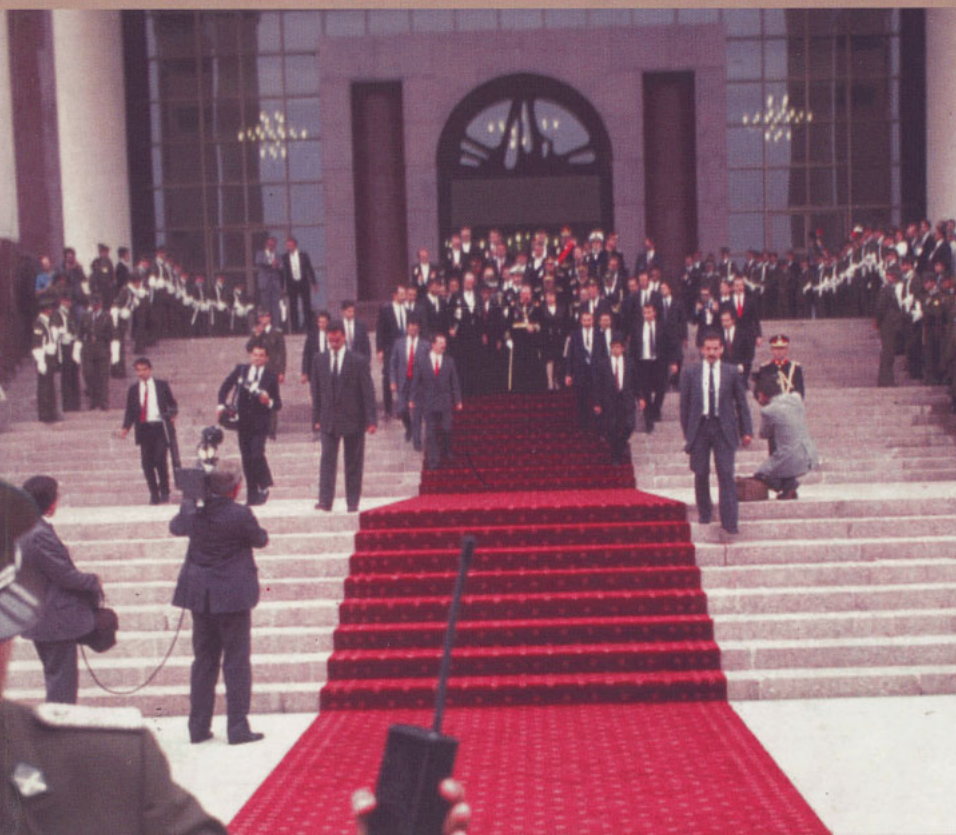


PAUL DRAKE - IVÁN JAKSIC (Compiladores)

El modelo chileno

Democracia y desarrollo en los noventa



COLECCION SIN NORTE

Pobreza y distribución del ingreso en Chile

(Década de los noventa)*

Patricio Meller

Introducción

Chile es uno de los países con peor desigualdad del ingreso de América Latina e incluso del mundo. Al mismo tiempo, durante la última década, el “modelo chileno” ha sido considerado como un ejemplo paradigmático que debiera ser imitado por los países en desarrollo, particularmente por los países latinoamericanos. ¿Cómo se concilian estos dos fenómenos?

La economía chilena ha tenido un excelente desempeño en la última década de acuerdo a los indicadores económicos convencionales. Una situación macroeconómica totalmente equilibrada sin desequilibrios internos o externos; simultáneamente ha habido un acelerado ritmo de crecimiento. Para efectos de destacar el dilema existente entre crecimiento económico y distribución del ingreso, el período de análisis de este estudio termina en 1997, previo al efecto de la crisis asiática.

El elevado ritmo de crecimiento económico ha sido muy exitoso en reducir los niveles de pobreza de una manera significativa. Pero al mismo tiempo se observa que la distribución del ingreso ha permanecido prácticamente inalterable.¹

Esto último es preocupante por cuanto podría decirse que Chile ha implementado todas las políticas sugeridas para mejorar la inequidad existente en la distribución del ingreso.² En consecuencia, ¿está Chile irremediamente condenado a tener una inequitativa distribución del ingreso?

* Este estudio forma parte del Programa de Investigaciones de CIEPLAN. El autor agradece el apoyo proporcionado por la OIT de Ginebra y los comentarios efectuados por Van Whiting, Stephan Haggard, Paul Drake y participantes en la Conferencia “Chile, 1990-1999: The model country for democracy and development?”, (University of California, San Diego, diciembre 10-12, 1998). Como es habitual, el autor es el único responsable por el contexto de este artículo.

¹ Contreras (1996) demuestra empíricamente utilizando el caso chileno que en condiciones de alto crecimiento económico, la disminución de la pobreza y variaciones (positivas o negativas) de la desigualdad de ingresos no se correlacionan entre sí.

² Beyer (1997) plantea una posición discrepante e interesante. El discurso de los distintos gobiernos chilenos de los últimos 70 años ha contenido una retórica distributiva; sin embargo, las políticas en cuestión no habrían tenido un objetivo específico de “avanzar hacia una distribución de ingresos más igualitaria; ... incluso históricamente la política social chilena ha tenido como objetivo principal el establecimiento de un piso mínimo”. El Gobierno de la Unidad Popular es una excepción a esta regla (Beyer, 1997; pág. 10).

En términos más generales el gran dilema pendiente es cómo un país latinoamericano, cuyo ingreso per cápita aumenta de US\$ 3.500 a US\$ 7.500 logra reducir su coeficiente Gini de 0,55 a 0,40. La experiencia chilena ilustra que no hay soluciones simples ni expeditas.

A partir de 1985 la economía chilena ha tenido un excelente desempeño; la tasa media anual de crecimiento económico ha sido superior al 7%. Como se verá más adelante, hay una variada gama de indicadores adicionales que ilustran este excelente desempeño.

Una economía que crece al 7% inevitablemente tiene que conducir a una reducción del desempleo y a un aumento de los salarios reales. Eso es lo que ha pasado en Chile durante la década del '90 en que el desempleo ha bajado en forma sistemática; el desempleo ha estado a los niveles históricos relativamente más bajos, mientras que los salarios reales han crecido del orden del 4 al 5% por año.

Durante esta década, generación de empleo, reducción de desempleo, incremento de salarios reales, constituirían los mecanismos del "trickle down" ("rebalse") que supuestamente resolverían la cuestión distributiva. Si esto es así, entonces ¿para qué preocuparse específicamente por la cuestión distributiva? La prioridad central debería ser la mantención de una tasa de crecimiento del 7%, porque la cuestión distributiva se estaría resolviendo automáticamente. Cuando se centra el debate en estos términos, i.e., lograr que la economía siga creciendo al 7%, entonces la discusión se orienta en la dirección de cómo podemos aumentar el nivel de la inversión y cómo podemos aumentar el nivel de ahorro. Pero, como ha sido anticipado previamente ¿es efectivo que hay que olvidarse de la cuestión distributiva?

En efecto han surgido dudas respecto a los efectos distributivos del rápido patrón de crecimiento. En términos específicos, ¿qué está sucediendo con la erradicación de la pobreza?; en otras palabras, el patrón de crecimiento acelerado ¿ha incluido o ha marginado a los pobres? Por otra parte, un alto ritmo de crecimiento económico ¿constituye una *condición suficiente* para combatir la pobreza?; i.e., en un contexto de crecimiento acelerado, ¿las políticas sociales pasan a ser superfluas y marginales? Estas son las interrogantes examinadas en la sección I.

