto su legitimidad social. Un vuelco en la calidad de las políticas locales de servicios requerirá no permanecer al ritmo de los a veces acentuados feudalismos municipales y su tendencia al inmovilismo y al clientelismo, cuando no la corrupción en pequeña escala.

Por su complejidad, estas funciones solo se pueden cumplir bien con la participación activa de los habitantes de las comunas. Las Ordenanzas de Participación no se han constituido todavía en plenitud en el instrumento que en su momento iba a permitir recoger las inquietudes y proposiciones de la comunidad, especialmente en la definición de políticas, programas y presupuestos y en el control de la transparencia de la gestión municipal. Un camino necesario es el de ampliar la participación con una activa

formación de dirigentes comunales para revitalizar el tejido de la participación social local.

Las administraciones locales deben tener una mayor capacidad presupuestaria que la existente hoy, con mecanismos de discusión participativos de esos presupuestos con los vecinos organizados, como ya se experimenta en muchos de ellos, y con un mejor control del uso de los recursos. Es indispensable aumentar la capacidad de generación de recursos propios municipales y la capacidad redistributiva del Fondo Común Municipal. Los municipios pobres deben recibir más recursos, mediante mayor redistribución de ingresos como los permisos de circulación y las patentes industriales y comerciales, que hoy siguen concentrándose en pocos municipios de altos ingresos de Santiago y algunas regiones, a pesar de las reformas recientes<sup>105</sup>.

Mejores soluciones emergerán de un mayor control ciudadano, de una buena cooperación gobierno-región-municipio y de una buena integración público-privada-organizaciones sociales a nivel comunal. Hacer retroceder la delincuencia y la penetración de la droga no es una tarea fácil, pero su punto de partida debe ser transformar al municipio en el coordinador de acciones preventivas y de enfrentamiento de los delitos, trabajando con las policías, los jueces, las organizaciones sociales y vecinales, las iglesias, las escuelas. Desde lo local es más probable lograr obtener un mayor compromiso de la sociedad chilena con el combate frontal a las drogas que deterioran a las personas y generan dependencias compulsivas. Esto solo puede hacerse fortaleciendo la colaboración de toda la comunidad en el espacio local.

El desafío del futuro inmediato es hacer emerger mejores programas de cuidado ambiental y de equipamiento local, capaces de ampliar áreas verdes bien equipadas y cuidadas, de ofrecer más multicanchas y equipamientos deportivos, de proteger mejor a los vecinos, de defender a los peatones y ciclistas. Los nuevos instrumentos legales creados van a permitir un mejor fomento del deporte y de las expresiones culturales, con más bibliotecas comunales integradas en red y más centros comunitarios dotados de acceso a Internet, velando también por la integración del adulto mayor y de las personas con discapacidad.

El aumento de la calidad de la vivienda y el apoyo al término de los campamentos han incrementado su prioridad, creando las condiciones para

---

<sup>105</sup> Ver Gonzalo D. Martner, *Reforma al Fondo Común Municipal*, Documento de Trabajo, FAE-USACH, Santiago 1999.

que en Chile ya no existan las poblaciones sin servicios básicos y que el acceso de los allegados a una vivienda digna avance a un ritmo más apropiado. En la década que sigue al bicentenario de 2010 debiera terminar de absorberse, después del 1,4 millón de viviendas construidas desde 1990, el déficit habitacional del país. Esto cambia la agenda hacia el aumento de la calidad del urbanismo para, por sobre los intereses inmobiliarios privados y la minimización de costos en la construcción de vivienda social, crear barrios integrados con mejores servicios sociales de salud, educación, recreación y transporte.

Una mejor articulación de la red de atención de salud, como la que está en curso con la reforma de salud de 2005, podría permitir mejorar la calidad de la atención de los consultorios de atención de salud primaria, con una salud más cercana a las familias y al mismo tiempo más integrada, mejorando el seguimiento de las derivaciones a médicos especialistas y hospitales, especialmente a partir de la nueva doctrina de las garantías en salud.

Cabe también al municipio trabajar especialmente con las pequeñas y microempresas para orientarlas a resolver sus problemas con la administración local (regularizaciones, permisos, trámites) y favorecer la modernización y complementariedad de las ferias libres, el pequeño comercio, los talleres productivos familiares y en general las microempresas.

### *Abrir los debates culturales*

Más allá de la dimensión institucional, el gran desafío del país para mejorar su convivencia es el de acentuar la defensa y promoción de los derechos humanos y la acción contra las discriminaciones de género, étnicas, de orientación sexual y etáreas. Una sociedad en la cual prevalece el conservadurismo cultural, en la idea de que las divisiones que la sociedad tiene emanan de distintos talentos que estarían establecidos naturalmente en unos y otros individuos y que por lo tanto lo que se requiere es una sociedad jerarquizada y autoritaria para hacer funcionar el orden social, tiene como idea contrapuesta aquella que considera que es en la expansión de las libertades individuales, en la diversidad, en la diferencia, donde está la riqueza de una sociedad que reconoce a todos los mismos derechos y no acepta la discriminación social, sexual o racial.

Junto a las reformas institucionales, el ejercicio de más libertades y más participación supone una ampliación del acceso a la cultura. Y en primer lugar debe traducirse en una política pública activa de promoción del acceso

a medios de comunicación plurales, el apoyo a la creación y el impulso a la industria de contenidos culturales, en el contexto del desarrollo acelerado de las nuevas tecnologías de la información y de los soportes digitales de la creación artística y cultural. Estas pueden ser un aporte decisivo para el desarrollo de la cultura y del servicio público en todas sus expresiones. A la instalación de la red Enlaces en las escuelas y del proyecto Gates en las bibliotecas públicas, grandes logros de la administración Lagos, debe agregarse en una nueva etapa la meta del acceso universal progresivo a Internet con soporte en banda ancha de los jóvenes –en la escuela, en los diversos centros comunitarios en los barrios y, a medida que los recursos disponibles lo vayan permitiendo, en la mayoría de los hogares a través de créditos accesibles para las familias de menores ingresos– y desde luego en las empresas de todas las escalas. Todos los servicios públicos pueden intensificar el uso de las nuevas tecnologías de la información para interactuar con los usuarios. No se trata de reemplazar la convivencia humana por la red de redes que es Internet ni menos las expresiones culturales basadas en los intercambios humanos directos, sino usarla como una oportunidad democratizadora de la cultura, del acceso al conocimiento y de prestación eficiente y rápida de servicios a los ciudadanos.

La expansión de una cultura de las libertades supone con prioridad otorgar derechos a los pueblos originarios, para que éstos accedan a una capacidad de autorrepresentación específica, la preservación de su identidad y diversidad cultural y una efectiva igualdad de oportunidades, avanzando en su reconocimiento constitucional largamente postergado y en la adopción del Convenio 169 de la OIT en materia de derechos de los pueblos indígenas. Abordar la deuda histórica contraída con los pueblos originarios supondrá además, constatando el actual agotamiento de los parlamentos de Nueva Imperial al momento de recuperarse la democracia, ampliar el desarrollo de programas de infraestructura social y productiva en las zonas indígenas, fortalecer el Programa Orígenes con mayor participación de las comunidades, una más amplia cobertura del Fondo de Tierras y Aguas, y también afianzar territorios propios de las comunidades, así como crear más comunas indígenas (como la recientemente creada del Alto Bío-Bío) y zonas de desarrollo con autorrepresentación y gestión propia de programas públicos.

A su vez, en un país democrático a todos les asiste el derecho de plantear debates. El argumento según el cual solo debe debatirse sobre lo que une y no lo que desune es en realidad la voluntad de no debatir acerca de nada, puesto que no tiene mucho sentido discurrir sobre lo que se está de acuerdo. Por definición, el debate es respecto a diferencias. Y la

democracia permite la confluencia entre diferentes que han sabido procesar sus diferencias, no negarlas. El argumento de la prudencia siempre será válido, pero solo hasta el límite en que ahoga la libertad y la creatividad.

La separación de la Iglesia y el Estado se consagró en 1925, pero no aún en las mentes de quienes se sienten con el derecho de imponerles sus respetables creencias religiosas a los demás, o de tolerar las de los otros que no coinciden con las propias solo en tanto y cuanto estos no las manifiesten. Aunque como dijo Carlos Fuentes “en América Latina incluso los ateos son católicos”, hay en Chile una cultura laica.

Desde el momento en que más de un 50% de los nacimientos tienen lugar fuera del matrimonio, la regulación de estas situaciones, cuando dan lugar a uniones de hecho, no debe tardar. Lo propio respecto a uniones civiles sin discriminación de sexo, que den lugar a las protecciones patrimoniales y de seguridad social que están en su derecho de reclamar quienes comparten libremente su vida, sin que el Estado tenga que opinar sobre su “moralidad” o no, por cuanto eso pertenece a la esfera privada y a las decisiones de los individuos que no provocan daño a otros.

Muchos de los que no tienen creencias religiosas consideran, en palabras de Michel Onfray, que “la repugnancia de ver sufrir a su semejante me parece el signo de la grandeza de un ser. Su indiferencia, el signo de su bajeza”<sup>106</sup>. Desatender, en este sentido, el llamado a acortar el sufrimiento de quien va a morir en plazos breves, y para quien los cuidados paliativos no son ya la prolongación de la vida sino de la muerte, es propio de los indiferentes al mal. Esa es la razón de la defensa de la muerte voluntaria asistida como una opción y como un derecho para quienes por propio deseo la soliciten en el momento del fin de su existencia. A ese derecho no cabe oponer ningún deber de vivir en condiciones de sufrimiento o indignidad extremos, lo que también es válido para el suicidio.

Hay quienes se ven en la trágica situación de pérdida irremediable de su conciencia, pudiendo su vida sin vínculo con el mundo prolongarse solo por medios artificiales. Una norma favorable a la atenuación del sufrimiento y respetuosa de la dignidad humana, en contraposición al encarnizamiento terapéutico, es aquella que debiera permitir la muerte asistida mediante voluntad previamente declarada por vía de testamento, y/o transferencia de la decisión a una persona previamente designada para este fin, como prolongación de una relación de amor y afecto.

---

<sup>106</sup> Michel Onfray, *Féeries Anatomiques. Généalogie du corps faustien*, Editions Grasset, Paris, 2003.

Nadie debe estar autorizado a quitarle la vida a otro ser humano, salvo en situación de defensa propia personal o social –en caso de guerra legítima– que obligue sin otras opciones a recurrir a esa medida extrema o para evitar sufrimiento al moribundo que lo solicita o lo ha solicitado antes de caer en la inconciencia. Se puede ser contrario por ello a la pena de muerte y a todo acto tanático respecto de terceros, pero no considerar que pueda obligarse en cualquier circunstancia a alguien a considerar que su propia vida tiene sentido si su convicción consciente es la contraria.

Esta misma ética de la compasión, que se opone en este aspecto al dogma del deber de vida de origen cristiano y más generalmente monoteísta (haciéndose notar la contradicción entre este deber de vida en medio del sufrimiento obligado y la aceptación, hasta hace poco, de la pena de muerte por la Iglesia Católica), es aplicable al tema de la despenalización del aborto, es decir de la interrupción voluntaria del embarazo.

No cabe restringir el problema del aborto terapéutico a situaciones del dilema vida de la madre/vida del niño o niña, que la medicina moderna ha podido en buena hora restringir a situaciones ya muy poco frecuentes, sino abordar el problema más ampliamente. Cabe preguntarse: ¿es humano imponer la continuidad de un embarazo no deseado, especialmente cuando se ha originado en actos horribles y profundamente traumáticos como una violación? ¿Qué vida espera a quien nace como fruto de tragedias como esa? ¿Qué sufrimientos síquicos agudos y prolongados esperan a la madre y al hijo o hija? ¿No es de una frialdad inhumana obligarlos a ese sufrimiento por una vida entera, y con la probable tendencia a la repetición de violencias sobre terceros? Tampoco se trata de obligar a nadie a lo contrario, en virtud del principio de libertad de opción.

Es necesario debatir acerca de la despenalización del aborto para la protección física o síquica de la mujer embarazada en situaciones en que esté en juego radicalmente su bienestar, y a petición suya. Esto solo es aceptable cuando se realiza antes que el ser vivo en anidación haya alcanzado el desarrollo neuronal que esboza su condición humana, en el paso del embrión al feto a las 10 semanas de embarazo. Se trata de despenalizar en circunstancias precisas la interrupción de la gestación de lo vivo, en donde el deber ineludible del hombre hacia lo humano en desarrollo empieza, en este enfoque, a los 70 días de la gestación. Es ahí cuando el feto conoce movimientos eléctricos, para que tres semanas más tarde aparezcan los neurotransmisores específicos con cuya ayuda el dolor y el placer (que son los criterios a partir de los cuales puede considerarse

emergiendo lo humano como distinto del limbo en que está sumido lo que es aún solo un agregado celular vivo pero primitivo) empiezan materialmente a captarse. Después de la emergencia de lo humano en lo vivo, una interrupción voluntaria de embarazo es infanticidio, algo muy serio, que sí debe ser penalizado.

Contrariamente a la creencia de la bioética conservadora, lo humano no coincide con las primeras horas del encuentro del espermatozoide y el óvulo sino cuando el cerebro del embrión le permite iniciar un esbozo de existencia interactiva con el mundo. Antes de que esas potencialidades surjan, el embrión es del orden de una indeterminación que supone la vida pero que excluye aún lo humano. Del mismo modo, al final de la existencia, la incapacidad neuronal permanente de mantener una relación con el mundo anuncia la entrada en una nada que puede coincidir con la vida pero ya ha dejado de tener andaje humano.

Los que piensan distinto están en su derecho, en caso de que este se legalice, de no practicar el aborto terapéutico en el sentido que hemos descrito (aunque sabemos cuanta hipocresía e ilegalidades llegado el momento se esconden tras posturas rígidas de defensa de la moral tradicional) ni la muerte asistida (que también sabemos se practica con frecuencia sin control y por razones económicas, lo que es mucho peor que una regulación clara y humana). Pero no están en su derecho de impedir que otros que piensan distinto lo hagan, con tanto o más fundamento ético, y que no busquen imponerles sus convicciones a los demás sino hacer valer las propias, dejando que cada cual viva su vida como mejor le parezca en tanto no atente contra la libertad de los demás.

Una sociedad se construye no solo tolerando al distinto. La tolerancia supone apenas no querer destruir lo que no es del propio agrado. Cultivar la diversidad y la diversidad supone respetar los proyectos de vida distintos que unos y otros quieren desarrollar en el respeto de la dignidad de todos y de la libertad de los demás, que incluyan las diversas preferencias sexuales, religiosas, culturales, en suma los modos de vida diversos que a la larga enriquecen a las sociedades e incrementan su bienestar con el desarrollo de una cultura plural.

## Un nuevo vínculo entre crecimiento, innovación y empleo

Chile ha aminorado desde 1990 su brecha con los países industriales. Su ingreso por habitante es el más alto de América Latina (aunque a paridad

de poder de compra lo sea Argentina). Su crecimiento es satisfactorio. Pero podría ser mayor, como lo ha sido el de los países emergentes asiáticos. Esta aspiración está lejos de ser simple de obtener. Requiere en primer lugar una apropiada regulación coyuntural, es decir el mejor uso posible de los recursos disponibles y una capacidad de aminorar las fluctuaciones cíclicas. Y requiere en segundo lugar de un incremento sistemático de las capacidades productivas.

### ***Crecimiento y financiamiento del Estado de Bienestar: ¿una combinación imposible?***

El nuestro es un país inevitablemente sujeto a las fluctuaciones periódicas de la economía mundial y de los precios de sus principales bienes de exportación, y en especial del cobre. Por ello, en el aspecto de la regulación coyuntural, la política macroeconómica debe acentuar su carácter preventivo, evitando ingresos excesivos de capital o incrementos también excesivos en el gasto público, vía política fiscal, o en el gasto privado, vía política monetaria, que amenacen la estabilidad económica. En un contexto internacional caracterizado por turbulencias financieras periódicas, la estabilidad macroeconómica obliga a dotarse de seguros para limitar la volatilidad, pues los vaivenes excesivos en la producción y en la inversión no solo afectan la posibilidad de un crecimiento elevado en el tiempo, sino también deterioran el empleo y los ingresos de los sectores más pobres y menos calificados, agravando la heterogeneidad productiva y la desigualdad social.

El destino económico de Chile, más allá de las diversificaciones logradas en matriz productiva y exportadora, seguirá en parte importante atado al cobre, especialmente por la importancia de las reservas de que el país dispone y sus bajos costos de producción relativos. El actual período de bonanza del precio del cobre ha permitido acumular un excedente fiscal nunca visto en la historia económica reciente de Chile, aunque debiera ser aún mayor si tuviéramos un *royalty* cuya tasa subiera con el valor del mineral.

