

Crecimiento y redistribución

De capítulo 3 del libro de Gonzalo Martner “Remodelar el modelo”

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 sólo 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.

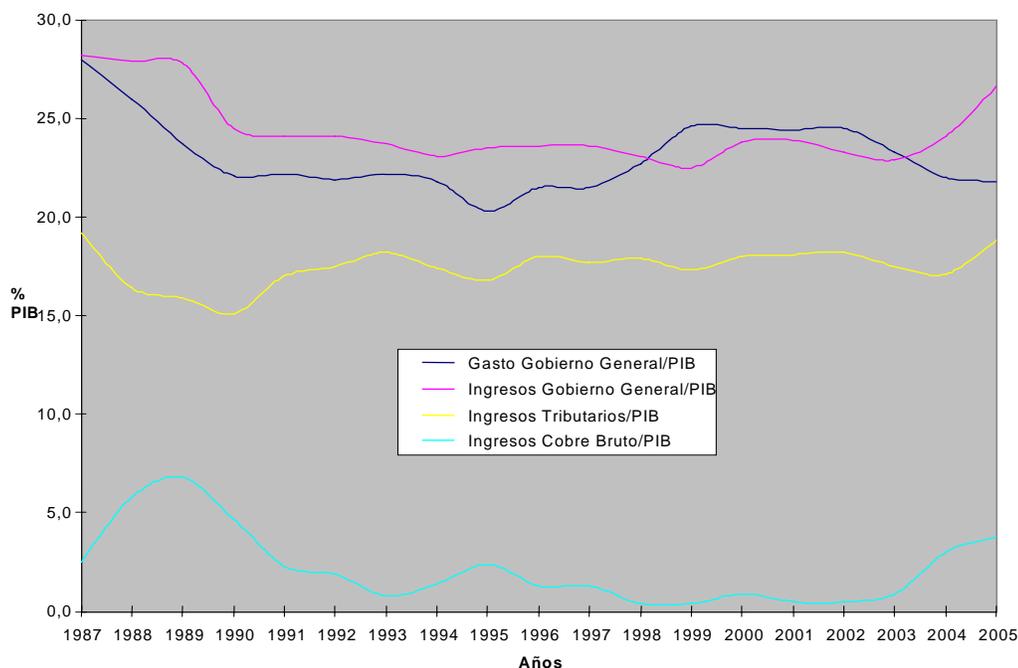
¿Qué hacer frente a esta nueva situación? Dejar que la regla presupuestaria contracíclica de superávit estructural establecida en 2001 opere (aunque debiera tender en plazos breves a una de balance estructural, en que se efectúe año a año un nivel de gasto público equivalente al de los ingresos que resultarían 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 24,5% del PIB en 2000 al 21,8% 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 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 sólo 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 quorum, sólo 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. ¿Porqué 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 Zelandia 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 sólo 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 “pérdida irrecuperable 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 sólo 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 Picketty 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”¹. 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 tendencia de progresión de los altos ingresos norteamericanos de los años precedentes².

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”³.

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 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”⁴.

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 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

¹ Thomas Picketty, *L'économie des inégalités*, La Découverte, Paris, 1997.

² Ver Thomas Picketty, “Trop d'impôt ou trop d'idéologie?”, en *Débats, Libération*, 16 de noviembre 1998.

³ Citado por Gyfalsón, “Optimal saving, interest rates and endogenous growth”, *Scandinavian Journal of Economics*, 95, 1993.

⁴ Vito Tanzi y Howell H. Zee, “Política fiscal y crecimiento a largo plazo”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 38, 1998.

impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento⁵. 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 ricos⁶. La noción de que los impuestos hieren el desempeño económico es sólo 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 capital⁷.

Chile está bien ubicado en los rankings internacionales de competitividad, estabilidad institucional, calidad de gobierno, infraestructura de telecomunicaciones y probidad⁸. 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 Levine⁹, 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

⁵ Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel, *Journal of Public Economics* 74, 1999.

⁶ Joel B. Slemrod y Jon Bakija, *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, The MIT Press, 2004.

⁷ Ver Gonzalo Martner, *Gobernar el mercado*, op.cit.

⁸ 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.

⁹ William Easterly y Ross Levine, “Its not factor accumulation: stylized facts and growth models”, Banco Central de Chile, noviembre de 2001.

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 gobierno¹⁰. Lo que no parece ser discutible de acuerdo a la evidencia disponible es que la tecnología es una formidable fuerza de crecimiento.

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 crecimiento¹¹. 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 innovación que genere

¹⁰ Ver en anexo la reseña de Temple (1999) en la materia.

¹¹ Ver OCDE, 2005, op.cit., pp.81-113.

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 intensivos en empleo, con pequeñas y medianas empresas innovadoras articuladas a estos sectores dinámicos¹².

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, sólo 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 que la capacitación laboral sea sólo 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 magíster y doctorados se quintuplicó. Pero la matrícula sigue siendo baja en comparación con los países de la OCDE y la 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 inversión¹³.

¹² 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 19, ver Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation?* La Découverte, Paris, 2002.