Dadas las altas tasas de crecimiento, ¿qué sucede realmente con la distribución del ingreso?; i.e., ¿hay algunos grupos que se benefician relativamente más con este alto ritmo de crecimiento? En concreto, en una economía como la chilena, que crece a tasas tan elevadas, la distribución del ingreso ¿se está volviendo más regresiva o más equitativa? Este es el tipo de preguntas examinado en la sección II. En la sección III se plantea brevemente el foco que deberían tener las políticas para reducir la desigualdad de ingresos.

En síntesis, en este trabajo se examina separadamente lo que ha sucedido en el período reciente en la economía chilena con la pobreza y la distribución del ingreso. Como se verá a continuación, el entorno económico en que se realiza el análisis de estos fenómenos es notoriamente positivo.

Los principales indicadores macroeconómicos de Chile para el período reciente muestran lo siguiente (Cuadro N° 1).

i.- El crecimiento económico ha sido en promedio superior al 7% durante 12 años consecutivos.

ii.- La tasa (anual) de inflación cumple el 5º año (1998) a un nivel de un dígito. A partir de 1991 hay una inflación anual inferior al 20% (oscila entre 20% y 30% durante la década del 80).

iii.- La tasa de desempleo ha oscilado entre 6% y 7% durante los últimos 9 años (fue superior al 20% durante 4 años en la primera parte de los 80).

iv.- Los salarios reales han aumentado anualmente en promedio más del 4% durante la década del 90 (hubo reducciones cercanas al 20% a comienzos de los 80).

v.- El nivel de ahorro supera el 24% (PIB) a partir de 1990. Esto está asociado a niveles de inversión bruta superiores al 26% en los últimos 5 años.

vi.- El gobierno presenta superávit fiscal durante una década.

Cuadro N° 1. Indicadores Macroeconómicos Básicos

	(%)				
	1980-85	1985-90	1990-95	1996	1997
1. Crecimiento Económico <u>a/</u>	0,7	7,0	11,0	7,2	7,1
2. Inflación <u>b/</u>	23,0	21,5	12,5	6,6	6,0
3. Desempleo <u>b/</u>	13,0	8,1	6,6	6,5	6,6
4. Crecimiento Empleo <u>a1/</u>	-	5,6	2,6	1,5	1,7
5. Crecimiento Anual Salario Real <u>a/</u>	0,2	1,2	4,8	4,9	2,5
6. Déficit Sector Público (% PIB) <u>b/</u>	-3,0	1,4 <u>d/</u>	1,8 <u>d/</u>	2,2 <u>d/</u>	1,9
(Millones de dólares corrientes)					
8. Exportaciones <u>c/</u>	3.804	8.373	16.136	15.353	16.923
9. Déficit Cuenta Corriente <u>c/</u>	-1.413	-538	147	-2.919	-3.187
10. Deuda Externa <u>c/</u>	19.444	17.425	21.736	23.049	25.775

a/ Promedio geométrico para el período.

a1/ Cambio de metodología en 1986.

b/ Mediana para el período.

c/ Valor al final del período.

d/ Valor positivo indica superávit.

Fuente: Banco Central de Chile, FMI, INE.

La reducción de la pobreza

Existe consenso respecto a que ha habido una disminución significativa de la po-

breza en Chile durante la década del 90.³ En efecto, el número de pobres era cercano a 5 millones en 1990 y es inferior a 3,3 millones en 1996.

El concepto de pobreza utilizado en la medición anterior está basado en el costo de una canasta básica de alimentos y el ingreso per cápita de un hogar. No obstante la relevancia de este indicador, al considerar la pobreza desde el punto de vista de satisfacción de necesidades básicas, Chile exhibe una situación altamente satisfactoria en relación a otros países latinoamericanos.

Al considerar para Chile una variedad de indicadores sociales se aprecia lo siguiente (Cuadro N° 1.1):

- (i) La tasa de mortalidad infantil es 11,1 por mil; más del 90% de los partos cuenta con atención profesional.
- (ii) La esperanza de vida al nacer es en promedio 74 años.
- (iii) La tasa de analfabetismo es inferior al 5%.
- (iv) El nivel de escolaridad promedio de la fuerza de trabajo es superior a 9 años.
- (v) La población urbana que accede a agua potable es 98% y la que accede a alcantarillado es 81%.

³ Ver DIVEST (1998) que efectúa una revisión de 4 estudios realizados por instituciones ideológicamente muy distintas (Instituto Libertad y Desarrollo, CEP, Banco Mundial y CIEPLAN) y que son coincidentes en señalar que «la pobreza ha disminuido significativamente en cada una de las siguientes dimensiones: incidencia, profundidad y tamaño relativo de los grupos considerados vulnerables».

Cuadro N° 1.1. Chile. Indicadores Sociales 1970-1995

Tasa de mortalidad General (x mil habts.) Infantil (x mil nacidos)			Esperanza de vida al nacer Hom. Muj.		Analfabetismo (%)	Tasa bruta de matrícula Básica ^a Media ^b Superior			Nivel de escolar. media de la PEAs	Población ocupada que cotiza segur. social ^d	Pob. urbana que accede a Agua Alcantarillado Pota-ri-ble		Estimación déficit habitac. (miles de viviendas)
Año													
1970	8,7	82,0	58	64	11,0	94,4	37,9	7,8	4,3		66,5	31,1	508
1980	6,1	23,6	67	74	8,7	93,6	55,5	8,7	7,6	53,6	92,1	70,0	912
1990	6,0	16,0	71	77	5,4	89,2	75,5	11,3	8,6	58,7	98,0 ^e	80,9 ^e	
1995	5,5	11,1			4,6	87,1	68,5	18,0	9,6	62,6			

Fuentes: Raczyński (1998). INE, Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad: 1950-2050, Anuarios de Demografía; Banco Central, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales; Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística 1995; Scherman 1990. No se pudo conseguir la información para los casilleros que no se llenan.

a/ En población de 6-14 años de edad. La tasa cae por un egreso más oportuno por lo que un porcentaje importante de la población de 14 años ya está en la enseñanza media.

b/ En población de 15-18 años de edad.

c/ En población de 19-24 años de edad. Matrícula universitaria y en institutos profesionales. Excluye matrícula en centros de formación técnica.

d/ Cotizantes en sistema antiguo y nuevo sobre población ocupada.

e/ 1988.

Adicionalmente a lo anterior habría que señalar que la mayoría de la población «está accediendo crecientemente a bienes de consumo modernos» (Raczynski, 1998; pg. 192): Un 55% de los hogares posee refrigerador, un 53% (49%) televisión a color (blanco y negro), un 48% lavadora, un 79% posee radio, etc. Apenas un 6% de los hogares no dispone de ninguno de estos bienes (Censo de Población y Vivienda de 1992).

Considerando el concepto tradicional de pobreza (canasta básica de alimentos y línea de pobreza), el porcentaje de pobres en Chile disminuye desde 45,1% en 1987 a 23,2% en 1996 (Cuadro N° 1.2). Cabe señalar que la cifra de «5 millones de pobres» (de 1987), constituyó un estigma que era utilizado por la Oposición (de la década del 80) para caracterizar la naturaleza regresiva del modelo económico de la dictadura militar. Dado este referente, la reducción del número de pobres constituye un objetivo prioritario de los gobiernos democráticos que comienzan en 1990.