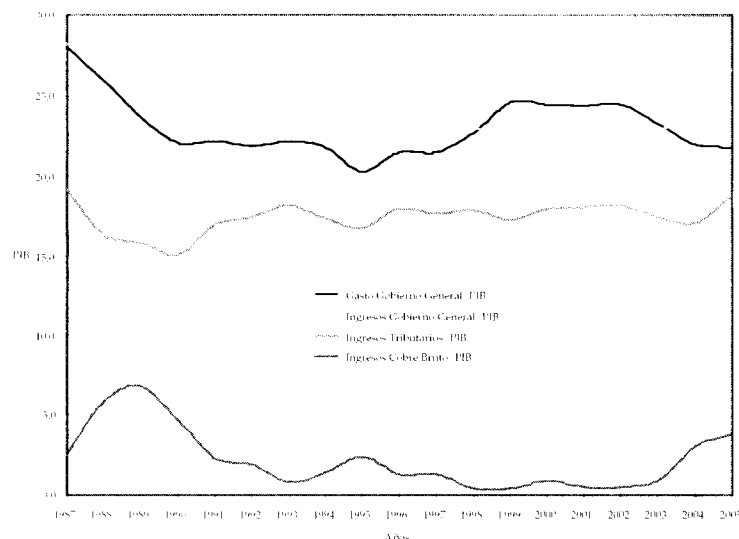
¿Qué hacer frente a esta nueva situación? Dejar que la regla presupuestaria contracíclica de superávit estructural establecida en 2001 opere (aunque debiera tender en plazos breves a una de balance estructural, en que se efectúe año a año un nivel de gasto público equivalente al de los ingresos que resultarían del pleno uso de las capacidades de la economía y

del precio de largo plazo del cobre, y no de los ingresos efectivos que resultan de los vaivenes del ciclo coyuntural) e incrementar el gasto público en tanto hay mayores ingresos permanentes que provienen de un mayor crecimiento potencial y de un más alto precio de largo plazo del cobre. Debe señalarse que el peso del gasto público en el PIB fue en 2005 el más bajo desde 1970.

Los recursos que no son ingresos permanentes (unos 20 mil millones de dólares en 2006-2007) debieran constituir fondos con cuyo rendimiento se financien nuevas actividades (como está previsto en la ley de responsabilidad fiscal aprobada en 2006). Esto debe dar lugar a un incremento adicional del gasto a partir de 2007 "más allá de la regla" en lo equivalente a los intereses de los fondos acumulados y que se decida no gastar, y por tanto se agregan como un nuevo ingreso permanente, y en lo que se decida gastar por una vez (necesariamente inversión y no gasto corriente) por su alta rentabilidad social, constituyendo un incremento temporal del gasto público. Lo que en todo caso no tiene sentido es esterilizar ingresos en transferencias cuantiosas e innecesarias para recapitalizar el Banco Central.

Dado que el gasto público es muy insuficiente en Chile desde el punto de vista del monto promedio de las pensiones y del gasto en salud y educación, que este crezca más que el PIB es bienvenido en tanto se sustente en una mayor disponibilidad permanente de recursos fiscales. Se recuperaría así la caída observada en el peso del gasto del gobierno general en la economía desde el 24,4% del PIB en 2000 al 21,1% en 2005. En EE.UU. y Japón este gasto fue del 37% del PIB en 2005, para no hablar del 54% de Francia y del 56% de Suecia. Chile necesita más gasto público en infraestructura, capacidades humanas e innovación para estimular un crecimiento que debiera ser mayor, y más gasto social para disminuir las desigualdades, lo que supone ingresos fiscales permanentes más elevados que los actuales. En las secciones que siguen, se propondrá por ejemplo mayores transferencias a los más pobres para incrementar su ingreso disponible en el corto plazo del orden de 2,5% del PIB, mediante un mayor gasto en pensiones, en subsidios a la infancia y en creación de empleo.

**Gráfico 3**  
**Ingresos y gastos del gobierno general**



Fuente: Dipres, Informes de las Finanzas Públicas.

Esto significa tener un Estado más grande en el horizonte post bicentenario, con un gasto público al menos equivalente, en proporción a la economía, al de EE.UU. o Japón en la actualidad, es decir del orden del 35% del PIB (que está en todo caso en el rango bajo del gasto público en los países industriales). Este es el precio de hacer viable un proyecto de democracia social que, junto a una economía dinámica, asegure acciones efectivas contra la exclusión, protección frente a los grandes riesgos sociales, una educación integradora y un desarrollo territorial más equilibrado, y de esa manera disminuir en profundidad las desigualdades en Chile. Si esto se hace con impuestos e intervenciones no significativamente distorsionadores, no debe implicar costos en crecimiento. La experiencia de muchos países así lo demuestra.

Una política simultánea de estímulo a la competitividad de la economía estará en condiciones de mantener una tributación más justa que financie los derechos sociales y que al mismo tiempo sea suficientemente eficiente como para que su costo no paralice el dinamismo económico y termine desmejorando la posición de los grupos sociales subordinados y más desvalidos en la economía de mercado.

Para muchos, proponer esta trayectoria puede resultar digna de estruendosos rechazos por su "estatismo", o bien de sarcástico escepticismo por "irrealista", dado el clima de intolerancia intelectual actualmente prevaleciente en Chile. Seguramente esos mismos en más de una ocasión habrán saludado la política moderada seguida por Felipe González, que supo modernizar económicamente a España e integrarla a Europa. Pues bien, nuestra propuesta en la materia es más moderada que la de Felipe González: en 1980 el gasto del gobierno general en España, de acuerdo a la OCDE, era de 32% del producto y en 1996, al terminar el gobierno felipista, era de 43% del producto.

Hemos señalado que en Chile la desigualdad de ingresos antes de impuestos es grande. Luego de aplicar los impuestos, la desigualdad crece y los gastos totales del Estado (algunas estadísticas oficiales en sentido contrario solo consideran algunos gastos más redistributivos) no se concentran en los más pobres sino en algunas áreas, por lo que no corrigen suficientemente las desigualdades, como se observa en el cuadro con el último estudio disponible en la materia.

**Cuadro 9**  
**Impacto distributivo del sistema tributario y del gasto social en Chile, 1996**

Decil de ingreso	Distribución primaria del ingreso (% del total)	Distribución del ingreso después de impuestos (% del total)	Distribución del gasto social (% del total)
1 (10% más pobre)	1,45	1,40	8,26
2	2,74	2,63	8,41
3	3,77	3,61	8,46
4	4,73	4,59	9,00
5	5,57	5,47	9,49
6	6,76	6,64	10,48
7	8,22	8,20	10,61
8	10,6	10,61	10,53
9	15,42	15,75	11,03
10 (10% más rico)	40,75	41,09	13,73
Relación 10 a 1	28,1	29,4	1,7

Fuentes: Eduardo Engel, Alexander Galetovic, y Claudio Raddatz, *Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile*. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Agosto 1998, y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, *Propuestas para la futura política social*, Julio de 1999, para gasto social.

Por ello es pertinente mejorar sustancialmente la tributación directa, y especialmente la que afecta al uso de los recursos naturales. La actividad minera privada tuvo en 2005 un rentabilidad operacional de 49,9%. *Sus utilidades en 2006, dado el muy alto precio del cobre y el molibdeno, fueron superiores a la suma de la inversión privada minera desde que esta se reautorizó en Chile después de la nacionalización.* Los chilenos estamos regalando a los accionistas de las empresas transnacionales del área inmensos dividendos que provienen de un recurso natural cuyo precio pasa por un ciclo alto. El royalty minero que con dificultad aprobó el Parlamento en 2005, y después de un primer rechazo en el Senado por el alto sistema de quórum, solo revertirá sobre los chilenos una mínima parte de esta bonanza.

En el futuro, un royalty más consistente a aplicar en Chile debe incrementar su tasa progresivamente y de modo sustancial en función de los precios que obtenga el metal. ¿Por qué no pensar en un régimen como el noruego, que cobra en la explotación privada del petróleo mediante licencias un royalty de entre 8 y 16% de las ventas, además de un impuesto a las ganancias de 78%? Adicionalmente, debe revertirse el carácter indefinido de las concesiones mineras, que al ser tales no son sino una transferencia gratuita ilegítima de derechos de propiedad.

Se requiere también aumentar la capacidad de lucha contra la evasión tributaria. La ley aprobada en 2003 en la materia se propuso reducir la tasa de evasión desde el 24% a un 20% para 2005 (en los países desarrollados esta tasa es de 10%), mejorando la recaudación fiscal en unos 800 millones de dólares anuales. Hacia 2006 la iniciativa había superado en más de 30% esa meta, llegando a recaudar más de 1.040 millones de dólares adicionales a lo existente antes de la ley antievasión. En cuanto a la tasa de evasión neta registrada para el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mientras Nueva Zelanda presentaba según datos del ejercicio correspondiente a 1993 un 5,1%; Suecia, 5,4%; Israel, 7,8%; Portugal, 14% y Sudáfrica, 14%, en Chile se llegaba al 23%. El año 2000 la evasión de este impuesto en el país alcanzaba a 21% y el 2005 se redujo a un 11,4%.

Persistir en el esfuerzo antievasión debe acompañarse de la eliminación de franquicias en el impuesto a la renta, que es un impuesto progresivo, franquicias que solo en pocos casos tienen justificación. Hay quienes proponen disminuir los impuestos directos y otros introducir un flat-tax (impuesto plano) válido para todos los ingresos de las personas y las utilidades de las empresas. Proponer eliminar la diferenciación de tasas entre el impuesto a los ingresos personales y a las utilidades de las empresas no incentiva la reinversión de estas utilidades. Y proponer eliminar el

principio de la equidad tributaria vertical según el cual los más ricos deben pagar impuestos más que proporcionalmente a su ingreso personal, y disminuir los impuestos a los más ricos del 40% actual a un 20% como tasa marginal, en circunstancias que sus ingresos nunca habían sido mayores en la historia de Chile, es un error, aunque se presente bajo la forma de hacer efectivo el cobro del impuesto a las utilidades de las empresas.

En cambio, con fines recaudatorios y asignativos, se debe establecer que las empresas tributen una parte de sus utilidades, lo que hoy día no ocurre, habida cuenta de la renta tecnológica colectiva que estas se apropian, y que legítimamente debe ser revertida a un uso social. Es necesario desvincular progresivamente el impuesto a las utilidades de las empresas del impuesto a la renta (como es el caso en EE.UU., por ejemplo), manteniendo un mecanismo de descuento de los gastos en capacitación laboral, en investigación y desarrollo tecnológico y en producción limpia, que tendría la virtud de estimular la inversión en estas áreas, que muy pocas empresas realizan hoy en la magnitud necesaria para los nuevos desafíos de incremento de la competitividad que la integración en la economía global hace indispensable. Un cambio de este tipo haría a la vez más equitativo y eficiente el impuesto a la renta en Chile.

Quien quiera mejorar el bienestar y la justicia en una sociedad no puede hacerlo sin costos. La acción pública debe financiarse, pues de lo contrario se introduce severos desbalances económicos que terminan por perjudicar a los más desposeídos y a la sociedad en su conjunto.

La tributación incide en el comportamiento de los agentes económicos en las economías de mercado. Una tributación inadecuada puede provocar la llamada "perdida irre recuperable de eficiencia" proveniente de distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos) y los consumidores (incitándolos a comprar menos), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos. Desde la lógica del liberalismo económico se sobreestima sistemáticamente estos efectos y se postula que debido al efecto distorsionador que se atribuye genéricamente a los impuestos y a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría un menor crecimiento económico. Mayores tasas tributarias afectarían negativamente la tasa de retorno de la inversión y sus niveles y, por esta vía, reducirían el crecimiento. Incluso algunos sostienen que la desigualdad económica es esencialmente benéfica al aumentar los incentivos de incremento de la productividad.



No obstante, existe un conjunto de impuestos que no solo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan. Este es especialmente el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades algunos entes privados. Los impuestos sobre actividades contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales corresponden a esta categoría.

En segundo lugar, cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos eventuales en dicha eficiencia derivados de un entorno más estable, seguro y equitativo, en el que los males públicos se minimizan. Los costos de eficiencia asignativa son tanto menores como adecuados son los sistemas de recaudación tributaria para minimizar las distorsiones en los incentivos, así como capaces son las agencias públicas de prestar sus servicios al mínimo costo.

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Analíticamente, opera el llamado "efecto ingreso": cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto trabajar más. Los estudios empíricos recientes confirman que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico.

Thomas Piketty concluye que "el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente acordada a los efectos desincentivantes sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de redistribución"<sup>107</sup>. Recientes estudios para Francia, en donde los gobiernos de izquierda primero aumentaron las tasas marginales para los sectores de más altos ingresos del impuesto a la renta y luego los gobiernos de derecha los disminuyeron, revelan que los ingresos declarados por los contribuyentes afectados no variaron. Otros estudios para EE.UU. demuestran que las fuertes alzas aplicadas por Clinton en 1993 de las tasas superiores del impuesto a la renta no tuvieron ningún efecto significativo sobre la

<sup>107</sup> Thomas Piketty, *L'économie des inégalités*, La Découverte, Paris, 1997.

tendencia de progresión de los altos ingresos norteamericanos de los años precedentes<sup>108</sup>.

En lo que respecta al vínculo entre tributación y ahorro, analíticamente una vez que operan diversos efectos de signo diverso, se supone por los que las defienden que rebajas tributarias a la renta incrementan la tasa de retorno de la inversión después de impuestos y debieran estimular el ahorro y el crecimiento. No obstante, cabe tener en mente la conclusión de Blinder: "...hay cero evidencia de que los incentivos fiscales que incrementan la tasa de retorno sobre el ahorro aumentan la tasa nacional de ahorro. Ninguna evidencia. Los economistas ahora aceptan esto como un punto de vista consensual"<sup>109</sup>.

Estas consideraciones apuntan a no dar por un hecho evidente lo que no lo es. El gasto público que incrementa el capital físico y las capacidades humanas, así como las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos, pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento. El efecto desincentivante de los impuestos que los financian parece ser mucho menor que lo previsto por la teoría convencional. No de otro modo se explica que muchos países de altos ingresos per cápita tengan las grandes cargas tributarias que sustentan masivos volúmenes de gasto público. En palabras de Vito Tanzi y Howell H. Zee, del FMI: "La conclusión general que se puede extraer es que la evidencia empírica sobre la relación entre tributación y crecimiento es mucho más débil que lo que la teoría hubiera llevado a uno a esperar"<sup>110</sup>.

El contrato social en los países capitalistas industrializados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios públicos estatales y transferencias redistributivas a través del impuesto progresivo y el gasto público. Es evidente que este tipo de intervención estatal no impidió el crecimiento de dichos países ni su transformación en los más prósperos del mundo.

Aunque este es un tema de recurrente controversia, y más allá de las conclusiones analíticas de la corriente económica convencional, existe suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas las con mayor crecimiento en las últimas

<sup>108</sup> Ver Thomas Piketty, "Trop d'impôt ou trop d'idéologie?", en *Débats, Libération*, 16 de noviembre 1998.

<sup>109</sup> Citado por Gylfason, "Optimal saving, interest rates and endogenous growth", *Scandinavian Journal of Economics*, 95, 1993.

<sup>110</sup> Vito Tanzi y Howell H. Zee, "Política fiscal y crecimiento a largo plazo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 38, 1998.

décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y capital humano, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. Incluso la aplicación de tributos “desincentivadores” (alto impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento<sup>111</sup>. De acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad, en donde se supone que reducir la tributación al ingreso incentiva la productividad, lleva a conclusiones inversas. Con datos de 1950 a 2002, los autores encontraron que los períodos de fuerte incremento de la productividad ocurrieron cuando las tasas marginales superiores eran las más altas y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos<sup>112</sup>. La noción de que los impuestos hieren el desempeño económico es solo eso: una noción sin base empírica ni evidencia que la sustente. Y el costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficits, decaimiento de la infraestructura, inadecuada inversión en investigación, educación y salud. Y por tanto menor crecimiento.