¹³ 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 sólo de los

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 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 mundo¹⁴.

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 significativos¹⁵.

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

sectores con mayor potencial a los que 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, cuales 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.”

¹⁴ Esta idea se desarrolla en Ricardo Martner, “Política fiscal, ciclo y crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, 64, abril de 1998.

¹⁵ Richard K. Lester y Michael J. Piore, *Innovation. The missing dimension*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2004.

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 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, dado 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 sólo 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 sólo 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 6, 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 recontractar, 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 traducirá en fluctuaciones macroeconómicas más frecuentes y más amplias¹⁶. En segundo lugar, la ausencia de horizonte de seguridad en el empleo impedirá la implicación de los trabajadores en la empresa y a la larga disminuirá 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	<i>Ingresos Muy bajos (6,8%)</i>	<i>Bajos (26,4%)</i>	<i>Medios (48,3%)</i>	<i>Altos (25,3%)</i>	<i>Total (100%)</i>
Ocupados	167.234	940.079	2.924.333	2.029.411	5.893.823
Desocupados	118.030	292.638	282.052	69.967	644.657
Inactivos	346.092	1.399.551	2.454.774	1.130.475	4.984.800
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 mil 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.

¹⁶ 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 adicionales¹⁷.

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 activo¹⁸.

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.

¹⁷ Ver David Card y Alan Krueger, *Myth and measurement*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

¹⁸ Frédéric Teulon, *Le chômage et les politiques de l'emploi*, Seuil, Paris, 1996.

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 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 candidatas de las comunas con más alto desempleo.¹⁹

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 trabajo²⁰. 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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*.

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

Nuevas actividades de servicios sociales	N° Empleos Adicionales	Costo Anual (*) US\$
Empleos de servicio público	55.300	153
Atención integral a la infancia	38.000	105
Apoyo a la discapacidad	17.300	48
Subsidio a emprendimientos	12.800	
Turismo social	9.800	n.d.
Alfabetización digital	3.000	n.d.
Empleos sociales	57.000	158
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 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 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 sólo 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*²¹, 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 población²².

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 flexibilidad en los instrumentos y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social²³. 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.

²¹ Ver Jérôme Gauthier, *Coût du travail et emploi*, La Découverte, Paris, 1998.

²² Estos cálculos se encuentran en Gonzalo D. Martner (2006).

²³ Ver Américo Ibarra y Gonzalo D. Martner (2006).

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 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 concebirnos 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*²⁴. 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 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 sólo 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 sólo 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 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 sólo 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

²⁴ Siguiendo a Larry Willmore “Universal pensions for development countries”, IIASA, Luxemburg, 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.

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 importante²⁵.

Cuadro 12

Proyección de Costo de pensiones universales en Chile 2005-2050

100%	Pensión Básica/PIB/Hab (*)	Pob +65	Costo en %PIB
2006	0,27	0,0793	2,14
2025	0,27	0,129	3,48
2050	0,27	0,189	5,10
60%	PB/PIB/Hab	60% Pob +65	Costo en %PIB
2006	0,27	0,04758	1,28
2025	0,27	0,0774	2,09
2050	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 subsidio²⁶. Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la cotización obligatoria sobre salarios e ingresos de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo²⁷.

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

²⁵ La demostración algebraica se encuentra en Larry Willmore, op.cit.

²⁶ Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de *impuesto parejo-ingreso básico*, ver Anthony B. Atkinson (1997).

²⁷ 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".

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: todos las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho *adicionalmente* a los esquemas de reparto o sustituyéndolos sólo 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.

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 depreciados, 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 públicos o de otros ingresos

excepcionales) mediante sobrecotización por un período 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)²⁸.

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

²⁸ Ver Fabio Bertramou y Javiera Vasquez “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”, Organización Internacional del Trabajo, *OITNOTAS*, n° 1, Santiago, marzo 2006.

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.

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 como 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 enfermarse o requerir atención médica permanente ²⁹.

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 ³⁰.

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 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: sólo *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

²⁹ The White House Domestic Policy Council, *The President's Health Security Plan*, Times Books, Nueva York, 1993.

³⁰ Jean Pierre Dumont, *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe*, Economica, Paris, 1998.

reformas de los años 1980 se concentran en un sector público que sólo 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 entregarle 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 autoresponsabilidad, 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 sólo 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 sólo tiene que ver con el tema crucial de la desigualdad social, sino que también de la ineficacia 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 sólo 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 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 sólo 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 adscritas 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 que los que deben atenerse 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 sólo “constelaciones posnacionales podrían garantizar los derechos sociales”³¹. 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 ³²). 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 diplomacia de los intercambios existe, más 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 irá 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 permite, por su parte, reducir la incertidumbre propia de la inversión 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,

³¹ Crisóstomo Pizarro, “Campos de reflexión para recrear el Estado de bienestar “, *La Nación*, 16 de marzo 2007.

³² Jean Paul Fitoussi, « Une mondialisation d'Etats-nations », *Le Monde*, 6 de marzo 2007.

lo que constituye una 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.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enriquez”, CEME:
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).

© CEME web productions 2003 -2007 