Desde el punto de vista metodológico, pareciera haber cierta analogía en el foco del problema de la pobreza durante la dictadura y durante la democracia. Una de las críticas económicas a la dictadura estaba asociada al gran número de pobres; uno de los logros de los gobiernos democráticos está vinculado a la reducción de la cantidad de pobres. Obviamente el problema de la pobreza no puede reducirse exclusivamente a una cuestión puramente numérica centrada en el número absoluto (o relativo) de pobres.

Un aspecto que ha sido destacado es la velocidad en la reducción (porcentual) de la pobreza en el caso chileno. Cowan y De Gregorio (1996) comparan 6 experiencias que el Banco Mundial catalogó como exitosas en la reducción de la pobreza en 1990 (Indonesia, Malasia, Brasil, Pakistán, Costa Rica y Colombia) con Chile. De acuerdo a esta comparación, la experiencia reciente ubicaría a Chile entre los países que han tenido la más acelerada reducción de la pobreza (Cuadro N° 1.3).

Desde el punto de vista analítico, es muy importante explicar cuáles son los factores determinantes de la reducción de la pobreza. En un interesante trabajo metodológico, Larrañaga (1994) descompone el cambio en la pobreza en función de efectos asociados al crecimiento económico y a cambios distributivos. En otras palabras, la reducción de la pobreza corresponde a la obtención de un ingreso superior al de la línea de pobreza; este aumento de ingreso puede descomponerse en un aumento del ingreso promedio de toda la economía y en cambios en la distribución del ingreso. Esta metodología es aplicada a nivel micro-desagregado, dividiendo la población en 15 subgrupos según actividad económica y nivel educacional; la encuesta CASEN proporciona la información básica.

El resultado principal del estudio de Larrañaga (1994) plantea que el rápido ritmo de crecimiento económico (7% anual) explicaría el 80% del nivel de reducción de la pobreza (entre 1987 y 1992). Hay dos mecanismos a través de los cuales operaría el acelerado crecimiento económico: (i) la generación de fuentes de empleo lo cual hace disminuir la tasa de desempleo, y (ii) el aumento de las remuneraciones reales. El desempleo es un factor de alta preponderancia en las familias que están en la pobreza.

Cuadro N° 1.2. Evolución de la pobreza y la indigencia, 1987-1996

Año	Pobreza		Indigencia	
	N° de personas	Porcentaje	N° de personas	Porcentaje
1987	5.501.153	45,1	2.125.038	17,6
1990	4.965.604	38,6	1.659.301	12,9
1992	4.331.701	32,6	1.169.267	8,8
1994	3.780.038	27,5	1.036.163	7,6
1996	3.288.271	23,2	813.766	5,8

Fuente: OIT (1998). Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

Cuadro N° 1.3. Casos de países exitosos en reducción de la pobreza

País y Período	Reducción anual del % población pobre	Valor inicial pobreza período respectivo	Crecimiento promedio PIB	% reducción pobr. anual	% reducción pobr. por punto de crecimiento PIB
	(1)	(2)	(3)	(1)/(2)	(1)/(2)*(3)
Chile (1987-1994)	2,3	44,6	7,0	5,2	0,7
Indonesia (1970-1987)	2,3	58,0	6,7	4,0	0,6
Malasia (1973-1987)	1,7	37,0	6,0	4,6	0,8
Brasil (1960-1980)	1,5	50,0	8,3	3,0	0,4
Pakistán (1962-1984)	1,4	54,0	4,2	2,6	0,6
Costa Rica (1971-1986)	1,4	45,0	3,7	3,1	0,8
Colombia (1971-1988)	0,9	41,0	4,4	2,2	0,5

Fuente: Cowan y De Gregorio (1996). Banco Mundial. Informe del Desarrollo Mundial, 1990.

Una inferencia delicada del estudio de Larrañaga (1994) es aquella en que sostiene que las políticas públicas (gasto social, etc.) sólo contribuirían en un 20% a la reducción de la pobreza; el 80% del crecimiento del ingreso de los "ex-pobres" (los que superaron la línea de la pobreza) se debe al crecimiento económico (del PIB). Una economía que tiene un ritmo de crecimiento anual de 7% y una tasa de crecimiento demográfico de 1,6% por año, en 13 años duplicará su nivel de ingreso per cápita; en cambio, si el crecimiento anual fuera de 4%, se requerirían 29 años para duplicar el ingreso per cápita.

En consecuencia, extrapolando el resultado de Larrañaga (1994), se podría argumentar que la maximización del crecimiento económico es el factor fundamental para reducir y eliminar la pobreza. Como subproducto se podría concluir que el rol de las políticas sociales -tanto su nivel como su composición- tendrían un efecto marginal en la reducción de la pobreza.

Aun cuando es indiscutible la importancia de un elevado ritmo de crecimiento para la reducción de la pobreza, el caso chileno permite rescatar de manera más enfática y positiva el rol de las políticas sociales. Para este efecto utilizaremos el concepto de «eficiencia del crecimiento» en la reducción de la pobreza sugerido por Cowan y De Gregorio (1996).

Al comparar las elasticidades pobreza / PIB de 4 subperíodos de la economía chilena, es posible observar que hay una elasticidad (significativamente) menor para el período 1987-90 (dictadura militar) que para los otros 3 subperíodos de los gobiernos democráticos (Cuadro N° 1.4). La elasticidad (promedio) pobreza (porcentaje de pobres) producto (PIB) para el período 1990-96 es 1,15; este valor es casi un 50% superior a aquel observado en el período 1987-90. En otras palabras, durante el período dictatorial (1987-90) un 1% de crecimiento (PIB) anual reducía el nivel porcentual de pobres en 0,75%; en cambio, durante el período democrático (1990-96) la reducción del nivel porcentual de pobres es 1,15%.

Cuadro N° 1.4. Eficiencia del crecimiento para reducción de la pobreza

	<i>Tasa de variación promedio anual (%)</i>		<i>Elasticidades</i>	<i>Eficiencia del crecimiento ^a</i>
	<i>Pobreza</i>	<i>PIB</i>	<i>Pobreza/PIB</i>	
1987-1990	-5,06	6,8	-0,744	-1,65
1990-1992	-8,10	9,1	-0,890	-2,31
1992-1994	-8,15	5,3	-1,538	-4,72
1994-1996	-8,15	7,9	-1,032	-3,75

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN y Banco Central.

a/ La eficiencia del crecimiento corresponde a la elasticidad pobreza / PIB normalizada por el valor inicial del nivel de pobreza (i.e., dividida por el valor inicial).

Aun más, esta diferencia se incrementa significativamente cuando se normalizan las elasticidades pobreza / PIB por el valor inicial del porcentaje de pobres; la reducción de un punto porcentual de pobreza requiere relativamente menores esfuerzos para un 50% inicial (de pobres) que para un 25%. De esta forma obtenemos el indicador de “eficiencia del crecimiento para reducción de la pobreza” (Cowan y De Gregorio, 1996). Los indicadores de “eficiencia del crecimiento para la reducción de la pobreza” de los gobiernos democráticos más que duplican a aquél observado en la dictadura militar (Cuadro N° 1.4).