### ***Estrategia de desarrollo basada en la innovación***

Para las naciones de menor desarrollo, buscar una inserción internacional más favorable supone una mayor eficacia en las políticas públicas a partir de tres constataciones. Primero, las ventajas competitivas de largo plazo no son las que dependen de la dotación relativa de factores de producción, sino las que han sido construidas a partir de esa dotación. Segundo, después de la revolución microelectrónica y organizacional, no existen a priori ventajas adquiridas para siempre y en cambio es posible construir espacios para el desarrollo de actividades basadas en mayor trabajo calificado. Tercero, en tanto las verdaderas ventajas competitivas de largo plazo son aquellas que han sido socialmente construidas, se requiere de políticas públicas selectivas que corrijan las fallas de mercado en la formación de capital<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel, *Journal of Public Economics* 74, 1999.

<sup>112</sup> Joel B. Slemrod y Jon Bakija, *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, MIT Press, Cambridge, Mass., 2004.

<sup>113</sup> Ver Gonzalo Martner, *Gobernar el mercado*.

Chile está bien ubicado en los rankings internacionales de competitividad, estabilidad institucional, calidad de gobierno, infraestructura de telecomunicaciones y probidad<sup>114</sup>. Sin embargo, está muy atrasado en cuanto a inversión en ciencia, tecnología e innovación, en calidad de la educación y capacitación, así como en desarrollo de la economía digital y la sociedad de la información.

Intuitivamente se puede considerar que el incremento sistemático de las capacidades de producción supone un mayor uso de recursos productivos (capital, mediante inversión, y recursos humanos, mediante incremento de la fuerza de trabajo). Pero esta es solamente una parte de la historia. Siguiendo a Easterly y Levine<sup>115</sup>, el grueso de la investigación reciente sugiere que después de contabilizar la acumulación de capital físico y humano, “algo adicional” a la acumulación de factores explica las diferencias en el crecimiento entre países, tanto en el nivel del PIB como en su tasa de crecimiento.

La profesión económica típicamente denomina productividad total de los factores (PTF) a este “algo adicional” que se agrega a la acumulación física de los factores de producción capital y trabajo, y que identifica la parte inexplicada del crecimiento. Diferentes teorías proveen concepciones muy diferentes de la PTF. Algunas la modelan como cambio tecnológico, otras invocan el rol de las externalidades o focalizan los cambios en la composición sectorial de la producción, mientras para otras la PTF refleja la adopción de métodos de producción de costos inferiores. No se dispone, sin embargo, de evidencia empírica clara, aunque sí puede afirmarse que la divergencia de crecimiento entre países tiende a acrecentarse en el largo plazo, que la acumulación de factores es persistente mientras el crecimiento no lo es, que la trayectoria de crecimiento presenta una considerable variabilidad entre países, que ciertas políticas nacionales están asociadas a las tasas de crecimiento de largo plazo, en particular el incremento de capital humano –medido como escolaridad promedio de la población en edad de trabajar–, la apertura al comercio y la no represión del tipo de cambio, así como el desarrollo financiero, mientras es discutible el tamaño del gobierno<sup>116</sup>. Lo que no parece ser discutible de acuerdo a la evidencia disponible es que la tecnología es una formidable fuerza de crecimiento.

<sup>114</sup> Respecto de los límites de estas clasificaciones, ver Stéphane Grégoire y Françoise Morel, “Les indices de compétitivité des pays”, Conseil d'Analyse Economique, *Compétitivité*, La Documentation Française, Paris, 2003.

<sup>115</sup> William Easterly y Ross Levine, “It's not factor accumulation: stylized facts and growth models”, Banco Central de Chile, noviembre de 2001.

<sup>116</sup> Ver en anexo la reseña de Temple (1999) en la materia.

Las estimaciones del crecimiento de la PTF son sensibles a la metodología utilizada y al período que analizan. El crecimiento de la PTF fue en Chile en la década de los noventa de 2-2,7% anual, es decir representó alrededor de un tercio del crecimiento del producto. Estimaciones de Elías para 1940-1980 y de Loayza, Fajnzylber y Calderón para 1960-2000 indican que la PTF contribuyó con un 40% del crecimiento. Aunque cabe tener en cuenta que mejoramientos en la calidad de los factores de producción (capital y trabajo) pueden no ser estimados apropiadamente y por tanto la PTF subestimada, pareciera haber una mayor incidencia reciente de la acumulación de factores en el crecimiento<sup>117</sup>. Está por tanto pendiente en Chile lograr un incremento de la productividad a través de un uso más intensivo de las nuevas tecnologías y estimular por esa vía el crecimiento.

Actualmente el gasto en Investigación y Desarrollo es bajo en relación al PIB (0,7% del PIB en 2002, según la OCDE, menos de la mitad de la existente en países desarrollados) y depende del financiamiento público, con una escasa participación de las empresas privadas en esta actividad, agravada por la escasez de capital de riesgo y de capital semilla y por restricciones de capital humano, incluyendo un insuficiente número de ingenieros de alto nivel, pocas patentes en el extranjero y un record pobre de publicaciones científicas. La situación se ve algo mejor en materia de penetración de tecnologías de la información y la comunicación (celulares, internet con banda ancha, computadores personales, gobierno electrónico), aunque, como era de prever, desigual en materia de tipo de hogares y tamaño de las empresas. Unas 26 empresas concentran el 60% de la actividad de Investigación y Desarrollo, que realizan unos mil científicos y mil técnicos, concentrada en la industria manufacturera (productos de celulosa y papel, madera y muebles y comestibles y bebidas), en el transporte y la agricultura. El grueso de las empresas se contenta con adaptar, antes que crear, nuevas tecnologías.

Si Chile quiere ser un país desarrollado hacia fines de la segunda década de este siglo, deberá dar un salto gigantesco para avanzar hacia una economía que tendrá en la explotación sustentable de sus recursos naturales un soporte pero que además se dinamice con actividades intensivas en el conocimiento y en innovaciones de punta en procesos y productos. Los acuerdos comerciales no implican que el país deba renunciar a impulsar políticas de fomento productivo e innovación. Junto a la

<sup>117</sup> Ver OCDE, 2005, op. cit., pp. 81-113.

innovación que genere externalidades de amplio impacto, la materialización de estos acuerdos debe llevar a Chile a profundizar políticas de largo plazo de anticipación sectorial del crecimiento, mediante procesos periódicos amplios de consulta e interacción entre gobierno, universidades y empresas. De estos procesos periódicos debe resultar la identificación flexible, pero capaz de ser una guía para asignar recursos en Investigación y Desarrollo, de un cierto número de líneas de producción altamente competitivas alrededor de las cuales se organicen progresivamente distritos industriales y de servicios fuertemente intensivas en empleo, con pequeñas y medianas empresas innovadoras articuladas a estos sectores dinámicos<sup>118</sup>.

La reciente política de fomento de la biotecnología en Chile debe apostar, por ejemplo, a ofrecer a un amplio campo de aplicaciones a la minería que, de resultar finalmente exitosa la experiencia que realiza CODELCO, revolucionará en la próxima década las tecnologías de elaboración del cobre, con fuertes reducciones de costos de producción y aumento de la competitividad. Asimismo, el creciente potenciamiento del área agroalimentaria debe llevar a darle sustento a la perspectiva de transformar a Chile en *potencia alimentaria* a partir de una más fuerte actividad de Investigación y Desarrollo para el desarrollo de procesos y de productos en condiciones sustentables. En esta área Chile tiene condiciones competitivas manifiestas, solo puestas en cuestión por los procesos cíclicos de apreciación cambiaria fruto de las variaciones del precio internacional del cobre, la celulosa y la harina de pescado, que requiere perfeccionar los mecanismos de minimización de su impacto. El proyecto de crear un fondo de inversión en el exterior frente a la bonanza del cobre actual va en el sentido correcto para evitar una apreciación cambiaria que afecte gravemente a los demás sectores sujetos al comercio internacional.

El hecho de que la capacitación laboral sea solo el 5% del gasto en innovación, comparado con más de un quinto en la Unión Europea, revela la magnitud del atraso en materia del llamado "capital humano". Su carencia es una barrera a la innovación y al crecimiento, a pesar de la expansión de la tasa de matrícula en educación de 14% en 1990 a 28% en 2002, mientras el número de magister y doctorados se quintuplicó. Pero la matrícula sigue siendo baja en comparación con los países de la OCDE y la

<sup>118</sup> La identificación de esas líneas ha sido objeto de importantes avances por el programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía con metodologías de consulta con los actores sectoriales. Sobre la vigencia de la noción de distrito industrial, formulada por Alfred Marshall a fines del siglo XIX, ver Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation?* La Découverte, Paris, 2002.

calidad de la educación superior deja mucho que desear, a pesar de los procesos de acreditación en curso.

El incremento de recursos derivado de la aplicación del royalty minero y la reciente creación del Consejo para la Innovación impondrán un fuerte desafío de desarrollo institucional en el área, hoy disperso y con poco impacto, para dar lugar a un ejercicio hasta aquí inexistente: elaborar una estrategia de desarrollo más allá de la política macroeconómica. No se trata de la así llamada política de *taking the winners*, de escoger a los ganadores, de modo arbitrario por la autoridad, sino de una concertación entre los actores económicos y sociales de largo plazo que oriente el crecimiento del país. En este tipo de procesos siempre habrá fracasos, que llevarán como siempre a los neoliberales a poner el grito en el cielo, pero de la experimentación y la prueba y el error surgirán las capacidades de dotar al país de una agenda concertada de crecimiento que aumente las certezas en el horizonte temporal en el que se toman las decisiones de inversión<sup>119</sup>.

Esto requiere buscar más soluciones cooperativas entre los agentes privados y el sector público, lo que supone grados básicos de estabilidad para incrementar el horizonte temporal de las decisiones económicas. Ayudarán a este objetivo un incremento del “capital humano” (mayores capacidades productivas adquiridas mediante una mejor salud y una más amplia educación) y mayor “capital social” (el conjunto de prácticas de cooperación y de construcción de vínculos a través de redes, que preferimos denominar las capacidades sociales acumuladas). El círculo virtuoso se perfila cuando es factible el cálculo económico, cuando las percepciones de la demanda futura son estables y cuando los agentes no persiguen ganancias ocasionales causadas por cambios bruscos, sino proyectos rentables en el sector real de la economía. Se trata de crear las condiciones de un proceso continuo en que las empresas invierten porque hay demanda

---

<sup>119</sup> En palabras de Nicolás Eyzaguirre al presentar el primer informe en la materia en enero de 2007: “Este ejercicio de anticipar el futuro está hoy en pleno desarrollo, a través de un Estudio de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena, y concluirá, en la segunda parte del año (2007), con un mapa no solo de los sectores con mayor potencial a los que el país debería dedicar esfuerzos especiales, sino también con un diagnóstico profundo de sus fortalezas y debilidades, y con una hoja de ruta para desarrollarlos. Pero ya en este documento traemos la sinopsis, mapeando, en un primer vuelo, de cuáles son los sectores que se visualizan con mayor potencial dadas la evolución posible de los mercados globales y nuestras propias capacidades y potencialidades. Y se podrán llevar una sorpresa. Si bien en este mapa dominan los sectores intensivos en recursos naturales, también aparecen algunos fundados en competencias que hemos ido adquiriendo”.

interna y/o externa y los consumidores consumen y ahorran porque hay empleo, logrando una competitividad sistémica de las empresas mediante una especialización productiva dinámica (con habilidad para generar nuevos productos, mejorar los antiguos y producir los existentes con eficiencia creciente), un sistema financiero que impida la selección adversa de la producción innovadora y de pequeña escala, con el desarrollo de nichos de alto valor agregado y una inserción internacional activa en los grandes mercados consumidores del mundo<sup>120</sup>.

Siguiendo a Richard Lester y Michael Piore, el desafío principal de la política pública en esta área es crear, cultivar, renovar y enriquecer los “espacios interpretativos”, en los que emergen nuevas visiones sobre el consumidor, nuevas ideas para un producto, nuevos enfoques para producirlo o distribuirlo, espacios que “no aparecen de manera natural en las economías de mercado” sino que tienen en la arena regulatoria y la investigación universitaria soportes muy significativos<sup>121</sup>.

## Regulaciones

Junto a una nueva política de fomento productivo y de la innovación, una línea de acción complementaria para mejorar el funcionamiento de la economía y proteger a los consumidores es regular más eficazmente la provisión de servicios básicos monopólicos de agua potable, gas natural, electricidad y telefonía básica, para asegurar la universalidad, continuidad y mínimo costo dadas las tecnologías disponibles en el acceso a estos servicios. Se avanza hacia el acceso a servicios de alta calidad, como por ejemplo el tratamiento de aguas servidas que nos lleva a niveles cercanos a los de los países desarrollados, pero con un fuerte problema de costos que afectan los presupuestos de las familias de menos ingresos. Fijaciones tarifarias que reviertan a los usuarios los avances tecnológicos que bajan los costos en materia de telefonía y electricidad deben complementarse con la extensión del subsidio del agua potable y la creación estable de un subsidio al consumo eléctrico básico.

¿En qué estamos en la materia? La rentabilidad “normal” de una actividad económica en una economía de mercado es la que resulta de

---

<sup>120</sup> Esta idea se desarrolla en Ricardo Martner, “Política fiscal, ciclo y crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, 64, abril de 1998.

<sup>121</sup> Richard K. Lester y Michael J. Piore, *Innovation. The missing dimension*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2004.

situaciones competitivas, siempre que no esté basada en rentas de escasez (recursos naturales) o de situación (leyes de privilegio). La gran mayoría de las actividades en las economías industriales y de servicios maduras son consideradas rentables y los proyectos dignos de ser emprendidos con tasas de retorno inferiores a 10%.

Si examinamos la rentabilidad operacional de las Sociedades Anónimas en 2005 en Chile, nos encontramos con que para los supermercados y grandes tiendas, esta es de 9%, una cifra razonable. Diversas empresas no operan en mercados competitivos, especialmente en los casos de monopolio natural, de gran importancia cuando proveen servicios básicos a la población. ¿Sus rentabilidades operacionales? Un 37,7% para el agua potable, un 20% para la electricidad. Un rotundo fracaso, pues quiere decir que las tarifas están beneficiando indebidamente a los dueños de las empresas. En cualquier país civilizado esto hubiera sido objeto de correcciones inmediatas. La telefonía, en cambio, muestra una rentabilidad operacional de 8,7%, lo que se explica por sus segmentos competitivos y por una mejor regulación de sus tarifas, luego de recurrentes confrontaciones de la autoridad con la principal empresa monopólica de telefonía básica. Entre las mayores rentabilidades en 2006 estuvieron varias concesionarias como Concesionaria Aeropuerto Regional de Atacama (34,8%), SCL Terminal Aéreo (32,9%) y Ruta de los Ríos (30,5%), lo que revela sobreutilidades en detrimento de los consumidores. ¿Y en el área de seguridad social gestionada por privados, cuya fuente de negocio son las cotizaciones obligatorias? Las Isapres presentaron una rentabilidad sobre capital de 91,9% en 2005. La inversión se recupera en un año en detrimento de los bolsillos de los usuarios por causa de una mala regulación en un mercado especialmente opaco. En el caso de las AFP, la rentabilidad sobre capital, aunque se debate su exacta magnitud si se considera o no las reservas obligatorias, es del orden de 60% o más, un exceso manifiesto para una actividad de seguridad social. Estamos en presencia de organizaciones lucrativas simplemente parasitarias.

La actividad bancaria, fundamental para canalizar el proceso de ahorro-inversión, se ha transformado crecientemente en un área de sobreutilidades injustificadas, obtenidas especialmente de las tasas y comisiones cobradas en el crédito al consumo a los más pobres. Su rentabilidad sobre capital en 2005 oscila entre un 18% y un 40%, incluyendo cerca de 30% para el Banco del Estado (un banco público que debiera ser rentable pero no maximizador de utilidades a este extremo). Nuevamente una insuficiente regulación en un mercado profundamente asimétrico y

de impacto sistémico. De acuerdo a los informes para 2006, las cupríferas Minera Escondida y Pucobre reflejaron una situación que excede todo lo razonable: rentabilidades de 190% y 119% respectivamente, índices notoriamente superiores a los de doce meses antes. La renta económica constituida por el alto precio del cobre es apropiada privadamente, sin que esto tenga sustento alguno en el esfuerzo empresarial sino en la apropiación privada de un recurso colectivo, dados los sistemas de concesión y tributación ilegítimamente favorables a los inversionistas privados en el área que hemos mencionado.

Chile requiere, como se observa, revisar con urgencia sus regulaciones de mercados en profundidad y realizar los cambios institucionales en el Estado para abordar esta tarea y evitar los síntomas existentes de captura del regulador por los regulados en detrimento de las familias chilenas y de una adecuada asignación de los recursos.

### *Empleos con derechos*

El crecimiento no es un fin sino un medio para, entre otras cosas, permitir el acceso al empleo y asegurar una mayor seguridad económica de las familias y la inserción social de sus miembros. Una meta al respecto es alcanzar a una tasa no mayor de 5% de desempleo. Como cualquier otra, una meta de este tipo es convencional y criticable, pero siempre es útil algún parámetro de evaluación que permita juzgar la eficacia de la política macroeconómica (que no debe remitirse solo a tener metas de crecimiento, equilibrio externo e inflación sino también de empleo) y a la vez modular la magnitud de los programas de empleo social requeridos para contrarrestar el desempleo resultante de las condiciones del mercado.

El objetivo debe ser que toda persona que se encuentre en una situación de desempleo de larga duración (extinguidos sus derechos a un ingreso proveniente del mecanismo de seguro de desempleo y de indemnizaciones – las que deben hacerse ciertas mediante un mecanismo obligatorio de provisionamiento por el empleador– buscando trabajo por primera vez o después de un período de inactividad) pueda acceder a una actividad laboral o de capacitación, *en vez de la miseria*, parafraseando a Jorge Ahumada.

El desempleo no solo no ha estado en ningún año desde 1990 cerca o por debajo del 5%, sino que el mejor desempeño fue de 6,1% en 1998, mientras en 2005 fue de 8,0%, sin que se produzca mayor conmoción por el tema. Esto tiene una explicación: el desempleo lo perciben y lo sufren

más bien los directamente involucrados y no la población activa restante, que se informa de él, le teme, pero no lo experimenta directamente, como la inflación. Y los agentes económicos poderosos no se incomodan con un "mercado de trabajo" en el que el número de interesados en trabajar es superior a los empleos demandados por las empresas, lo que les permite contener el nivel general de salarios, despedir personal y mantener altas rotaciones de sus empleados sin perjuicio aparente para su actividad.

Como el resto de los bienes en la sociedad chilena, el empleo está distribuido muy desigualmente según los grupos socioeconómicos existentes en el país. El cuadro 10, siguiendo la metodología expuesta en el capítulo 1, revela que las tasas de empleo sobre la población en edad de trabajar y de desempleo sobre la población económicamente activa son dramáticamente contrastadas. La tasa de desempleo en las familias de muy bajos ingresos (7% del total) es de 41,4%, contra un 3,3% en las familias de altos ingresos (un 25% del total).

El enfoque neoliberal tiene una solución para este problema: si el crecimiento es escaso en generación de empleos, si el ciclo económico es rápido en despedir y lento en recontratar, entonces hay que precarizar (lo llaman flexibilizar) el empleo, para bajar salarios y supuestamente incentivar así a los empleadores para que incrementen su tasa de empleo por unidad producida. En el extremo, con semejantes tasas de desempleo de las familias de muy bajos ingresos, estas se harían empleables en términos de mercado con salarios muy por debajo del nivel de subsistencia, lo que evidentemente desincentivaría su oferta: esta solución simplemente no funciona. Se traslada la lógica del mercado de las papas a este supuesto "mercado del trabajo" cuya demanda sabemos al menos desde Keynes se comporta con importante incidencia de las variables macroeconómicas, además de su estructura específica de oferta.

Se trata de decirles a los desempleados que quieren acceder a un trabajo asalariado (que dicho sea de paso es la forma que adquiere el empleo para la inmensa mayoría de quienes participan en la actividad económica en el Chile de hoy, pues más de un 70% de los que tienen un empleo son asalariados), que si quieren obtener un empleo deben entonces ver disminuidas las regulaciones, tanto desde el punto de vista de los derechos de los asalariados como de las obligaciones respecto del entorno. Mencionémoslas: jornadas de trabajo respetuosas de la vida familiar y personal, derecho a la negociación colectiva y a la huelga, a la higiene y la seguridad, a un trato no discriminatorio al interior de la empresa (incluyendo la inserción de discapacitados), a la capacitación, a un salario mínimo; al mismo

tiempo, las regulaciones territoriales y ambientales, es decir todo lo que vincula la actividad de la empresa al territorio en que se localiza.

Aunque el sueño de todo empleador miope seguirá siendo disponer de mano de obra según sus necesidades inmediatas, sin condiciones y al más bajo costo, no tiene sentido aceptar la beatitud de la flexibilidad (que en el fondo es la promoción de la ausencia de normas) como supuesto soporte de la creación de puestos de trabajo.

En primer lugar, el empleo precario e inestable con plena flexibilidad del trabajo se traduciría en fluctuaciones macroeconómicas más frecuentes y más amplias<sup>122</sup>. En segundo lugar, la ausencia de horizonte de seguridad en el empleo impediría la implicación de los trabajadores en la empresa y a la larga disminuiría la eficiencia económica. No se puede innovar ni hacer un trabajo bien hecho con seres humanos que perciben que la estabilidad en la cual desarrollan su actividad es inexistente, acompañada de la ausencia de consideración a sus opiniones. De esa manera no se asegura el compromiso con el trabajo y la implicación en el destino de la empresa ni tampoco las respuestas flexibles que esta requiere de sus trabajadores frente a los cotidianos cambios del entorno. Esto no supone defender la inamovilidad del empleo, que haría inviable el desarrollo de las actividades productivas, pero sí sostener que la ausencia de toda estabilidad laboral y perspectiva de carrera es ineficiente microeconómicamente.

**Cuadro 10**  
**Situación del empleo por categoría de ingresos, 2003**

Situación de empleo	Ingresos Muy bajos (6,8%)	Bajos (26,4%)	Medios (48,3%)	Altos (25,3%)	Total (100%)
Ocupados	167.231	940.079	2.924.333	2.029.411	5.893.823
Desocupados	118.030	292.638	282.052	69.967	644.657
Inactivos	316.092	1.399.551	2.454.774	1.130.475	4.984.80
Ocupados/población en edad de trabajar	26,5	35,7	51,7	62,8	51,1%
% Desempleo	41,4	23,7	8,8	3,3	9,9

Fuente: En base a Encuesta CASEN. La categoría de muy bajos ingresos incluye a la población de ingreso per cápita inferior a un 30% de la mediana (24.744 pesos por persona en 2003, siendo la mediana de 82.480 pesos), la de bajos ingresos incluye a la población que percibe hasta un 60% de la mediana (49.488 mil pesos en 2003), la de ingresos medios a aquella situada entre el límite anterior y el ingreso promedio (150.228 mil pesos) y la de altos ingresos a la que posee ingresos superiores al promedio.

<sup>122</sup> Joseph Stiglitz. "Democratic Development as the fruits of labour", *Key Note Address*, Industrial Relations Research Association, Boston, 2000.

En el mercado de trabajo las empresas deben gastar una cantidad importante de recursos tratando de seleccionar a los asalariados más útiles para la firma. Incluso cuando lo logran, algunos de los trabajadores con el tiempo terminarán no siendo los apropiados. Así, en diversas actividades, seleccionar y entrenar trabajadores es extremadamente costoso. Algunas empresas descubren que pagando salarios mayores pueden conseguir una gama más amplia y mejor calificada de trabajadores para escoger, y los que contratan tenderán menos a dejar el trabajo.

A su vez, las empresas gastan una energía considerable tratando de motivar a sus trabajadores, pues la desmotivación conduce a una baja productividad. Pueden proveer incentivos económicos para intensificar el trabajo mediante premios monetarios o mejores opciones de promoción jerárquica o con la amenaza de despido por mal desempeño. La teoría de que pagando mejores salarios se puede obtener una fuerza de trabajo de mejor calidad, más motivada y productiva y que rota menos en el empleo, con la consecuencia de ajustes salariales a la baja lentos en situaciones de disminución de la demanda de trabajo, es conocida como la teoría de los “salarios de eficiencia”. Ella contrasta con el modelo competitivo básico, que predice que con una oferta de trabajo relativamente inelástica, habrá cambios amplios y rápidos en los salarios en respuesta a cambios en la demanda de trabajo por las empresas, así como con la afirmación convencional según la cual los salarios mínimos legales aumentan el desempleo. En este enfoque, se considera que salarios mínimos más altos que los de equilibrio de mercado (que pueden por lo demás situarse para las personas con baja calificación por debajo del nivel de subsistencia) llevan a mayor productividad y permanencia en la empresa, haciendo más rentable la formación de los recursos humanos, superando estos efectos con largueza los costos salariales adicionales<sup>123</sup>.

De estas consideraciones fluye una conclusión: frente al desempleo cabe un conjunto de políticas activas distintas de la receta de la flexibilización. Las políticas de empleo se diferencian en las de carácter pasivo y las de carácter activo<sup>124</sup>.

Las *políticas pasivas de empleo* incluyen el seguro de cesantía, que alivia temporalmente y de modo decreciente (por 5 meses) la situación de ausencia de ingresos mediante una reserva acumulada como proporción del salario anterior, suplementada por un fondo solidario para los salarios más bajos

(en vigencia en Chile desde 2003, precedido por un sistema muy limitado de subsidio parejo de cesantía); la disminución de la oferta de trabajo mediante períodos de capacitación y actividades educativas para completar estudios, como las que realiza el SENCE y el FOSIS, así como la disminución del tiempo legal máximo de trabajo (como la que redujo el tiempo máximo de trabajo semanal de 48 a 45 horas a partir de 2005).

Las *políticas activas de empleo* incluyen el mix de política fiscal, monetaria y cambiaria de apoyo a la demanda y de estímulo al consumo, la inversión y las exportaciones (política macroeconómica); el subsidio a la contratación y a la búsqueda de empleo privado, y todas las acciones que buscan disminuir el costo privado del empleo para incrementar su demanda (política microeconómica estructural). Las políticas activas de creación de empleo social son las destinadas a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado, por ausencia de demanda solvente, o por el sector público tradicional.

Al desencadenarse el deterioro de la coyuntura macroeconómica y del empleo en 1998, se produjo a partir de abril de 1999 un incremento importante de los programas públicos orientados preferentemente a absorber desempleo. Entre estos se cuentan los de carácter indirecto y los de carácter directo. Los programas de creación de empleo con apoyo fiscal han oscilado, cuando entran en plena vigencia en el tercer trimestre todos los programas, incluyendo los contraestacionales, entre 140 y 180 mil en el último quinquenio, con alrededor de la mitad de esa cifra como empleos anuales promedio. Durante el año 2005 se financiaron 90 mil empleos promedio mensual a través de los distintos programas gubernamentales.

Los “programas de creación de empleo con apoyo fiscal” que se vienen realizando en Chile no se pueden considerar en su totalidad específicamente como parte de políticas activas de empleo. Muchos de los programas contabilizados por la autoridad presupuestaria con ese carácter corresponden simplemente a la *creación de empleos públicos permanentes* para cumplir misiones de servicio público de carácter continuo, que tienen su propia lógica y justificación, y que son variable explicada y no explicativa.

Los programas directos de creación de puestos de trabajo social representan una baja proporción, inferior a 20 mil unidades. Los programas de empleo directo son el Programa de Mejoramiento Urbano (Subdere); el Programa de Fondo Social (Ministerio del Interior); el Programa de Inversión en la Comunidad (Ministerio del Trabajo) y el Programa de Emergencia del Empleo (CONAF). En actividades de creación de empleo social están involucrados los programas de Servicios Sociales de la Fundación Nacional

<sup>123</sup> Ver David Card y Alan Krueger, *Myth and measurement*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

<sup>124</sup> Frédéric Teulon, *Le chômage et les politiques de l'emploi*. Seuil, París, 1996.

para la Superación de la Pobreza (incluidos monitores de reforzamiento pedagógico para escuelas de educación municipal) o el apoyo al microemprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en una escala aún pequeña.

Los programas de empleo indirectos están constituidos por el Programa de Reinserción laboral y Empleo (Fosis), con cobertura especial para participantes en el programa Chile Solidario, y el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (Sence), también con cobertura especial para Chile Solidario. El programa Proempleo-Sence 2005 permitió que 65 mil personas desempleadas fueran contratadas y capacitadas.

La interrogante que emerge en relación a este mecanismo de subsidio a la contratación es la magnitud de su aporte a la creación de empleo frente a la hipótesis de la formalización (personas ya empleadas sin contrato de trabajo pasan a tener contrato de trabajo sin creación de empleo); la hipótesis del efecto de sustitución (personas ya empleadas con contrato de trabajo son despedidas para contratar desempleados, pero sin efecto neto de creación de empleo) y finalmente la hipótesis del efecto regalo (los nuevos empleados que activan el subsidio hubieran sido contratados de todas maneras). No existen estudios empíricos en la materia. Chumacero y Paredes encontraron que los programas de subsidio a la contratación emplean a trabajadores relativamente más productivos que los programas de empleo directo y que están menos focalizados en los más necesitados y más vulnerables al desempleo. También encontraron que los programas directos incrementan el ingreso familiar de los participantes, aunque están asociados a mayor deserción escolar y mayor tasa de participación en el trabajo de jóvenes y personas de más edad, y que los programas de subsidio a la contratación están negativamente correlacionados con la tasa de desempleo del municipio y que las empresas no se focalizan, sino por el contrario, en seleccionar candidatos de las comunas con más alto desempleo<sup>125</sup>.

Nuestro país puede, si se lo propone, ofrecer a todo desempleado, junto al seguro de desempleo que ya está aplicándose, ya sea el acceso a un programa de formación en empresas o bien el acceso a un “empleo ciudadano” de utilidad pública, de tiempo completo o parcial, de carácter

temporal o incluso permanente para los casos de marginalidad social más grave. El primer objetivo de política pública de inclusión social debe ser reducir, al margen de la dinámica del mercado de trabajo, la tasa de desempleo en el segmento de muy bajos ingresos y de bajos ingresos. Establecido el orden de magnitud del universo de la política de empleo contra la exclusión (unos 290 mil desempleados con bajos ingresos y 120 mil con muy bajos ingresos en 2003), cabe un rol, aunque no exclusivo, a la política de inserción mediante el empleo social.

Definiremos el empleo social como las actividades realizadas en beneficio de la comunidad por personas de baja empleabilidad en actividades privadas o públicas tradicionales y públicamente financiadas, en su totalidad o en parte, bajo la modalidad de empleo directo o de microemprendimiento asociativo subvencionado. En este contexto, los nuevos programas de empleo social se propone que sean asignados y evaluados, de acuerdo a los universos regionales y locales a atender, por las “agencias regionales de fomento y empleo”, dependientes del gobierno regional, que el gobierno de Michelle Bachelet se propone crear. Estas agencias debieran actuar en estrecha coordinación con el SENCE y con el ámbito municipal. Debieran desarrollar planes de trabajo de acuerdo a las orientaciones de un Consejo Regional del Empleo de carácter consultivo, integrado por el sector público, representantes empresariales y de los trabajadores y representantes de organizaciones no gubernamentales y de la economía social.

Los programas debieran ser gestionados por el nivel municipal, mediante la creación de *Centros de Empleo* que asocien al municipio con órganos nacionales y regionales relacionados con el empleo. Estos Centros debieran en primer lugar proveer información sobre ofertas de empleo privadas y públicas y acerca de los programas de empleo social, en un esquema de uso de las nuevas tecnologías de la información del tipo de los *Infocentros*. En segundo lugar, prestar servicios de preparación de antecedentes laborales y de acceso a correo electrónico, así como realizar cursos periódicos de búsqueda eficaz de empleo y de acceso a actividades de capacitación, foros de reclutamiento con los empleadores y cursos sobre creación de empresas.

Estos *Centros de Empleo* deben estar abiertos a todos los públicos: desempleados, jóvenes recién egresados en búsqueda de un primer empleo, asalariados motivados por iniciar una actividad propia, incluso jubilados que buscan un complemento de actividad. Deben tener por objetivo esencial la puesta en relación de sus usuarios con los actores del mercado de

<sup>125</sup> Rómulo Chumacero y Ricardo Paredes, “Does decentralization imply better targeting? Evaluating emergency employment programs in Chile”, *Documentos de Trabajo* n° 199, noviembre de 2002, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.



trabajo<sup>16</sup>. Los Centros de Empleo deben tener a su cargo, en tercer lugar, los Programas de Empleo Social, desarrollados bajo la forma de contratación total o parcial de monitores, con aspirantes seleccionados por los mencionados centros, por entidades públicas y privadas locales de acuerdo a programas trimestrales y semestrales, o bien, de acuerdo a cada realidad local y regional, bajo la asignación mediante concurso de programas de subsidio temporal a microemprendimientos asociativos, como los que ya realiza el FOSIS.

El cuadro 11 resume las posibilidades de creación de empleo con apoyo fiscal en tres categorías principales: de servicio público, de emprendimiento y de carácter social, en función de necesidades sociales emergentes.