Supongamos que no hubiera habido ningún cambio en las políticas públicas de los gobiernos democráticos a partir de 1990, i.e., se hubiera mantenido constante la “eficiencia del crecimiento para la reducción de la pobreza” del período 1987-90; esto

implícitamente significa que el gasto social del año 1990 se mantiene constante. El resultado de este ejercicio sería que el porcentaje de pobreza de 1996 sería de 33,7%, y el número de pobres alcanzaría casi a 4 millones.⁴

En otras palabras, en un contexto de alto crecimiento económico, el conjunto de políticas aplicado a partir de 1990 ha permitido que el número de pobres se haya reducido adicionalmente en 675.000. Esto es, el alto ritmo de crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza. Las políticas públicas implementadas durante los gobiernos democráticos han constituido un importante complemento para la reducción de la pobreza. En consecuencia, en la reducción de la pobreza (Nº de pobres) entre 1990 y 1996 (i.e., -1.677.000 pobres), la incidencia del alto ritmo de crecimiento económico sería del orden del 60% y la incidencia de las nuevas políticas sociales (implementadas en 1990) sería 40%.

Dado el resultado anterior, es conveniente examinar la evolución del gasto social (público). El gasto social total disminuye de 14,6% (PIB) (1987) a 12,2% (1990) para luego volver a aumentar a 13,2% (1996) (Cuadro N° 1.5); como porcentaje del gasto público total, el gasto social fluctúa entre 65,1% (1987) y 67,9% (1996).

No obstante los porcentajes anteriores, es útil examinar el incremento del gasto social por habitante. En el período 1990-96 se observa lo siguiente (Cuadro N° 1.5):

Cuadro N° 1.5. Gasto Social Público Per Cápita (1987-1996)
(pesos de 1995)

Año	Educación	Salud	Previsión	Vivienda	Otros	Total	% del total gasto público ^a	% del PIB
1987	37.779	24.928	83.278	11.828	17.266	175.079	65,1	14,6
1988	36.886	28.529	83.993	15.232	15.870	180.511	64,4	14,1
1989	35.943	28.198	84.971	14.252	14.224	177.588	63,2	12,7
1990	33.797	26.473	85.074	13.998	13.843	173.186	67,4	12,2
1991	37.194	30.662	86.975	16.357	15.043	186.230	67,1	12,4
1992	42.016	35.246	90.705	17.679	16.937	202.583	65,9	12,4
1993	44.981	38.866	96.743	18.881	18.918	218.389	67,0	12,8
1994	48.250	42.155	98.460	19.618	19.582	228.065	67,1	13,0
1995	53.087	43.256	102.785	20.310	22.308	241.746	67,8	12,9
1996	59.081	46.310	109.089	22.338	24.666	261.484	67,9	13,2

Fuentes: Raczyński (1998). Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, total país: 1950-2050, INE.

⁴ Se ha utilizado la elasticidad pobreza/PIB del período 1987-90 para el período 1990-96. La base inicial del nivel de pobres es la de 1990 (38,6%). Se ha supuesto que se habrían observado las mismas tasas de crecimiento (PIB) que las efectivas. El porcentaje de pobres al año 1996 habría sido 27,96% y el número correspondiente de pobres habría sido 3.962.933.

a/ Gasto total excluye los intereses de la deuda.

(i) El gasto social total por habitante aumenta 7,1% por año.

(ii) El gasto social en educación por habitante aumenta 9,8% por año.

(iii) El gasto social en salud también por habitante aumenta anualmente en 9,8%.

(iv) El gasto social en vivienda por habitante aumenta en 8,1% por año.

Los programas sociales en salud y educación tienen una alta incidencia en los ingresos de los pobres. En efecto, estos dos programas representan por sí solos un 50% de los ingresos autónomos del quintil de más bajos ingresos; i.e., los subsidios a salud y a educación proporcionan un complemento de un 50% al ingreso del quintil más bajo. Cabe señalar que el gasto social en salud y en educación es bastante focalizado; casi el 50% del gasto en salud y el 35% del gasto en educación están orientados al quintil más bajo.

En síntesis, si bien existe consenso en que ha habido una significativa reducción de la pobreza, hay cierta discrepancia respecto al rol del mecanismo fundamental asociado a este fenómeno. Los economistas neoliberales plantean que los equilibrios macroeconómicos y un elevado y permanente crecimiento económico (igual o superior al 7%) constituyen una condición necesaria y casi-suficiente para resolver el problema de la pobreza.⁵ La evidencia empírica generada por Larrañaga (1994) sugiere que este mecanismo explicaría el 80% de la reducción de la pobreza.

Sin embargo, en esta sección hemos visto que si bien el elevado ritmo de crecimiento económico constituye un factor fundamental para reducir la pobreza, su incidencia es cercana al 60%; esto implica que las políticas sociales, incluso en una economía que crece anualmente al 7%, pueden tener una incidencia cercana al 40% en la reducción de la pobreza. Obviamente no cualquier política social cumple adecuadamente este rol. En efecto, el aumento de recursos destinados a políticas sociales no genera automáticamente un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza; es necesario que haya sistemas permanentes de control y evaluación de la eficiencia de las políticas sociales en la consecución de sus objetivos de disminución y erradicación de la pobreza.

Por último, la reciente crisis asiática ha introducido en el debate un elemento que cuestiona una premisa básica implícita en el enfoque neoliberal. Ningún país tiene asegurada una trayectoria de crecimiento elevada y sostenida del 7% anual. El problema de la pobreza pareciera tener un alto componente cíclico a través de las variaciones en la tasa de desempleo (Marcel y Solimano, 1994). En consecuencia, ¿qué va a suceder con la pobreza ahora que la economía chilena va a tener algunos años con un crecimiento anual inferior al 4%?, ¿habrá luego una nueva década con una trayectoria de crecimiento sostenido del 7%?⁶

⁵ El equilibrio macroeconómico a través del control y reducción de la inflación beneficia relativamente más a los pobres por cuanto éstos tienen una mayor proporción relativa de activos e ingresos en dinero. El crecimiento económico acelerado genera mayores fuentes de empleo y eleva el salario real.

⁶ Respecto a eventuales tasas de crecimiento futuro de la economía chilena ver Meller et. al. (1999).

Una distribución del ingreso regresiva e inmutable

Existe una percepción generalizada de que la distribución del ingreso habría empeorado regresivamente durante la dictadura militar (1973-90). Además, durante los recientes gobiernos democráticos, a lo sumo, sólo habría habido un estancamiento de la situación anterior. En otras palabras, a pesar del notable ritmo de crecimiento económico, la situación distributiva se mantiene congelada en el mismo nivel al cual estaba al final de la dictadura. Incluso hay sectores altamente críticos quienes, si bien reconocen que ha habido una reducción de la pobreza, sostienen que simultáneamente "se habría generado una creciente inequidad social" (Conferencia Episcopal de Chile, 1996).

Al examinar la evolución de la distribución del ingreso monetario según quintiles para el período 1987-96 se observa lo siguiente (Cuadro N° 2.1):

(a) El quintil superior representa cerca del 57% del ingreso total; el quintil inferior representa menos del 4,5% del ingreso total. Luego, el ingreso promedio del quintil superior es **13,8** veces mayor (1996) que el ingreso promedio del quintil inferior.