**Cuadro 11**  
**Generación de empleo en nuevas actividades sociales, 2006**

<b>Nuevas actividades de servicios sociales</b>	<b>Nº Empleos Adicionales</b>	<b>Costo Anual (*) US\$</b>
<b>Empleos de servicio público</b>	<b>55.300</b>	<b>153</b>
Atención integral a la infancia	38.000	105
Apoyo a la discapacidad	17.300	48
<b>Subsidio a emprendimientos</b>	<b>12.800</b>	
Turismo social	9.800	n.d.
Alfabetización digital	3.000	n.d.
<b>Empleos sociales</b>	<b>57.000</b>	<b>158</b>
Promoción cultural	14.000	39
Convivencia segura	15.000	42
Tercera edad	16.000	44
Apoyo escolar	12.000	33

Fuente: A partir de Ricardo Infante, Chile 21, op. cit.

(\*) Se considera una remuneración de un ingreso mínimo mensual.

En el primer caso, la atención a la infancia y a la discapacidad supone un servicio de carácter continuo y permanente realizado por personas con la debida formación profesional, contratadas bajo el régimen de servicio

<sup>16</sup> Este tipo de entidades ha tenido un importante desarrollo en Gran Bretaña, bajo la denominación de *Job Centers*, y recientemente en Francia bajo la denominación de *Maisons de l'emploi*.

público en entidades existentes. En el segundo caso, es posible atender necesidades sociales en materia de servicios modernos como el turismo y la alfabetización digital y a la vez crear empleos en la modalidad de promoción de empresas de derecho privado o cooperativas. En el tercer caso, la creación de empleo social es la modalidad pertinente para la promoción cultural, la seguridad ciudadana, el apoyo a la tercera edad o la actividad escolar, por tratarse de actividades más propicias a la transición de la exclusión a la inserción, especialmente en el caso de jóvenes y desempleados de larga duración, con formación inicial más simple y eventual perspectiva de desarrollo profesional futuro en otras actividades una vez realizada con éxito una primera etapa de reinserción laboral. Las oficinas municipales de empleo, para ayudar a los cesantes a reinsertarse, facilitar la instalación de empresas productivas y de servicios y capacitar a los jóvenes en programas de servicio a la comunidad.

A su vez, el sistema de franquicia tributaria a la capacitación, al que tienen acceso las PYMES y los trabajadores de menos calificación con dificultades, debe ser reemplazado por un sistema de subsidio directo a la capacitación, financiado por un impuesto a las utilidades aplicable a las empresas que capacitan menos que el promedio (en términos de proporción de la masa salarial) y administrado por representantes de los empleadores y los trabajadores por ramas para asegurar su pertinencia. La poca relevancia de la capacitación es uno de los problemas del sistema actual, que sin embargo ha tenido una fuerte expansión de su cobertura desde 2000.

Junto al problema del acceso al empleo, el respeto de los derechos de los trabajadores en su lugar de actividad es el segundo aspecto crucial que enfrenta el mundo del trabajo en nuestra sociedad. En un país de 15 millones de personas, unos 5 millones trabajan y un 73% de ellos lo hace como asalariado. Sujetarse a la jerarquía del dueño o de los gerentes a cambio de un salario es una relación compleja que requiere de equilibrios. Muchos de ellos no existen en Chile y más bien suele prevalecer la "cultura de la hacienda", en donde el abuso del empleador en materia de trato, de jornadas, de salarios, de pago de las cotizaciones sociales es pan de cada día. Lo que es más grave, en muchas partes se persigue a los sindicatos o se impide su creación. La negociación colectiva apenas abarca a un 10% de los trabajadores. La contraparte de este tipo de relaciones laborales asimétricas, suele ser, claro está, la ausencia de compromiso de los asalariados con su trabajo, lo que a su vez requiere de costosos sistemas de reclutamiento y supervisión. En este tipo de sistema de relaciones laborales todos pierden.

Por su parte, plantear la capacidad de adaptación de la jornada de trabajo a las situaciones de cada empresa es vista con razón por el sindicalismo como un peligro de incremento de la asimetría en la relación laboral que se prestaría para múltiples abusos. Otra cosa muy distinta es cuando los trabajadores representados en sindicatos respetados negocian modulaciones de los horarios de trabajo, en el marco del respeto de las jornadas semanales máximas y del descanso dominical, para mutua conveniencia y para permitir el desarrollo de puestos de trabajo para mujeres y jóvenes en jornadas concordadas.

No tiene explicación, sino la cultura autoritaria de la empresa, lo prolongado de las jornadas de trabajo en Chile, una de las más agobiantes del mundo, que no tienen justificación y representan una pérdida notoria de calidad de vida. De allí lo importante de la rebaja de la jornada semanal desde 2005 de 48 a 45 horas, que debe iniciar un camino en el que los aumentos de productividad se reviertan hacia un aumento del bienestar de las familias chilenas.

La conducta empresarial premoderna debe cambiar en Chile y la sociedad en su conjunto debe esforzarse por favorecer relaciones laborales en la empresa que respeten los intereses de los trabajadores. Chile no podrá pensarse a sí mismo como país que se encamina al desarrollo si en la empresa el ajuste mecánico y único frente a los cambios y fluctuaciones en el mercado es la disminución –con procedimientos las más de las veces autoritarios y deshumanizados– de los costos del trabajo y del empleo y si no se cultiva las competencias de los recursos humanos como centro de la actividad productiva.

El poder económico debe ser impedido de limitar la competencia en los mercados en que opera; el empleador debe contratar a su personal con normas que aseguren su derecho a capacitarse, a formar sindicatos, a negociar colectivamente sus condiciones de trabajo y a hacer huelga; a no percibir salarios inferiores a un mínimo legal y al cobro de las horas extraordinarias; a horarios máximos diarios y al descanso dominical, a la higiene y seguridad y ser respetado en toda circunstancia en sus derechos cívicos en el lugar de trabajo, incluyendo la prohibición de toda discriminación política, étnica, de género o de orientación sexual, junto a no ser sometido a trato arbitrario o ser despedido sin ser indemnizado, es decir debe poder trabajar en condiciones de respeto a su dignidad. Las empresas deben ser impedidas de dañar la salud humana y de atentar contra los ecosistemas. Deben respetar su entorno urbano y tener obligaciones claras con los consumidores.

En suma, deben actuar en un Estado de Derecho y ser responsables ante los consumidores, ante sus asalariados y ante el ambiente. No solo ante sus dueños. Se trata, en la próxima etapa de la vida del país, de transformar las empresas de propiedad privada tradicional en empresas socialmente responsables e introducir incluso el *salario de reparto*<sup>127</sup>, que ya funciona en algunas empresas públicas chilenas con éxito, sobre la base de agregar a un salario de base una prima calculada sobre una parte de las utilidades por trabajador, lo que en alguna medida contempla la legislación chilena en lo que se denominan las gratificaciones, en tanto mecanismo de distribución anual de una parte de las utilidades a los trabajadores, pero cuyos mecanismos actuales imposibilitan su aplicación práctica.

## Un nuevo sistema de protección social

Chile debe avanzar a una simplificación de la actual gama de mecanismos de compensación social (existen 142 prestaciones de 33 diferentes instituciones públicas para la población en situación de pobreza) y definir un piso de política de ingreso básico garantizado. Como hemos señalado, las personas de bajos ingresos, inferiores al 60% del ingreso mediano, son en Chile un 26% de la población y más de cuatro millones de personas, de acuerdo a la encuesta CASEN 2003. Del orden de 230 mil hogares, con más de un millón de personas, pueden considerarse en situación de exclusión severa, con ingresos per cápita menores al 30% del ingreso mediano, es decir un 7% de la población<sup>128</sup>.

Básicamente reducido a este segmento viene operando en Chile desde los años posteriores a 1973 y como parte del enfoque neoliberal de focalización extrema, un sistema muy menguado de subsidios monetarios que incrementan el ingreso disponible y que incluye entre otros la asignación familiar, el subsidio único familiar, pensión asistencial y el subsidio de cesantía (hasta su reemplazo por el seguro de cesantía en 2002). Después de 1990 se estableció el subsidio al agua potable y después de 2000 llegó el turno a un subsidio temporal al consumo de electricidad y sobre todo al programa Chile Solidario. Este fue concebido para que las familias con menores niveles de ingresos puedan “construir un puente hacia sus derechos” de un modo directo en su relación con el Estado, con un sistema de monitoreo de las situaciones familiares y de sus progresos, con

<sup>127</sup> Ver Jérôme Gautié, *Coût du travail et emploi*, La Découverte, París, 1998.

<sup>128</sup> Estos cálculos se encuentran en Gonzalo D. Martner (2006).

flexibilidad en los instrumentos y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social<sup>129</sup>. Sin embargo, el bono de protección familiar que las beneficia está limitado a 24 meses y es decreciente y de escaso monto.

Una ampliación sustancial de los mecanismos de protección social que mejore la situación de los sectores mencionados supondría una simplificación de la actual gama de mecanismos de transferencia de ingresos a los más pobres y definir una política de ingreso básico garantizado con dos mecanismos fundamentales, como suele ocurrir en los países con sistemas avanzados de protección: el primero concentrado en los niños (sobre la base de una prioridad valórica, con además alta rentabilidad social) y el segundo orientado a las personas de más de 65 años para asegurarles una vejez con un mínimo de dignidad.

### ***Ingresos básicos garantizados para la infancia***

El primer mecanismo debiera consistir en otorgar a cada hijo de las familias de menos ingresos, además de la expansión de los jardines infantiles y la educación preescolar actualmente en desarrollo con gran éxito, un *subsidio a la infancia* de mucho mayor monto que el actual subsidio único familiar hasta que se complete la educación media, a ser percibido por la madre y con la condición de asistir a la escuela. Un subsidio a la infancia de 30 mil pesos mensuales para 1,4 millón de niños de familias en situación de bajos ingresos tendría un costo anual del orden de 0,7% del producto de 2006 y constituiría un incremento de ingresos significativo para las familias con niños más cadenciadas, junto al sustancial esfuerzo en curso de incremento del sistema de cuidado infantil, así como de la alimentación complementaria infantil y la alimentación escolar.

Está demostrado en la historia social de Chile, con el considerable éxito en abatir la mortalidad y desnutrición infantiles gracias a los programas iniciados en los años 1950, que invertir en el cuidado de la infancia es de muy alta rentabilidad social y debe constituir una prioridad de las políticas públicas chilenas.

Se ha logrado la prohibición del trabajo infantil, la consolidación de los programas de salud y de nutrición materno-infantiles y el mejoramiento de los centros de acogida de la infancia en dificultades (incluyendo un sistema penal propio para los jóvenes delincuentes con énfasis en la rehabilitación social), así como la ampliación de la cobertura de la educación

<sup>129</sup> Ver Américo Ibarra y Gonzalo D. Martner (2006).

preescolar de niños menores de 6 años y la extensión de los sistemas de salas cunas y jardines infantiles a los sectores de menores ingresos. La meta de duplicación de esta cobertura, que alcanzaba cerca de un 30% en 2000, será alcanzada hasta llegar a más de un 60%, pero se plantea ahora metas necesariamente más ambiciosas para acercarse a una cobertura parecida a la de la educación básica (90% en la actualidad).

La desigualdad actualmente existente (en el quintil de menos ingresos la cobertura de educación preescolar es la mitad de aquella del quintil de más altos ingresos) es notoria en una etapa de la vida que requiere de atenciones y acciones educativas apropiadas, sin perjuicio del rol del cuidado infantil para facilitar una mayor incorporación de la mujer a la actividad laboral (que es hoy de 39% en Chile, proporcionalmente muy inferior a la del resto de los países de América Latina comparables, y ciertamente del mundo desarrollado) y que a su vez es un mecanismo privilegiado de disminución de la pobreza y de la desigualdad de ingresos de las familias, junto a ser una de las condiciones que consagren la igualdad social hombre/mujer.

Por su parte, una política efectiva de protección de los niños de la calle habrá de centrarse en la creación de centros de acogida que los sustraigan radicalmente de los peligros de deriva hacia la drogadicción y la prostitución. La creación de nuevos centros cerrados y abiertos para la infancia abandonada, atendido por personal especializado suficiente, es una tarea de máxima prioridad si es que queremos concebimos como una sociedad decente que no tolera el abuso de los niños en situación precaria ni en general la agresión a los más débiles.

### ***Ingresos básicos garantizados para la vejez***

Un segundo criterio de homologación a las democracias sociales avanzadas debiera ser el de otorgar a los adultos mayores una *pensión universal garantizada*<sup>130</sup>. Esto es parte sustancial de la reforma propuesta por el gobierno a fines de 2006 (junto al subsidio de los fondos de los trabajadores jóvenes y de las madres, así como la cotización obligatoria para los independientes), que ha considerado pertinente sostener la

<sup>130</sup> Siguiendo a Larry Willmore "Universal pensions for development countries", IASA, Luxemburg, Austria, 2006, en base al sistema existente en Nueva Zelandia desde 1940, pero también en Bolivia y Ciudad de México más recientemente, y en general los sistemas de pensiones básicas existentes en múltiples países.

necesidad de la adopción de un sistema de pensión básica (no contributiva y financiada con impuestos, aplicable al 60% de menos ingresos de los residentes en el país durante el ciclo de vida activa) como primer pilar solidario del sistema de pensiones, combinado con un sistema contributivo de capitalización individual reformado en tanto segundo pilar y con el sistema de complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta en tanto tercer pilar.

Aunque el gobierno optó por proponer magnitudes mucho más modestas, cabe subrayar que si en Chile a todos los mayores de 65 años (1.290.181 personas en 2005 según el INE) se les pagase una pensión básica de 102.494 pesos mensuales (valor de la pensión mínima actual, desde mayo de 2006, para los mayores de 75 años, que debiera ser la meta de la pensión básica universal si se considerase para estos efectos el principio de igualdad de trato), entonces el costo de una pensión básica universal sería de unos tres mil millones de dólares, es decir un 2,1% del PIB de 2006 estimado por el FMI. Financiar las pensiones asistenciales y la integralidad de las pensiones mínimas representa un 1,6% del PIB en la actualidad. Si se quisiera otorgar esta pensión solo al 60% más pobre de la población, entonces su costo sería de 1,3 % del PIB, es decir del orden de un 0,3% adicional del gasto actual en pensiones mínimas y asistenciales por vejez.

Una pensión básica garantizada uniforme tiene el mérito de ser de muy simple administración y legibilidad colectiva: por el solo hecho de tener más de 65 años, la sociedad le otorga como un derecho unos ingresos modestos para la vejez. Este mecanismo asegura la cobertura universal, incluye automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones, no estigmatiza a los beneficiarios y mantiene los incentivos para ahorrar para la vejez. Debiera reemplazar las actuales pensiones asistenciales y mínimas, y eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos de que dispondrá a todo evento en la vejez y para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de sujetos a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias.

En el largo plazo, si se quisiera mantener un valor de la pensión universal proporcional a una fracción del PIB por habitante, el incremento del porcentaje de población de más de 65 años en la población total haría que el esfuerzo fiscal debiera también incrementarse. En nuestras estimaciones, se trata de un 0,27% del PIB por habitante, que representa el

valor de la pensión mínima para mayores de 75 años en 2006. Nótese que en cualquier sistema el costo de las pensiones se incrementará con el envejecimiento de la población. Otra opción sería la de mantener el esfuerzo fiscal como proporción del PIB en el largo plazo, disminuyendo en el tiempo aquella de la pensión básica como proporción del producto por habitante, mediante solo una reajustabilidad por inflación, sin incremento del valor real de la pensión básica. La variable crucial en este ejercicio no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante<sup>131</sup>.

**Cuadro 12**  
**Proyección de Costo de pensiones universales en Chile 2005-2050**

<b>100%</b>	<b>Pensión Básica/PIB/Hab (*)</b>	<b>Pob +65</b>	<b>Costo en %PIB</b>
<b>2006</b>	0,27	0,0793	2,14
<b>2025</b>	0,27	0,129	3,48
<b>2050</b>	0,27	0,189	5,10
<b>60%</b>	<b>PB/PIB/Hab</b>	<b>60% Pob +65</b>	<b>Costo en %PIB</b>
<b>2006</b>	0,27	0,04758	1,28
<b>2025</b>	0,27	0,0774	2,09
<b>2050</b>	0,27	0,1134	3,06

(\*) La pensión básica es la mínima para mayores de 75 años hoy existente, es decir de 102.494 pesos mensuales, que en 2005 representaba un 27% del ingreso promedio por habitante en dólares estimado por el FMI.