(b) El coeficiente de Gini fluctúa en torno a 0,48.

(c) Observando la evolución del coeficiente de Gini, del cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior, y de las participaciones relativas de estos dos quintiles, podría decirse que la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente constante entre 1987 y 1996.

Las cifras distributivas chilenas corresponden a una situación inequitativa relativamente mala. En efecto, al observar la distribución del ingreso de 65 países en desarrollo, Chile ocupa el *séptimo* lugar de los países con *peor* distribución del ingreso; en América Latina, sólo Brasil tiene una distribución peor. Chile tiene una distribución del ingreso similar a la de Guatemala, Kenia y Sudáfrica (Banco Mundial, 1996).⁷ Hay bastante coincidencia en distintas fuentes de datos internacionales respecto a la inequitativa distribución del ingreso de Chile (CEPAL, Banco Mundial, BID). El Cuadro N° 2.2 ilustra esto. En las distintas fuentes de datos internacionales, Chile tiene un coeficiente Gini superior a 0,55.⁸ Los países desarrollados tienen coeficientes Gini inferiores a 0,40. ¿Cuándo va a tener Chile un coeficiente Gini de 0,40?, ¿qué es lo necesario para lograr esto?

⁷ Para un cuestionamiento a estas cifras que ilustran un mal desempeño distributivo de Chile ver De Gregorio y Landerretche (1998).

⁸ Ver nota del Cuadro N° 2.2.

Cuadro N° 2.1. Evolución de la distribución del ingreso según quintiles de ingresos^a.

1987-1996 (%)

Quintiles	1987	1990	1992	1994	1996
I	4,3	4,4	4,6	4,3	4,1
II	7,9	8,2	8,5	8,2	8,2
III	11,7	12,3	12,2	12,0	11,9
IV	19,0	18,1	18,4	18,5	19,1
V	57,2	56,9	56,3	56,9	56,7
20% más rico/ 20% más pobre	13,3	12,9	12,2	13,2	13,8
Coefficiente de Gini	0,487	0,480	0,475	0,484	0,480

Fuente: OIT (1998). Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

a/ Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Cuadro N° 2.2. Distribución del ingreso en distintos países y regiones

	Coefficiente de Gini ^a
Chile	0,57
Brasil	0,59
México	0,55
Argentina	0,49
Costa Rica	0,46
Estados Unidos	0,38
Sudeste Asiático	0,30 ÷ 0,35
Europa	0,25 ÷ 0,30

Fuente: BID, América Latina frente a la desigualdad, Informe 1998-1999, BID, Washington.

a/ El coeficiente de Gini fluctúa entre 1 (máxima desigualdad) y 0 (igualdad total). Luego, mayores niveles del coeficiente Gini corresponden a un mayor nivel de desigualdad de ingresos.

Un paliativo de la situación anterior sería una comparación del nivel relativo de ingreso del quintil inferior en relación al de otros países latinoamericanos (De Gregorio

y Landerretche, 1998). A este respecto se observa que el nivel de ingreso del quintil inferior chileno es casi un 10% superior al (ingreso) de los quintiles inferiores de México y Venezuela; además, el quintil inferior chileno tiene un nivel de ingresos (promedio) que es superior al de los quintiles inferiores de Brasil, Bolivia y Perú en 170%, 127% y 75% respectivamente (Cuadro N° 2.3).

En consecuencia, aun cuando es efectivo que la situación distributiva chilena es altamente regresiva, la calidad de vida (medida a través del ingreso promedio en dólares de igual poder adquisitivo) del quintil inferior chileno es mejor que la de los quintiles equivalentes de otros países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, hay que tener presente que las situaciones conflictivo-sociales de un país se generan por comparaciones intra-país (i.e., dentro del país) y no por comparaciones inter-países. En este sentido, es interesante observar el alto grado de concentración existente en Chile particularmente al nivel del decil más rico (Decil 10). El Cuadro N° 2.4 ilustra la brecha existente entre el decil más rico (Decil 10) y el decil que le sigue (Decil 9; i.e., segundo decil más rico). El nivel de ingreso promedio del Decil 10 (decil más rico) es 3,0 veces superior al ingreso promedio del Decil 9 (segundo decil más rico); este coeficiente es superior a aquel observado en otros países latinoamericanos (México, Brasil y Argentina) y casi el doble del coeficiente observado en Estados Unidos.

El Cuadro N° 2.4 proporciona otro coeficiente interesante que ilustra la alta concentración del ingreso chileno (en el decil 10). Si se excluye de los cálculos el decil 10 (decil más rico) y se calcula el coeficiente Gini para los 9 deciles restantes el coeficiente Gini resultante para Chile es 0,27, uno de los más bajos del mundo (ver BID, 1998). En otras palabras, si se excluye el decil 10, la distribución del ingreso chileno es bastante equitativa para los 9 deciles restantes. Esta situación distributiva sugiere una elevada concentración de ingresos en el decil superior.

Cuadro N° 2.3. Ingreso per cápita^a relativo del quintil inferior de una muestra de países latinoamericanos

<i>Chile</i>	100
<i>México</i>	93
<i>Venezuela</i>	91
<i>Colombia</i>	63
<i>Perú</i>	57
<i>Bolivia</i>	44
<i>Brasil</i>	37

Fuente: De Gregorio y Landerretche (1998).

^a/ Calculado en dólares de 1994 según las estadísticas de canastas de igual poder adquisitivo (PPP) y normalizado para tener Chile igual a 100.

Cuadro N° 2.4. Brecha entre el decil más rico (decil 10) y el resto

	<i>Decil 10/Decil 9</i>	<i>Coefficiente Gini Total</i>	<i>Coefficiente Gini excluyendo decil 10</i>
<i>Chile</i>	3	0,57	0,27
<i>Brasil</i>	2,8	0,59	0,43
<i>México</i>	2,8	0,55	0,33
<i>Argentina</i>	2,2	0,49	0,38
<i>Estados Unidos</i>	1,6	0,38	0,34

Fuente: BID (1998), *op. cit.*

En síntesis, la estabilidad de la situación distributiva entre 1987 y 1996 sugiere que el mejoramiento de los grupos de ingresos bajos (quintiles inferiores) se ha debido fundamentalmente “al aumento general del nivel medio de bienestar de la población, vía crecimiento económico, antes que a una distribución más equitativa de los beneficios del mismo” (OIT, 1998, pg. 65).

La controversia convencional en torno a la cuestión distributiva se genera respecto de los ingresos percibidos ex-ante tributación y distribución del gasto fiscal (principalmente el gasto social). Veamos en primera instancia el efecto del gasto social sobre la distribución del ingreso.

El gasto social opera a través de dos mecanismos diferentes: (i) asignación de subsidios monetarios (ej. asignaciones familiares, bono movilización, etc.) y (ii) provisión directa de bienes (ej. salud, educación). El Cuadro N° 2.5 permite examinar la incidencia de estos dos mecanismos de la política fiscal sobre la distribución del ingreso para el año 1994.