Despejado este aspecto de viabilidad, se propone que el esquema de pensión básica garantizada sea financiado mediante un aporte porcentual parejo aplicado sobre los ingresos totales de los contribuyentes (y no solo sobre el ingreso salarial, como es la cotización, que es el más regresivo de los métodos de financiamiento, pues no considera los ingresos del capital), fijado año a año en la declaración de renta de acuerdo al número de beneficiarios y el monto previsto del subsidio<sup>132</sup>. Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la cotización obligatoria sobre salarios e ingresos

<sup>131</sup> La demostración algebraica se encuentra en Larry Willmore, op. cit.

<sup>132</sup> Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de *impuesto parejo-ingreso básico*, ver Anthony B. Atkinson (1997).

de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo<sup>133</sup>.

Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema aminoraría los problemas de incentivo: en el margen, para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o realizar ahorros voluntarios. Hoy, en cambio, para muchos no tiene sentido exigir un contrato al empleador, y de paso disminuir su remuneración líquida, al percibir que su pensión será la mínima legal, si tiene más de 20 años de cotizaciones, o directamente la asistencial, si no los tiene y su condición es de pobreza. Si además el potencial cotizante tiene algo de cultura financiera, constatará que el costo de administración (un sexto de los fondos descontados obligatoriamente del salario bruto) es en extremo elevado, lo que lo alejará también de la formalización contractual de su relación laboral.

Los montos involucrados son en la etapa inicial inferiores, y en régimen de largo plazo equivalentes, al esfuerzo fiscal realizado hasta aquí para financiar la transición del sistema de reparto al de capitalización, reforma de fundamentos puramente ideológicos basados en una radicalidad neoliberal sin precedentes. No existe otro país en el mundo que haya hecho soportar a una misma generación el financiamiento tributario de las pensiones de sus padres y al mismo tiempo el financiamiento por capitalización de aportes de la propia: todas las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho adicionalmente a los esquemas de reparto o sustituyéndolos solo en parte. Si Chile se adaptó en sus cuentas fiscales a esta situación (hasta 1990 a costa de romper en una ocasión la indexación por inflación de las pensiones y además con la consecuencia de una grave disminución del gasto en salud y educación), la legitimidad de hacerlo innovando en un esquema de transferencias redistributivo y eficiente es bastante mayor.

<sup>133</sup> Estos planteamientos toman en cuenta la regla que Malinvaud (1998) define en los siguientes términos: "Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares".

Permanece, a su vez, la discusión sobre el sistema contributivo obligatorio. Aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional se justifica o no si el crecimiento proyectado de la masa salarial es inferior o superior al rendimiento proyectado de las cotizaciones capitalizadas. Rentabilidades reales netas inferiores a 4% promedio anual empiezan a resultar críticas para el funcionamiento del sistema en Chile en materia de tasa de reemplazo del sueldo por la pensión.

Está también en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, que están muy desigualmente repartidos entre generaciones, y que en el sistema de capitalización le otorgan una gran incertidumbre al monto de las pensiones futuras. Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciaados, lo que será beneficioso para los jóvenes que tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en el actual sistema una mutualización de riesgos. A lo más se puede morigerar parcialmente el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos (un mecanismo de este tipo se ha aprobado en 2002 en Chile), pero sin mutualización de riesgos mutuamente beneficiosa entre generaciones.

En este sentido, el sistema más cercano al óptimo es el que algunos autores denominan de *reparto provisionado*, que combina la capacidad de los sistemas públicos de reparto de ser un sólido "asegurador intergeneracional" y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos. Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990 para financiar estructuralmente (se utiliza solo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. El fondo noruego alimentado con los ingresos del petróleo, por su parte, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020. Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU. y otros países, con roles menos delimitados. El sistema de reserva establecido en la reciente ley de responsabilidad fiscal se refiere solo al financiamiento de los subsidios en materia previsional.

Un sistema de reparto *provisionado* de reserva se constituye, en ausencia de otros ingresos (normalmente provenientes de la venta de activos

publicos o de otros ingresos excepcionales) mediante sobrecotización por un periodo de tiempo o bien programando una disminución de prestaciones con la contrapartida de pensiones complementarias financiadas por capitalización en tanto su rendimiento sea mayor al crecimiento de la masa salarial. En Chile, la situación es la inversa. Se propone que, sin perjuicio de lo ya acumulado en las cuentas individuales y lo que pudiera seguir acumulándose sobre una base voluntaria, en un contexto de “tercer pilar” no obligatorio, la cotización obligatoria alimente un nuevo “segundo pilar”, un sistema de reparto provisionado que asegure una mejor combinación seguridad-rendimiento. El concepto aplicable sería que los trabajadores intercambien una parte de lo producido por sus activos financieros de alto rendimiento, pero riesgosos, contra derechos previsionales ciertos, o al menos situados en un rango de certeza.

El manejo de la provisión debe incluir reglas estables que permitan un alto grado de mutualización de los riesgos financieros entre diferentes categorías (género y niveles de ingreso) y entre generaciones. Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo, con oferta de ahorro elevada). Analíticamente, esta modalidad es la más deseable desde el punto de vista del dilema riesgo-rendimiento.

Un sistema de pensiones contributivas menos incierto que el actual debiera, en plenitud de derechos previsionales adquiridos a lo largo de la vida activa mediante descuentos salariales obligatorios, apuntar a garantizar un porcentaje cierto del ingreso salarial percibido durante el desempeño profesional. Una meta a alcanzar en un nuevo sistema debiera ser obtener del orden de 70% de los salarios ganados a lo largo de la vida, haciendo más justos para las mujeres y las personas de menos ingresos el modo de cálculo de las pensiones (recordemos que por construcción el sistema actual lesiona a las mujeres al establecer menos años de cotización obligatoria y permitir una menor pensión dada su mayor esperanza de vida) con formas de perecuación del cálculo actuarial entre géneros y niveles de ingresos, que también permita aproximarse a una tasa de reemplazo de 100% para las pensiones de viudez.

Se ganaría de este modo en un segundo pilar contributivo obligatorio certeza sobre el valor futuro de las pensiones mediante el mecanismo de seguro intergeneracional descrito, a lo que contribuiría hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes con más recursos, como en EE.UU. y Canadá a través del cobro al momento del pago del impuesto a la

renta (en 2003, solo un 24% de estos cotizaban esporádicamente en una AFP, mientras un 65% de los independientes declaran ingresos al servicio de impuestos)<sup>134</sup>.

Lo propio ocurriría en el sistema de capitalización individual de tercer pilar disminuyendo los costos de administración (con regulación de los gastos de búsqueda de afiliados, disminución de las barreras a la entrada a la administración de fondos del sistema, separando recolección de inversión y permitiendo la intervención en recolección del INP y BancoEstado, eliminando el giro exclusivo para las AFP y estableciendo un sistema de juntas de vigilancia de los administradores e inversores de los fondos con participación de los cotizantes, sin perjuicio de fortalecer el rol de la Superintendencia de AFP). A su vez, cabe eliminar la incertidumbre de las pensiones por retiro programado, que pueden dejar en precaria situación a los que agoten sus recursos acumulados. Así, la reforma del sistema de ayuda a la infancia y al sistema de pensiones son los dos grandes aportes, en tanto sean aprobados por el Parlamento durante su cuatrienio, del gobierno de Michelle Bachelet a la constitución de un sistema de protección social en forma.

### *Profundizar la reforma de la salud*

En el ámbito de la salud se está llevando a cabo desde inicios de la década de 2000, en la que fue la gran reforma social del sexenio de Ricardo Lagos, una reforma de gran magnitud que consagra garantías exigibles para toda la población. En efecto, el nuevo sistema establece un sistema de acceso universal a la atención de salud en nuevas condiciones de calidad, oportunidad y cobertura financiera (con copagos restringidos) para los principales problemas de salud, en una primera etapa, y para la mayoría de ellos en etapas sucesivas. Esto está suponiendo un fortalecimiento del sistema público de salud, una reingeniería compleja de los sistemas de seguros y de los sistemas de regulación y administración de los prestadores de servicios de salud. En todo caso, junto a la reforma al sistema de seguro de desempleo, la reforma de la salud constituye un gran paso en el fortalecimiento de la protección social chilena, más allá de las controversias que una reforma de esta significación naturalmente ha suscitado.

---

<sup>134</sup> Ver Fabio Bertramoni y Javiera Vásquez “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. Organización Internacional del Trabajo, *OITNOTAS*, N° 1, Santiago, marzo 2006.

El debate sobre los seguros de salud y las políticas de salud opone a los partidarios del libremercado y a los de la intervención pública. Los que la defienden se apoyan en una abundante literatura especializada según la cual, por la especial característica de los mercados médicos, el verdadero problema está en definir las modalidades de intervención del Estado que aseguren mejor la eficacia y la equidad de las atenciones frente a la enfermedad y reconocer que el mercado en salud no produce ni la una ni la otra.

La insuficiente información de la población respecto de las consecuencias de sus decisiones en materia de salud y de las intervenciones de los prestadores médicos conduce a la necesidad de un "tercer actor", además de oferentes y demandantes, que reduce la asimetría de información y regula la interacción entre paciente y prestador médico.

La puesta bajo tutela de los consumos ligados a la salud equivale a un reconocimiento de una responsabilidad de los individuos limitada por la asimetría de información y la toma en consideración de las externalidades positivas y negativas asociadas a los estados de salud individuales. Recalquemos que las asimetrías de información entre pacientes y tratantes y entre tratantes y pagadores de las atenciones, han llevado universalmente al establecimiento de fuertes regulaciones de la oferta de servicios médicos. Esto incluye desde la estricta acreditación de profesionales habilitados para realizar las prestaciones hasta el modo de funcionamiento de los seguros que cubren el financiamiento de eventos de enfermedad.

El problema del "riesgo de comportamiento" en este campo es, además, de magnitud importante: si la cobertura financiera de la enfermedad por un seguro se aplica a todo evento, entonces las conductas preventivas (que la medicina moderna reconoce como cada vez más importantes para evitar las morbilidades más frecuentes, que están fuertemente vinculadas a los modos de vida) se relajarán por parte del usuario del seguro, mientras los prestadores de atenciones médicas pagados por acto multiplicarán los gastos asociados a dichas prestaciones, con el consiguiente escalamiento de los costos de la atención de salud en un contexto de fuerte impacto del progreso técnico en el área, que es cada vez más costoso.

La incertidumbre sobre el estado de salud futura constituye para toda persona la justificación primera para contratar un seguro médico. El mecanismo de mutualización de los riesgos es el fundamento de los mercados de seguros. Siendo la distribución global de los riesgos en una población bastante conocida, el seguro reparte el costo total esperado sobre el conjunto de los individuos asegurados. En materia de seguros médicos, dos principios se oponen respecto a cómo realizar este reparto:

- el principio del seguro (o de neutralidad actuarial) que vincula las primas y cotizaciones individuales al riesgo esperado;
- el principio de solidaridad que desconecta las primas de los riesgos individuales y los vincula a características observables como el ingreso.

El principio del seguro es aplicado por las aseguradoras privadas. Estas prevalecen especialmente en EE.UU., país en el que 37 millones de personas no tienen seguro y otros 22 millones carecen de cobertura adecuada, con un 56% de la población que no tiene cubierta la hospitalización. En dicho país, perder o cambiar de trabajo frecuentemente implica perder toda cobertura de seguro o no poder obtenerla y lo propio ocurre al enfermar o requerir atención médica permanente<sup>135</sup>.

El principio de solidaridad es la base de los seguros sociales o públicos de origen europeo, tanto en el modelo bismarckiano (financiamiento por cotizaciones salariales obligatorias) o del modelo beveridgeano (financiamiento por el impuesto), con proporciones de la población cubiertas en materia de enfermedad que va desde el 69% en los Países Bajos a 100% en el Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Italia, Irlanda, Finlandia, Grecia y Portugal<sup>136</sup>.

Para hacer frente a las asimetrías de información, los seguros privados realizan una política de selección de riesgos. Si la compañía no se compromete en un seguro a largo plazo, explota su adquisición de información excluyendo los altos riesgos o imponiéndoles cotizaciones prohibitivas. Establecer el derecho para todo ciudadano de tener acceso a un nivel adecuado de cuidados independientemente de su ingreso, de sus enfermedades previas o de su edad es nuestro enfoque. Un seguro en el que las primas son independientes del riesgo individual reparte los riesgos entre distintas clases de riesgo. Esta solidaridad entre pequeños y grandes consumidores de cuidados es de naturaleza redistributiva y conforme al principio de equidad.

El fundamento y legitimidad de la seguridad social en salud es que cada individuo que ignora su estado de salud futura está dispuesto a integrarse a un sistema que estipula que los que gozan de buena salud subvencionarán a los individuos en mal estado de salud. Desde el punto de vista de la equidad, las condiciones de acceso al seguro médico deben ser independientes del estado de salud y del riesgo esperado. El Estado

<sup>135</sup> The White House Domestic Policy Council, *The President's Health Security Plan*, Times Books, Nueva York, 1993.

<sup>136</sup> Jean Pierre Dumont, *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe*, Economica, París, 1998.

debe intervenir, produciendo por sí mismo el seguro o imponiendo reglas de cálculo de las primas y tasas de cobertura conformes a este principio, estableciendo especialmente la cobertura a todo evento de las enfermedades catastróficas.

En conclusión, considerar la eficiencia, la equidad y evitar la selección de riesgos conduce a una misma respuesta: *solo un seguro universal en condiciones de prima y de cobertura independientes del estado de salud puede asegurar un trato equitativo de los asegurados a largo plazo* e impedir la expulsión de los riesgos altos, que desde las reformas de los años 1980 se concentran en un sector público que solo recibe el financiamiento de los más pobres y debe cubrir las atenciones de los que más la necesitan, para gran beneficio de los seguros privados.

La actual reforma se propuso, junto a garantizar progresivamente las atenciones de salud (mediante el mecanismo del Acceso Universal con Garantías Explícitas, tan resistido inicialmente por el cuerpo médico pero que tiene el mérito de hacer ciertas para los ciudadanos garantías de acceso, calidad, oportunidad y cobertura de costos para las enfermedades más graves primero y las demás después de acuerdo a la disponibilidad de recursos) avanzar hacia un fondo de redistribución de riesgos, lo que fue rechazado en el Senado en 2005. Tal vez esta negativa a avanzar siquiera a la más elemental equidad en el funcionamiento de un sistema competitivo de seguros en salud, creará las condiciones para replantear la perspectiva de establecer en Chile un sistema de aseguramiento universal que rompa la lógica de una salud desfinanciada para los pobres, los enfermos crónicos y las personas de más edad y una salud privada para los ricos, sanos y jóvenes y permita una auténtica equidad en el acceso a la salud, en el contexto de un cambio del sistema de prestadores que promueva la salud preventiva y la primacía del nivel primario de atención, lo que ya se encuentra en curso junto a la separación de las funciones de prestación, financiamiento y fiscalización.

Este cambio en el modelo de atención es indispensable para aminorar las enfermedades graves y caras que resultan de la ausencia de una intervención oportuna sobre enfermedades crónicas y sobre los hábitos de vida. La reforma a la salud ha sido iniciada, pero deberá abordar sucesivas etapas futuras en un proceso que es necesariamente largo, como lo fue la reforma iniciada en 1952 y que tan buenos resultados produjo para reducir las enfermedades infecciosas y la mortalidad infantil en Chile, y en general los indicadores de salud, que se encuentran entre los mejores del mundo para el nivel de ingreso y gasto en salud que exhibe el país.

## Una nueva educación republicana

El futuro se presenta incierto para los jóvenes chilenos cuyos padres viven en la inseguridad económica. Es un deber de la sociedad entregarles mayores certezas a los jóvenes sobre su futuro y proveerles las oportunidades de construir sus proyectos de vida. Los proyectos de mejoramiento de la educación no deben formularse desde la mera necesidad pragmática de aumentar la "calidad y productividad de la mano de obra", sino como la necesaria condición para formar hombres y mujeres libres y capaces de valorar su inserción en la comunidad sobre la base de la autonomía y la autorresponsabilidad, en donde ser competente no sea vivir para la competencia destructiva, sino para, junto al aumento del bienestar personal y familiar, cultivar los valores que mejoren la vida en común.

### *Educación desigual en una sociedad desigual*

Las pruebas TIMSS realizadas con la OCDE revelan que los jóvenes chilenos de 16 años comprenden muy insuficientemente lo que leen y que sus habilidades de cálculo son precarias. En el caso de las elites, su formación deja también bastante que desear, lo que se extiende a todos los estamentos que habrán de participar de la actividad económica. La calidad de la educación es generalizadamente deficiente. Pero además es acentuadamente desigual.