Los subsidios monetarios de la política social tienen un importante grado de focalización en los grupos de bajos ingresos. En efecto, los dos quintiles inferiores concentran el 61,2% del total de los subsidios monetarios; el quintil superior sólo capta el 6,1% del total. Sin embargo, estos subsidios monetarios representan un porcentaje reducido del ingreso total; sólo un 12% para el quintil inferior. En consecuencia, el efecto de los subsidios monetarios sobre la distribución del ingreso es sólo marginal; el cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior disminuye de 13,3 a 12,6.⁹

Como se ha señalado previamente, los programas sociales en salud y en educación tienen un efecto importante sobre el nivel de ingreso de los quintiles inferiores; representan en promedio cerca del 50% del ingreso monetario de estos quintiles. Por otra parte, el gasto social (salud y educación) es bastante focalizado; más del 80% del gasto social en salud y más del 60% del gasto social en educación va hacia los dos quintiles inferiores. En consecuencia, todo esto debiera tener un efecto no marginal en la distribución del ingreso.

En efecto, al considerar la política social (salud y educación) las participaciones

⁹ Cabe señalar que los valores del ingreso del Cuadro N° 2.1 incluyen los subsidios monetarios.

de los dos quintiles inferiores en el ingreso total aumentan de 4,3% a 6,3% (quintil inferior) y de 8,2% a 9,4% (quintil próximo al inferior). Por otra parte, la participación del quintil superior se reduce de 56,9% a 54%. Como resultado final, el cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior cae de 12,6 a 8,6 (Cuadro N° 2.5).

Cuadro N° 2.5. Efecto distributivo del gasto social
Ingreso relativo promedio mensual de los hogares 1994
 (%)

Tipo de ingreso	Quintil					
	1	2	3	4	5	5/1
I. Ingresos autónomos	4,3	8,2	12,0	18,5	57,0	13,3
II. Subsidios monetarios	33,4	27,8	19,6	13,1	6,1	0,2
III. Ingresos monetarios totales (I+II)	4,5	8,3	12,1	18,2	56,9	12,6
IV. Programas sociales	39,1	28,3	20,0	10,4	2,2	0,1
Salud	49,3	33,4	23,5	4,1	-10,3	-0,2
Educación	34,8	26,2	18,5	13,1	7,5	0,2
V. Ingreso total (III+IV)	6,3	9,4	12,5	17,8	54,0	8,6
Ingreso total 1990	5,9	9,8	13,2	18,6	52,5	8,9
Ingreso total 1992	6,4	9,9	13,2	18,3	52,1	8,1
Ingreso total 1994	6,3	9,4	12,5	17,8	54,0	8,6

Fuente: Cowan y De Gregorio (1996). MIDEPLAN, "Integración al desarrollo-balance de la política social 1990-1993"; MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1994; Ministerio de Hacienda, "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1994".

Nota: El cuadro anterior N° 2.3 estima el impacto del gasto social suponiendo que la focalización del gasto social no cambia entre 1992 y 1994.

En síntesis, la política social contribuiría de manera importante a mejorar la situación distributiva, compensando en parte la regresiva desigualdad inicial de ingresos.

Los cálculos anteriores incluyen una *sobreestimación* del efecto positivo del gasto social sobre la situación distributiva. El impacto en el bienestar (o ingreso) de las políticas sociales de la salud y la educación no es posible de ser medido directamente; lo que se hace tradicionalmente es asignar el costo o gasto en estas políticas a los distintos grupos sociales beneficiados. Obviamente no hay una correspondencia de uno a uno entre incremento del gasto social y aumento del bienestar (o ingreso) del grupo beneficiado. Programas adecuados, gestión eficiente, sistema apropiado de incentivos y control de las filtraciones contribuyen a que los incrementos del gasto so-

cial se traduzcan en un alto porcentaje en ganancias de bienestar (e ingreso) de los grupos beneficiados. El nivel del costo administrativo de los programas sociales, filtraciones e ineficiencias, reducen significativamente las ganancias de bienestar.

Adicionalmente al aspecto cuantitativo de la distribución del ingreso discutido previamente, adquiere gran relevancia el aspecto *cualitativo*. En efecto, enormes diferenciales de calidad en la salud y en la educación (vivienda, justicia, previsión) contribuyen de manera significativa a la percepción global de existencia de un aumento en las desigualdades sociales. Es muy probable que estos diferenciales cualitativos hayan existido siempre; sin embargo, lo que sería diferente hoy en día, es que la sociedad ha adquirido conciencia crítica respecto a su existencia. Esto es lo que sucede cuando un país aumenta su ingreso per cápita de US\$ 3.500 a US\$ 7.500.

El Cuadro N° 2.6 proporciona algunos indicadores socioeconómicos referidos a desnutrición infantil, peso de las embarazadas, escolaridad promedio y cobertura parvularia, según quintiles de ingreso. Al contrastar las variables vinculadas a salud y a educación se aprecia lo siguiente (OIT, 1998): las variables asociadas a educación presentan una evolución regular y gradual al pasar de un quintil al siguiente. En cambio, en el caso de las variables asociadas a salud hay una discontinuidad muy marcada para el quintil superior respecto del resto de los quintiles.¹⁰ De aquí se podría inferir que el servicio de salud que recibe el quintil superior es de mucho mayor calidad que la del resto de la población.

Para examinar la diferencia de la calidad de la educación, se puede comparar los resultados de la prueba SIMCE (4° Año Básico) en Castellano y Matemáticas para colegios municipales (57% de la matrícula) y colegios particulares (8% de la matrícula).¹¹ A nivel de niños de 9 años (a 10 años), aquellos que van a colegios particulares tienen (en 1996) un rendimiento en castellano y matemáticas que es un 26,2% superior al de los niños que van a colegios municipales (Cuadro N° 2.7). Este diferencial es lo suficientemente significativo para discriminar entre cuáles niños van a tener una mayor probabilidad de éxito para poder eventualmente ingresar a la universidad.

No obstante lo anterior, cabe señalar que ha habido una importante disminución en el diferencial relativo en el desempeño en la prueba SIMCE de ambos tipos de niños. En efecto, el diferencial favorable a los niños de colegios particulares en las pruebas de Matemáticas y Castellano era cercano al 40% en 1990; este diferencial se reduce al 34% en 1992 y al 32% en 1994. Luego, la situación descrita para 1996 implica un mejoramiento altamente significativo en la calidad de la educación municipal, lo cual obviamente beneficia a los grupos de bajos ingresos. Podría decirse que el aumento en el gasto social en educación implementado en la década del 90 habría eventualmente generado un mejoramiento en la calidad de la educación de los grupos de bajos ingresos.

¹⁰ Ver OIT (1998) los Gráficos de la página 55 que ilustran la gradualidad de los indicadores de la educación y la discontinuidad de los indicadores de la salud.

¹¹ Para la información correspondiente sobre los colegios privados subvencionados ver Cox y González (1998).

Por último, cabe señalar que el mayor gasto y mejoramiento relativo de la educación va a afectar eventualmente la movilidad social, afectando de esta forma la equidad sólo en el largo plazo.

Cuadro N° 2.6. Indicadores socioeconómicos según quintiles de ingreso, 1994

Quintiles	Desnutr. infantil ^a (%)	Embarazadas bajo peso ^a (%)	Escolaridad promedio (años)	Cobertura parvularia	Ingresos hogares (pesos de 1994)
I	7,4	25,8	7,3	21,1	74.166
II	4,9	18,4	8,0	22,7	135.983
III	3,6	13,7	8,7	27,2	196.394
IV	1,6	12,1	10,0	33,4	300.345
V	0,4	3,1	11,2	48,0	907.352

Fuente: OIT (1998). Encuesta CASEN 1994; MIDEPLAN.

a/ Encuesta CASEN, 1992.