**Cuadro 13**  
**Rendimiento Escolar por tipo de escuela: Lenguaje, SIMCE 2005**

Grupo Socioeconómico	Municipal	Particular subvencionado	Particular Pagado	Promedio
Bajo	236	218	-	231
Medio Bajo	237	235	-	236
Medio	249	258	-	253
Medio Alto	274	279	-	278
Alto	-	294	301	300
Promedio	243	263	300	255

Fuente: Ministerio de Educación.



A pesar de los esfuerzos desplegados, aún tenemos una sociedad en donde puede establecerse el itinerario de un niño en la vida determinado casi irremediamente por su punto de partida. Si se está en un contexto social y familiar donde la única opción es ir a una escuela municipal gratuita, sin haber accedido a la educación preescolar, y esa escuela municipal gratuita a su vez está inserta geográficamente en un tipo de espacio en donde solo va a ser posible convivir con personas de condición marginal o precaria en su inserción económica y en su capital cultural, entonces la respuesta va a ser que probablemente el único destino posible es, en el mejor de los casos, terminar la educación media y muy difícilmente acceder a la educación superior (a pesar de la fuerte expansión que ésta ha experimentado en la última década, especialmente en el ámbito de las universidades privadas, muchas de las cuales son de dudosa calidad formativa), con una parte de cada generación que simplemente deserta de la escuela. Extremando el esfuerzo, un joven de familia de bajos ingresos y dotada de un bajo capital cultural tendrá la posibilidad de acceder a la educación técnica, hoy privatizada, devaluada, precaria y cara en Chile, aunque se ha establecido un importante sistema de becas financiadas públicamente.

Por otro lado, quien nace en un barrio acomodado del país, en una familia de ingresos altos, con capital cultural ya construido y luego va a una buena escuela particular pagada, entonces su destino más probable es llegar sin mayores dificultades a completar la educación media, acceder a una buena universidad y tener por tanto un camino asegurado de obtención de ingresos económicos sustancialmente más altos a los del promedio de la población, como ha sido establecido por los diversos estudios en la materia para la última década, dada la mayor oferta de empleos de media y alta calificación.

**Cuadro 14**

**Rendimiento Escolar por tipo de escuela: Matemáticas, SIMCE 2005**

Grupo Socioeconómico	Municipal	Particular subvencionado	Particular Pagado	Promedio
Bajo	224	207	-	220
Medio Bajo	228	226	-	228
Medio	242	249	-	245
Medio Alto	267	272	-	271
Alto	-	290	299	297
Promedio	235	255	297	248

Fuente: Ministerio de Educación.

Esto no solo tiene que ver con el tema crucial de la desigualdad social, sino que también de la *metacrisis* económica. Convengamos que está demostrado que los talentos se distribuyen aleatoriamente en los grupos sociales y, por lo tanto, la ausencia de oportunidades para los jóvenes de condición social modesta constituye a la larga una inmensa pérdida de desarrollo de talentos que se sustraen del aporte al bienestar colectivo. Un sistema que selecciona de este modo a unos y otros de acuerdo a su condición social inicial, genera un despilfarro inmenso de talentos para la sociedad en su conjunto. Entonces la respuesta no debe ser persistir en la segmentación del sistema educativo, sino que, por el contrario, avanzar con rapidez a su integración, reconsiderando lo que siempre fue evidente: la educación no disminuirá las brechas sociales mientras las desigualdades familiares sean tan importantes. La educación no es el gran factor de igualación que debía sustituir las políticas redistributivas de capacidades e ingresos a las familias, como se insistió por los neoconservadores en la década de 1990, sino uno de los mecanismos potenciales de igualación de oportunidades, junto a muchos otros, sobre la base de promover escuelas efectivas e integradoras que acojan a los niños de familias desfavorecidas en su capital cultural inicial.

**Cuadro 15**

**Rendimiento en la Prueba de Selección Universitaria por tipo de escuela**

Alumnos con puntaje promedio mayor a 700 puntos	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Número de alumnos	924	1073	2766
%	19,4	22,5	57,9

Fuente: Dimre, Universidad de Chile.

Los cuadros 13 y 14 revelan que no existen alumnos de ingresos altos en los establecimientos municipales y que en los de tipo particular pagado solo existen alumnos de este tipo. Y también, contrariamente a lo que suele afirmarse, revelan que el rendimiento de los alumnos del grupo socioeconómico bajo (medio bajo) es mayor (igual) en los establecimientos municipales que los de tipo particular subvencionado. No es el tipo de establecimiento el que explica las diferencias de rendimientos, sino el nivel socioeconómico de los alumnos.

## ***Una reforma de la educación de segunda generación***

Pasar de la educación segmentada a la educación para la integración republicana es el nuevo desafío para una reforma de segunda generación. El sistema escolar debe definirse por la Nación chilena como uno de los lugares sociales de integración de niños y jóvenes de distintos orígenes sociales.

Proponerse proteger y formar a todos los niños y jóvenes para que se transformen en personas competentes, capaces de aprender bien, de trabajar bien y de ser ciudadanos reflexivos y con valores humanistas compartidos, supone establecer el *derecho a una educación escolar gratuita de calidad para todos* y orientar los contenidos curriculares a la adquisición de saberes amplios (con “lo mejor que se ha pensado y se ha dicho en el mundo”) que fortalezcan la capacidad de aprender a lo largo de la vida. Y en primer lugar se requiere culminar la dimensión cuantitativa del problema: la extensión, iniciada en los años 1990, de la jornada completa (eliminando la transferencia gratuita de capital a colegios privados hoy existente y que no tiene justificación alguna) llevándola definitivamente a 1.140 horas en básica y 1.260 horas en media, y equipar adecuadamente los establecimientos con insumos educativos variados (textos y guías escolares más adecuados, acceso a Internet, bibliotecas de aula). Pero esta dimensión cuantitativa no basta.

La dispersión educativa que resultó de la municipalización escolar debe reemplazarse, a la vista de persistentes malos resultados de más de dos décadas, por una gestión escolar a cargo de entidades regionales integradas, con orientación y supervisión pedagógica directa del Ministerio de Educación, sin perjuicio de un rol de apoyo para los municipios, especialmente en materia de infraestructura y de interacción con la comunidad local.

La primera acción a realizar, como ya lo ha propuesto el gobierno de la Presidenta Bachelet hasta sexto básico, es no permitir la selección de niños allí donde hay subsidios públicos, para favorecer escuelas más integradas. Ampliar el derecho a *acceder a escuelas pedagógicamente efectivas para los niños con mayor desventaja socioeconómica* requiere además mantener el reforzamiento de insumos educativos escolares allí donde los logros son inferiores, pero aplicando más ampliamente la lógica de la discriminación positiva. Se debe continuar el esfuerzo de disminuir las brechas de rendimiento en educación básica y media con los Proyectos de Mejoramiento Educativo y los programas de reforzamiento de lecto-escritura y

matemáticas y avanzando en el reforzamiento de la convivencia escolar, con mayor involucramiento de los padres en su mejoramiento y un mayor espacio para la creación artística y el deporte.

Se requiere también *reestructurar los sistemas de subvención*, de modo que la condición para recibir recursos públicos en todas las escuelas sea no solo respetar los programas oficiales sino también no discriminar y hacerse cargo de niños de condición socioeconómica desmedrada y/o con dificultades de aprendizaje, reforzando el carácter público, republicano e integrador de la educación mediante un nuevo sistema de educación públicamente financiada bajo condiciones contractuales precisas. Donde haya recursos públicos no puede haber selección en la matrícula sino en función de los cupos disponibles de acuerdo a procedimientos aleatorios.

En el futuro, no deberá distraerse tampoco ningún recurso público (incluyendo las ventajas tributarias existentes que no se justifican para escuelas concebidas como negocios) al ámbito de la educación comercial y concentrar los recursos adicionales de los que el país disponga en la tarea de hacer de la educación pública una educación de excelencia e igualadora de las oportunidades.

Se deberá terminar de consagrar el *derecho a no ser discriminado arbitrariamente en la escuela* por razones de credo, salud, dificultad de aprendizaje, situación de los padres o embarazo y trabajar *contra la segregación escolar* a partir del hecho de que la educación particular pagada reúne a cerca de un 10% de la matrícula, aquella con financiamiento compartido un 30% y la de tipo gratuito un 60%. Hay hoy 5 tipos de establecimientos a partir de las reformas de los años ochenta y de la reforma tributaria de 1993, que fue una concesión a la derecha que condicionó a esta modalidad la prolongación de los recursos para fines sociales, lo que fue un error: los de tipo particular pagado, particular subvencionado con financiamiento compartido, particular subvencionado gratuito, municipal con financiamiento compartido (restringido a educación media) y municipal gratuito, cuyos rendimientos están implacablemente jerarquizados de mayor a menor según el tipo de escuela.

Si se sigue con este mecanismo, la educación segmentada será el soporte secular de la desigualdad, junto a la segregación social en el espacio urbano y la desigualdad ilegítima de ingresos. Restringir el financiamiento compartido es una necesidad para inhibir la segmentación, así como lo es diferenciar la subvención según condición socioeconómica y no solo otorgar más recursos al establecimiento pobre mediante programas de reforzamiento de insumos.

Otorgar una subvención más alta a los niños de familias que reciben subsidios monetarios por otras carencias es una modalidad recientemente introducida –vinculada al programa contra la pobreza Chile Solidario– para estimular el cumplimiento de la obligatoriedad de los 12 años de educación establecida por el gobierno del Presidente Lagos. Cabrá evaluar si este mecanismo incitará a los establecimientos que rechazan a los niños en situación más precaria (que suelen tener menor rendimiento y más problemas conductuales) a incorporar a una parte de ellos, y así mejorar su oportunidad de acceso a una educación de calidad. Si esto no es suficiente, habrá que fortalecer el sistema de cuotas de integración a cada establecimiento que reciba subsidios públicos, cuyo principio ha sido aprobado por ley en 2005.

*Elevar la retención en el sistema escolar supone reforzar en mayor escala el programa Liceo para Todos*, en línea con el subsidio a la infancia propuesto más arriba y aumentar el monto y la cobertura de becas familiares, así como estimular que muchos jóvenes desocupados vuelvan a la escuela a formaciones de nivel técnico o a validar la educación media, o a formas de capacitación combinada con educación básica y con programas de trabajo comunitario de reinserción con el objeto de aumentar la capacidad de retención de jóvenes de familias pobres en el sistema escolar, en combinación con una formación efectiva para la inserción el trabajo.

Terminar de consagrar el esfuerzo para *lograr el derecho a acceder por mérito a la educación superior* supondrá hacer efectiva la acreditación de las Universidades y sus carreras, de modo que los alumnos y sus padres sepan en qué se embarcan a la hora de financiar de su bolsillo una carrera o pedir un crédito universitario, y agregar a los mecanismos existentes un nuevo sistema de becas de matrícula (el mecanismo introducido por el gobierno de la Presidenta Bachelet de otorgar becas de educación superior al 5% de mejores alumnos por liceo va en la buena dirección, aunque en su primer año de aplicación no se llenaron los cupos disponibles) y sobre todo de mantención, con cupos por región y comuna que confirme que ningún joven con un rendimiento suficiente quede fuera de la educación superior por carecer de recursos. Esto debe incluir ampliar el acceso a becas para Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales de calidad debidamente acreditada con mayores exigencias que las actuales.

Tal vez llegó el momento de crear *Institutos Universitarios Tecnológicos en cada región adscritos a las Universidades Públicas* y terminar con las ventajas tributarias a la educación superior privada, incluyendo el sistema de descuentos tributarios a las donaciones de empresas que se concentran

en pocas universidades, de modo de terminar con el estímulo ilegítimo a la educación con fines de lucro que muy poco ofrece a nuestros jóvenes y que se ha constituido en un gran negocio basado en subsidios públicos.

Cabe subrayar que no habrá ciencia y desarrollo tecnológico de envergadura mientras permanezca la lógica mercantil de organización de la educación superior y de la tarea científica y tecnológica y no se instaure un sistema de desarrollo de capacidades con normas consistentes de reclutamiento basadas en el mérito.

## Consideraciones finales

La propuesta de “remodelar el modelo”, formalizada en un ordenamiento constitucional moderno y progresista de los deberes y derechos a los que deben atenderse las instituciones fundamentales y los ciudadanos, busca avanzar al objetivo, en las condiciones nacionales, de que cada cual pueda llevar adelante sus proyectos de vida con autonomía, desarrollar sus diversas capacidades humanas con acceso a ingresos básicos que aseguren la dignidad de todos, independientemente de su inserción en el mercado. Se trata de proyectar un orden institucional basado en los principios del Estado Democrático y Social de Derecho en tanto cimiento de un país cada vez más sólido, en el que los arreglos colectivos para una mejor vida en común, inspirada en valores igualitarios y libertarios, no corran el riesgo de “desvanecerse en el aire” ante una eventual regresión neoliberal y, por el contrario, se instalen como consensos nacionales y sociales de largo plazo.

Construir este nuevo orden político y social debe hacerse respetando las libertades y las opciones individuales y también retribuyendo, con los límites sociales mencionados, la innovación y el esfuerzo personal. Se requiere más prosperidad económica, pero como un medio y no un fin, pues el fin es hacer que en Chile todos desarrollemos nuestros proyectos de vida porque somos libres e iguales en dignidad, derechos y oportunidades. Un nuevo modelo de desarrollo en Chile debe permitir en plazos abordables reequilibrar mediante políticas y acciones públicas la distribución de ingresos que resulta del proceso económico de mercado y además, al margen del mercado, proveer ingresos básicos garantizados a las personas que no están en condiciones de obtenerlos o no deben hacerlo (niños, mayores de 65 años y discapacitados), empleos sociales a quienes no obtienen un trabajo e ingresos temporales para quienes pierden su

trabajo o sufren de enfermedad, así como proveer de manera extendida bienes públicos de consumo colectivo y otorgar protección y educación a la infancia y a la juventud.

Se trata de poner en el centro lo cualitativo, de cambiar las formas ancestralmente desiguales de la convivencia social, de celebrar la vida en condiciones dignas para todos, de multiplicar la alegría de vivir el presente y la esperanza de construir responsablemente un futuro mejor para las nuevas generaciones.

No está fuera del alcance de la actual generación que ejerce responsabilidades en Chile asegurar que todas las familias chilenas de la próxima generación puedan disponer de las capacidades de funcionar en sociedad, contribuir a su prosperidad y beneficiarse de ella en un marco de pleno ejercicio de las libertades fundamentales y de cohesión social.

Este proyecto encuentra críticos liberales (dejemos que la libre interacción entre individuos produzca un orden social que será siempre mejor que el que esté influido por políticas públicas y por la esfera de lo público en general) y también críticos escépticos según los cuales solo “constelaciones posnacionales podrían garantizar los derechos sociales”<sup>137</sup>. Este tipo de enfoques pesimistas sobre las capacidades de las acciones colectivas en general o de las realizables en el espacio nacional en particular ignoran que es el espacio nacional el que históricamente ha instituido las capacidades de protección de los individuos y los ha transformado en sujetos de derecho y por tanto en ciudadanos.

La globalización es un mundo constituido por Estados-naciones y por mercados globales. El mundo sigue siendo fragmentado y segmentado, pero no de modo artificial, aunque existan fronteras impuestas, sino en virtud de la necesidad espontánea de los seres humanos de vivir en sociedad. Esa necesidad “funda la misión más eminente de los Estados, la de proteger a su población” (Fitoussi<sup>138</sup>). El mercado global es también el lugar en el que se enfrentan formas variadas de poder y formas diversas de protección. Ese estado del mundo de hoy es muy alejado del liberalismo descrito en los manuales de economía, dado que tanto poderío como protección no hacen buena pareja teórica con el mercado: los países prefieren las mercancías de otros por razones que muchas veces poco tienen que ver con una racionalidad económica y mucho con una racionalidad global que incluye las externalidades vinculadas al poderío de los Estados. La

<sup>137</sup> Crisóstomo Pizarro, “Campos de reflexión para recrear el Estado de bienestar”, *La Nación*, 16 de marzo 2007.

<sup>138</sup> Jean Paul Fitoussi, “Une mondialisation d’Etats-nations”, *Le Monde*, 6 de marzo 2007.

diplomacia de los intercambios existe, mas allá de los mercados, pues el intercambio comercial es también político. Y los Estados-Nación crean o pueden crear los entornos que viabilicen (con más o menos éxito, y ahí está el desafío) sus estrategias de protección de su población, a falta de una democracia mundial en la que todos los habitantes del planeta reciban el mismo trato y atención, tendencia hacia la cual el desafío global del calentamiento del planeta ira dirigiéndose a menos que prevalezcan las pulsiones de autodestrucción de la especie humana.

Protección no significa proteccionismo. Los Estados disponen de una amplia gama de instrumentos para cumplir con su misión de “interposición” frente a los mercados globales y deben usarla con buen criterio en función de su nivel de desarrollo y de sus capacidades. La protección es multidimensional y dinámica. El sistema de educación, de enseñanza superior y de investigación y desarrollo tecnológico obedece a un valor esencial de toda sociedad moderna: el conocimiento. Pero también debe entenderse como un subsidio general a la economía del país, como bienes con externalidades positivas que revierten hacia las empresas, las que se benefician de una fuerza de trabajo más productiva, pero también más autónoma y más propensa a innovar, y de los resultados del desarrollo tecnológico creado, adaptado o utilizado en las fronteras nacionales. También revierten a los trabajadores cuyas mayores capacidades incrementan el valor de su trabajo. A su vez, las infraestructuras, cuya existencia y calidad reducen los costos del sector privado, también aumentan su productividad. Una buena gestión macroeconómica, por su parte, reduce la incertidumbre propia de la inversión y permite a las empresas proyectarse más allá del corto plazo. Pero sobre todo, “un sistema de protección social bien pensado y bien construido, al mutualizar las pérdidas potenciales, da a cada cual una segunda oportunidad, lo que constituye un formidable incentivo a la toma de riesgo individual, a la innovación, al gusto de emprender”, siempre siguiendo a Fitoussi.

Cuando este conjunto de protecciones existe, permite a los países sacar provecho de la globalización, porque es tanto reductor de incertidumbres como motor de la productividad. En esta dirección debe seguir encaminándose Chile con mucho mayor energía para permitir equitativamente el mayor bienestar posible para el mayor número de sus ciudadanos.

# Referencias bibliográficas

## Sobre Chile

- ANGELL, ALAN, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Editorial Andrés Bello 1993.
- ARRATE, JORGE Y ROJAS, EDUARDO, *Memoria de la izquierda chilena*, Javier Vergara Editor, Santiago, 2003.
- BEAR, SERGIO, *Educación Nuestra Riqueza. Chile educa para el siglo XXI*, El Mercurio-Aguilar, Santiago, 2005.
- CASSELLS, MANUEL, *Globalización, desarrollo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2005.
- CHUMACERO, RONILDO Y PAREDES, RICARDO, "Does decentralization imply better targeting? Evaluating emergency employment programs in Chile", *Documentos de Trabajo N° 199*, noviembre de 2002, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- COLLIER, SIMON Y SAYER, WILLIAM E., *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge University Press, 1996.
- COLLIER, SIMON, *La Construcción de una República 1830-1865. Política e Ideas*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005.
- COWAN, KEVIN; MICCO, ALEJANDRO; MIZALA, ALEJANDRA; PAGÉS, CARMEN Y ROMAGUERA, PILAR, *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, Departamento de Economía Universidad de Chile, Santiago, 2005.
- DE RAMON, ARMANDO, *Breve Historia de Chile: Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Editorial Biblos, Santiago, 2001.
- EYZAGUIRRI, NICOLAS, *Reflexiones sobre crecimiento y equidad, Aportes para el debate*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2005.
- GARCIA H., ÁLVARO, *Chile: distribución del ingreso y visión estratégica. Lecciones de países exitosos*, Estocolmo, 2005.
- HUNNEUS, CARLOS, *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2000.

INSUNZA G. JORGE, *La apuesta de Chile. Nuestro lugar en la globalización*, Random House Mondadori, Santiago, 2005.

LAHERA, EUGENIO, *Chile como pregunta*, LOM Ediciones, Santiago, 2004.

LARRAÍN RÍOS, GUILLERMO, *Chile, Fértil Provincia. Hacia un Estado liberador y un mercado revolucionario*, Santiago, Random House Mondadori, 2005.

MARTNER, GONZALO D., *Modernización y descentralización del Estado en la transición*, LOM Ediciones, Santiago, 1993.

\_\_\_\_\_, "Exclusión y necesidades sociales", en Ricardo Infante (ed.), *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2006.

MARTNER, GONZALO D. Y JOIGNANT, ALFREDO, *El socialismo y los tiempos de la historia. Diálogos exigentes*, PLA-CESOC, Santiago, 2003.

MARTNER, GONZALO D. (EDITOR), *La protección social en un mundo incierto*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2007.

MONTECINO, SONIA (COMPILADORA), "Revisitando Chile. Identidades, mitos e historias", *Cuadernos Colección Bicentenario*, Santiago, 2003.

MOULIAN, TOMÁS, *Chile Actual: Anatomía de un Mito*, Tercera Edición, LOM Ediciones, Santiago, 2002.

OTIÑO, ERNESTO Y VERGARA, CARLOS, *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*, Editorial Debate, Santiago, 2006.

RAMOS, JOSEPH, "Los vulnerables", en *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 2004.

ROZAS, PATRICIO Y MARIN, GUSTAVO, *El Mapa de la extrema riqueza diez años después*, sin editorial, Santiago, 1986.

SALAZAR, GABRIEL Y PINTO, JULIO, *Historia Contemporánea de Chile*, LOM Editorial, Santiago, 1999, 2002.

SALAZAR, GABRIEL, *Construcción de Estado en Chile. Democracia de los "pueblos", militarismo ciudadano, golpismo oligárquico*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2006.

ZUNIGA, FRANCISCO, "Reforma Constitucional. Presente y Futuro", *Chile 21 reflexiona al Chile del XXI*, tomo 2, Ediciones Chile 21, Santiago, 2005.

### **Sobre asignación de recursos y crecimiento económico**

ANDERSON, PERRY, "El capitalismo después del comunismo", en *¿Hay alternativa al capitalismo? Congreso Marx Internacional*, K&ai Ediciones, Buenos Aires, 1996.

ATKINSON, ANDREW B., *Public economics in action. The basic income/Flåt tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

BOYER, ROBERT Y FRIEDMANN, MICHEL, *Les modèles productifs*, Editions La Découverte, Paris, 2000.

BRAUDET, FERNAND, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVè-XVIIIè siècle*, Gallimard, Paris, 1979.

CAHUC, PIERRE, *La nouvelle microéconomie*, Editions La Découverte, Paris, 1993.

CARD, DAVID Y KRUEGER, ALAN, *Muth and measurement*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

DUVAL, GUILLAUME, *Le libéralisme n'a pas d'avenir*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, UN, World Public Sector Report. *Globalization and the state*. Nueva York, 2001.

EATHERY, WILLIAM; LEVINE, ROSS, "Its not factor accumulation: stylized facts and growth models", Banco Central de Chile, noviembre de 2001.

FITOUSSI, JEAN-PAUL, *El debate prohibido*, Paidós, Madrid, 1996.

FITOUSSI, JEAN-PAUL; PASSET, OLIVIER Y FRESSYNET, RENE, "Réduction du chômage: les reussites en Europe", *Conseil D'Analyse Economique*, N° 23, La Documentation Française, Paris, 2000.

FONTAGNE, FIONNEL Y GERIN, JEAN-LOUIS, "L'ouverture, catalysateur de la croissance", en *Economie Internationale*, 71, Paris, 1997.

GAUTHIER, JEROME, *Coût du travail et emploi*, La Découverte, Paris, 1998.

GREGOIRE, STEPHANE Y MOREL, FRANCOISE, "Les indices de compétitivité des pays", *Conseil d'Analyse Economique*, N° 40, Compétitivité, La Documentation Française, Paris, 2003.

GUELLEC, DOMINIQUE, *Economie de l'innovation*, La Découverte, Paris, 1999.

HODGSON, GEOFFREY M., *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Routledge, Londres, 1999.

HUEBAUER, GARY C., "Polarization in the world economy", *The Milken Institute Review*, Vol. 5, N° 1, 2003.

LESTER, RICHARD K. Y PIORI, MICHAEL J., *Innovation. The missing dimension*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2004.

MARINER, RICARDO, "Política fiscal, ciclo y crecimiento", *Revista de la CEPAL*, 64, abril de 1998.

MICHAELI, CHARLES-AUBERT, *Qu'est-ce que la mondialisation?* La Découverte, Paris, 2002.

PERRY, GUILLERMO, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*, Banco Mundial, Washington, 2005.

PISANY-FERRY, JEAN, "Sur le chemin du plein emploi", *Conseil D'Analyse Economique*, N° 30, La Documentation Française, París, 2000.

ROBIN, JACQUES Y ZIN, JEAN, "Au seuil de l'ère informationnelle", en Philippe Merlant, Rene Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, París, 2003.

RODRIG, DANI, "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, 1998.

RODRIG, DANI, *The new global economy and developing countries: making openness work*, Policy Essay N° 24, Overseas Development Council, Washington, 1999.

SACHS, JEFFREY Y WARNER, ANDREW, *Natural resource abundance and economic growth*, Harvard Institute for International Development, 1995.

SOLOW, ROBERT, "Combinando crecimientos de productividad con equidad", en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.

STEPHEN J. BAYLEY, *Public Sector Economics*, MacMillan Press, Londres, 1995.

STIGLITZ, JOSEPH, *Wither Socialism?*, Mit Press, Cambridge, Mass., 1995.

\_\_\_\_\_, *Economics of the Public Sector: Third Edition*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2000.

WILLIAMSON, JOHN, "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990.

## **Sobre economía y sociedad**

ATTALI, JACQUES, *Fraternités. Une nouvelle utopie*, París, Fayard, 1999.

\_\_\_\_\_, *La voie humaine*, Fayard, París, 2004.

BEATRICE MAJNONI D'INTIGNANO, *La protection sociale*, Les Editions de Falloix, París, 1993.

BECK, ULRICH, *Un nuevo mundo feliz*, Barcelona, 2000.

CASTEL, ROBERT, "Elargir l'assiette du financement", en *Problèmes Economiques*, Proyecto 2493-2494, noviembre 1996.

CHAUNU, PIERRE, *Histoire de l'Amérique Latine*, Presses Universitaires de France, París, 1999.

DAVANNE, OLIVIER, "Eléments d'analyse du système de retraite français", *Retraites et Epargne*, Conseil d'Analyse Economique, N° 7, La Documentation Française, París, 1998.

DESTREMAU, BEAUDEU Y SALAMIA, PIERRE, *Mesures et démesure de la pauvreté*, Presses Universitaires de France, París, 2002. (En castellano: *Medidas de la pobreza despedida*, IOM Ediciones, Santiago, Chile, 2002).

DUMONT, JEAN-PIERRE, *Les Systemes de Protection Sociale en Europe*, Economica, París, 1998.

FEHR, ERNST Y GACHEUR, SIMON, "Fairness and retaliation: the economics of reciprocity", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 3, 2000.

HUBER, ELLYNN Y STEPHENS, JOHN D., *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001.

LIPIETZ, ALAIN, *Refonder l'espérance*, La Découverte, París, 2003.

MAJNONI, EDMOND, "Les cotisations salariales a la charge de l'employeur", *Conseil d'Analyse Economique*, N° 9, La Documentation Française, París, 1998.

MARINER, GONZALO D., *Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo 21*, IOM Ediciones, Santiago, 1999.

OSTROM, ELINOR, "Collective action and the evolution of social norms", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 3, 2000.

PASSET, RENE, *La ilusión neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.

POLANYI, KARI, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2003.

ROSANVALLON, PIERRE, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

\_\_\_\_\_, *La globalización exige un nuevo contrato social*, PNUD, Santiago, 2000.

SLEMROD, JOEL B. Y BAKIEV, JON, *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, Mit Press, Cambridge, Mass., 2004.

STIGLITZ, JOSEPH, "Democratic Development as the fruits of labour", *Key Note Address*, Industrial Relations Research Association, Boston, 2000.

TEULON, FREDERIC, *Le chômage et les politiques de l'emploi*, Seuil, París, 1996.

WILMORE, HARRY, *Universal pensions for development countries*, IIASA, Lexemburg, Austria, Mayo 2005.

## **Sobre democracia e igualdad**

ABENTROU, WOLFGANG; FORSTHOFF, ERNST Y DOEHRING, KARI, *El Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

BOBBIO, NORBERTO, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

ELSTER, JOHN, "El estudio empírico de la justicia", en David Miller y Michael Walzer (compiladores), *Pluralismo, justicia e igualdad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

GIDDENS, ANTHONY Y DIAMOND, PATRICK (EDS.), *The new egalitarianism*, Polity Press, Londres, 2005.

GUPTA, SANJEEV; DAVOODI, HANID Y ALONSO-TERME, ROSA, "¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 39, 1999, p. 55.

INNERATY, DANIEL, *El nuevo espacio público*, Espasa Calpe, Pozuelo de Alarcón, 2006.

LINDBECK, ASSAR, *Desigualdad y política distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

MEADE, JAMES E., *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.

MORIN, EDGAR, *Pour une politique de civilisation*, Arléa, París, 2002.

\_\_\_\_\_, "Quatre axes de réformes pour l'humanité", en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, París, 2003.

ONFRAY, MICHEL, *Féeries Anatomiques. Généalogie du corps faustien*, Editions Grasset, París, 2003.

PETLICANI, LUCIANO, "Tres enfoques sobre socialismo y mercado", *Crítica Social*, Santiago, Julio de 1991.

PETIT, PHILIP, *Una teoría de la libertad*, Editorial Losada, Madrid, 2006.

RAWLS, JOHN, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

RENAUT, ALAIN, "Du libéralisme politique au libéralisme économique", *Alternatives Economiques*, Hors Série N° 51, 2002.

ROEMER, JOHN E., *Un futuro para el socialismo*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995.

SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

SEN, AMARTYA, *La desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

VAN PARIJS, PHILIPPE, *Refonder la solidarité*, Les Editions du Cerf, París, 1996.

\_\_\_\_\_, *Ethique économique et sociale*, La Découverte, París, 2000.

\_\_\_\_\_, "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?", en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadania*, Cortez Editora, San Pablo, 2002.

VERGARA, FRANCESCO, *Les fondements philosophiques du libéralisme*, La Découverte, París, 2002.

WALZER, MICHAEL, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.



**ESTE LIBRO HA SIDO POSIBLE  
POR EL TRABAJO DE**

**Comité Editorial** Silvia Aguilera, Mauricio Ahumada, María Bohigas, Carlos Cociña, Mario Garcés, Luis Alberto Mansilla, Tomás Moulian, Naín Nómez, Julio Pinto, Paulo Slachevsky, Hernán Soto, José Leandro Urbina, Verónica Zondek **Proyectos** Ignacio Aguilera **Secretaría Editorial** Alejandra Céspedes **Dirección de Arte** Txomin Arrieta **Diseño y Diagramación Editorial** Ángela Aguilera, Paula Orrego, María Francisca Huentén, Rodrigo Urzúa **Corrección de Pruebas** Raúl Cáceres **Comunidad de lectores** Francisco Miranda, Olga Herrera **Exportación** Ximena Galleguillos **Página web** Leonardo Flores **Secretaría Distribución** Sylvia Morales **Ventas** Elba Blamey, Luis Fre, Rodrigo Jofré, Marcelo Melo **Administración y Bodegas** Jaime Arel, Leonidas Osorio, Nelson Montoya, Jorge Peyrellade **Librerías** Nora Carreño, Ernesto Córdova **Secretaría Gráfica LOM** Aracelly González **Servicio al Cliente** Elizardo Aguilera, José Lizana, Edgardo Prieto **Diseño y Diagramación Computacional** Guillermo Bustamante, César Escárate, Claudio Mateos **Secretaría Imprenta** Mónica Muñoz **Producción** Juan Aguilera, Eugenio Cerda **Impresión Digital** Carlos Aguilera, Sergio Jorquera, Efraín Maturana, William Tobar **Preprensa Digital** Ingrid Rivas, Daniel Véjar **Impresión Offset** Eduardo Cartagena, Rodrigo Véliz, Francisco Villaseca **Corte** Eugenio Espíndola, Sandro Robles **Encuadernación** Alexis Ibaceta, Rodrigo Carrasco, Sergio Fuentes, Aníbal Garay, Pedro González, Carlos Muñoz, Luis Muñoz, Marcelo Toledo, Vladimir Trivick **Despachos** Miguel Altamirano, Pedro Morales **Administración** Mirtha Ávila, Alejandra Bustos, Diego Chonchol, César Delgado, Marcos Sepúlveda.

**LOM EDICIONES**