Cuadro N° 2.7. Resultados promedio en Prueba SIMCE^a 4° Año Básico. 1990-1996

	Castellano		Matemáticas	
	Colegios Públicos (Municipal)	Colegios Privados	Colegios Públicos (Municipal)	Colegios Privados
1990	57,24	79,99	56,18	79,88
1992	63,96	86,84	63,70	85,24
1994	63,49	83,74	65,37	86,42
1996	68,30	86,19	67,83	85,57

Fuente: Cox y González (1998). SIMCE.

a/ La prueba SIMCE mide logros de aprendizaje definidos como mínimos en los programas oficiales de estudio y se toma a prácticamente el conjunto de la cohorte de cuarto y octavo año en forma anual alternada. En 1994, por ejemplo, 224.000 alumnos rindieron las pruebas de los 4tos años. Las cifras del cuadro expresan porcentajes promedios nacionales y por dependencia administrativa: Municipales y Privados Pagados. Para las cifras correspondientes de los Colegios Privados Subvencionados ver Cox y González (1998).

A continuación examinaremos la influencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso. Los impuestos directos (impuestos a la renta de personas y empresas) constituyen el principal mecanismo tributario redistributivo. Sin embargo, en el caso chileno, estos impuestos directos representan sólo el 4% del PIB; luego, es posible inferir que cualquier cambio en estos impuestos, sólo va a tener un efecto marginal sobre la distribución del ingreso. Comparaciones efectuadas de la distribución del ingreso antes y después de impuestos para países latinoamericanos proporcionan cifras similares debido justamente a la baja significancia de los impuestos directos (Tanzi, 1996). Una conclusión similar para el caso chileno obtienen Engel y Galetovic (1997).

El Banco Mundial ha realizado algunos ejercicios de simulación para examinar la incidencia de los impuestos sobre la distribución de ingresos en Chile (World Bank, 1997). Uno de los resultados obtenidos muestra que la combinación de la estructura progresiva de impuestos directos con la estructura regresiva de los impuestos indirectos (IVA y aranceles) tiene un efecto redistributivo prácticamente nulo.

Otros ejercicios de simulación tributaria del Banco Mundial sugieren que podrían lograrse "sustanciales reducciones de la desigualdad utilizando el aumento de recaudación tributaria obtenido del (aumento) de impuestos directos para reducir la tasa uniforme del IVA, para eliminar el IVA de las compras de alimentos, o para aumentar programas sociales focalizados" (World Bank, 1997, pgs. 44-45).

Sin embargo, el mismo Banco Mundial señala que este tipo de propuestas enfrenta en Chile una doble restricción: "una resistencia a considerar los impuestos como un mecanismo redistributivo, y el reducido porcentaje del gasto que está destinado a transferencias de bienestar" (World Bank, 1997, pg. 44). En efecto, la reforma tributaria implementada en 1990 (por el primer gobierno democrático) aumentó la tasa del IVA del 16% al 18% mientras simultáneamente bajaba las mayores tasas marginales al impuesto a la renta. Con esta reforma, se redujo la eventual tendencia redistributiva que genera una estructura tributaria (que tiene mayores impuestos directos y menores impuestos indirectos) ante incrementos del ingreso real.¹²

En síntesis, los gobiernos chilenos confían más en la asignación del gasto público que en los impuestos como mecanismo redistributivo. Este tipo de comportamiento es avalado empíricamente por el estudio de Engel y Galetovic (1997). El sistema tributario debiera ser un mecanismo eficiente para recaudar; el gasto social constituye el mecanismo adecuado para redistribuir.

Foco de las políticas para reducir la desigualdad del ingreso

Existe consenso respecto al rol positivo de la educación para reducir la desigualdad del ingreso. Las sugerencias están orientadas a mejorar el acceso y la cali-

¹² Para una defensa de las reformas tributarias implementadas en la década del 90 (1990 y 1993), ver Marfán (1998). Según Marfán (1998) alrededor de un 20% del aumento de la recaudación tributaria observada entre 1990 y 1996 se debería a estas reformas tributarias.

dad de la educación. Sin embargo, los resultados de esta política sólo serán percibidos en el largo plazo.

En la cuestión educacional, Chile ocupa una posición destacada en América Latina. La población chilena en edad de trabajar posee (1997) un promedio de escolaridad de 9,3 años (Cuadro N° 3.1). Esta cifra es incluso superior a la observada en Argentina (8,8 años) y mucho mayor que la de México (5,3 años) y Brasil (4,5 años). Al considerar a los nacidos en 1968-70 (lo cual proporciona una proyección de lo que sucederá con la población futura), el promedio de escolaridad chilena aumenta a 11 años (tanto para los hombres como para las mujeres); nuevamente se observa una mejor situación educacional chilena que la de los otros países latinoamericanos respecto al futuro (Cuadro N° 3.1).

Cuadro N° 3.1. Años de escolaridad en Chile y en países latinoamericanos seleccionados. Año 1997

	<i>Años escolaridad promedio</i>	<i>Años escolaridad para nacidos en 1968-70</i>	
		<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<i>Chile</i>	9,3	11,0	11,0
<i>Argentina</i>	8,8		
<i>Costa Rica</i>	5,4	8,2	8,2
<i>México</i>	5,3	9,0	8,8
<i>Brasil</i>	4,5	6,3	7,0

Fuente: BID (1998), *op. cit.*

Pero este tipo de evidencia resulta paradójal. Si Chile ya tiene un mejor nivel educacional promedio que Argentina, Costa Rica y México, ¿cómo se explica que tenga una peor situación distributiva?

Probablemente la respuesta esté vinculada al perfil de ingresos a través de toda la trayectoria de vida de una persona asociado al nivel educacional (años de educación) calculado por el BID (1998) para el latinoamericano promedio (Cuadro N° 3.2). Una persona sin educación ingresa al mercado del trabajo a los 25 años con un ingreso de 100; el perfil de ingresos de esta persona es bastante plano alcanzando un nivel de 120 a los 55 años. Si esta persona tuviera 6 años de educación básica su ingreso inicial sería de 130 para aumentar a los 55 años a 180. Si esta persona completara su educación escolar (12 años) su ingreso inicial sería de 220 y éste incrementaría a 290 a los 55 años. En síntesis, para un latinoamericano promedio, a través de toda su trayectoria de vida, finalizar sus estudios secundarios (12 años de escolaridad) ni siquiera le permite triplicar los ingresos que tiene un analfabeto.

Cuadro N° 3.2. Perfil de ingresos a través de la vida de un latinoamericano promedio según años de educación

<i>Años de Educación</i>	<i>Años de Vida</i>		
	25	40	55
0	100	100	120
6	130	150	180
12	220	240	290
17	480	600	780

Fuente: BID (1998), *op. cit.*

De acuerdo al Cuadro N° 3.2, la diferencia cuantitativa en el perfil de ingresos sólo se materializa cuando este latinoamericano promedio adquiere una carrera universitaria; i.e., una profesión universitaria constituye realmente el mecanismo para acceder a un standard de vida bastante diferente del de un analfabeto. Pero, no es viable la posibilidad de que todos los jóvenes chilenos (y latinoamericanos) ingresen a la universidad. Entonces, ¿cuál es la solución?

Un segundo foco de políticas específico para el caso chileno está asociado a la situación de las mujeres. La tasa de participación femenina en la fuerza laboral chilena es notoriamente inferior a la de otros países latinoamericanos (Cuadro N° 3.3); 37% es la tasa de participación femenina en Chile, mientras que en Argentina, Brasil y México es 52%, 54% y 40%. Este diferencial de menor participación femenina chilena se observa a través de todos los grupos de ingreso (ver Cuadro N° 3.3). Además, es posible apreciar en Chile el gran diferencial existente en la tasa de participación femenina para distintos estratos de ingresos; 50% en el decil más rico y sólo 20% en el 30% más pobre.

Cuadro N° 3.3. Tasa de participación femenina (urbana) en países latinoamericanos seleccionados. Década del 90 (%)

	<i>Total</i>	<i>10% más rico</i>	<i>30% más pobre</i>
<i>Chile</i>	37	50	20
<i>Argentina</i>	52	70	40
<i>Brasil</i>	54	60	45
<i>México</i>	40	50	25

Fuente: BID (1998), *op. cit.*

¿Por qué es relativamente tan baja la tasa de participación femenina en Chile? Además, ¿cuál es el conjunto de políticas más adecuado para aumentar la tasa de participación femenina en los grupos de menores ingresos? Sobre este último tópico ver los estudios revisados en DIVERST (1998) y BID (1998).

Hay otro elemento negativo en relación a las mujeres que está presente en el caso chileno. El nivel de discriminación salarial contra las mujeres en Chile es en promedio alrededor del 25%, i.e., una mujer con un nivel de calificación similar al de un hombre tiene una remuneración que es (en promedio) inferior en un 25% a la de un hombre. Los niveles (promedio) de discriminación salarial femenina en otros países latinoamericanos son 17% en México, 14% en Costa Rica y 6% en Argentina; sólo Brasil supera a Chile al tener un 35% de discriminación salarial femenina (BID, 1998).

El tercer foco de políticas debiera estar orientado a enfrentar el problema del mayor tamaño relativo y mayor tasa de dependencia de las familias de más bajo ingreso. Sobre esta materia en el Cuadro N° 3.4 es posible apreciar lo siguiente:¹³

(a) El tamaño de cada hogar es inversamente proporcional al nivel de ingreso. Una familia del quintil inferior tiene (en promedio) 4,7 personas mientras que una familia del quintil superior tiene (en promedio) 3,2 personas. A nivel nacional cada hogar tiene (en promedio) 3,9 personas.

(b) El número de ocupados por hogar es directamente proporcional al nivel de ingreso. Una familia del quintil inferior tiene 1,1 ocupados mientras que una familia del quintil superior tiene 1,6 perceptores de ingreso. El promedio nacional de ocupados por hogar es 1,4.

Cuadro N° 3.4. Perfil ocupacional según quintiles de ingreso. 1994

	Quintil de ingreso						
	1	2	3	4	5	Total	5/1
Ocupados por hogar	1,1	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4	1,45
Personas por hogar	4,7	4,3	3,9	3,5	3,2	3,9	0,68
Dependientes por ocupado	3,4	2,1	1,5	1,2	1,0	1,8	0,29
Tasa de desocupación (%)	16,4	8,6	4,2	3,0	0,8	6,8	0,05

Fuente: De Gregorio y Landerretche (1998). CASEN 1994.

¹³ Para revisiones metodológicas de los cálculos efectuados en el Cuadro N° 3.4 ver Contreras y Ruiz-Tagle (1997).

En cierta medida vinculado al fenómeno anterior se observa que la tasa de desempleo es sustancialmente más elevada (baja) para los quintiles más bajos (superiores). De aquí se podría inferir que el ciclo macroeconómico afecta crucialmente a los quintiles inferiores; las recesiones empeorarían la situación distributiva mientras que un ciclo expansivo permite la estabilidad distributiva.

(c) La consecuencia directa de los valores anteriores se expresa en el número de dependientes por ocupado. A menor nivel de ingreso es significativamente mayor el número de dependientes por ocupado. Una familia del quintil inferior tiene (en promedio) 3,4 dependientes por ocupado mientras que una familia del quintil superior tiene (en promedio) 1,0 dependientes por ocupado. A nivel nacional, la tasa de dependencia es 1,8.

En síntesis, los trabajadores de los quintiles inferiores tienen que mantener al triple de personas que los trabajadores de los quintiles superiores. En términos más generales, debiera haber una política orientada a racionalizar el tamaño de la familia especialmente en los grupos de menor ingreso. El costo económico de cada hijo adicional es muy distinto de cero:¹⁴ el incremento en el número de hijos de una familia afecta la calidad de vida de todos los hijos en el presente y tiene una incidencia importante en el perfil de ingresos futuros.

Tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo						
en países latinoamericanos seleccionados. Década del 80 (%)						
	95.0	85.0	75.0	65.0	55.0	45.0
	10% más ricos			10% más pobres		
	80.0	70.0	60.0	50.0	40.0	30.0
Argentina	75	65	55	45	35	25
Brazil	60	50	40	30	20	10
México	55	45	35	25	15	5

¹⁴ Ver Contreras y Ruiz-Tagle (1997) estimaciones respecto al costo de cada hijo adicional.

- Beyer, Harald (1997)**, "Distribución del ingreso: Antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, Verano, (5-58).
- Bosworth, B.; R. Dornbusch y R. Laban (1994)**, eds., *The Chilean Economy: Policy, Lessons and Challenges*, Brookings, Washington, D.C.
- Contreras, D. y J. Ruiz-Tagle (1997)**, "Cómo medir la distribución de ingresos en Chile. ¿Son distintas nuestras regiones? ¿Son distintas nuestras familias?" *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, Verano, (59-79).
- Contreras, Dante (1996)**, "Pobreza y desigualdad en Chile: 1987-1992. Discurso, metodología y evidencia empírica," *Estudios Públicos* N° 64, Santiago, Primavera, (55-94).
- Cortázar, R. y J. Vial (1998)**, eds., *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago.
- Cox, C. y P. González (1998)**, "Educación: de programas de mejoramiento a reforma", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *op. cit.*, (233-278).
- Cowan, K. y J. De Gregorio (1996)**, "Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal?, ¿ha habido programas?, ¿hemos retrocedido?" *Estudios Públicos* N° 64, Primavera, (27-56).
- De Gregorio, J. y O. Landerretche (1998)**, "Equidad, distribución y desarrollo integrador," en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *op. cit.*, (151-190).
- DIVEST (1998)**, "Informe Mensual DIVEST", División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), Santiago, julio.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1997)**, "Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributionist arithmetic", mimeo, CEA, U. de Chile.
- Larrañaga, O. (1994)**, "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992", *Revista de Análisis Económico* N° 2, (69-92).
- Marcel, M. y A. Solimano (1994)**, "The distribution of income and economic adjustment," en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán, eds., *The Chilean Economy: Policy, Lessons and Challenges*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Marfán, M. (1998)**, "El financiamiento fiscal en los años 90", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *op. cit.*, (545-574).
- Meller, P., C. Bravo, G. Contreras y L. Luna (1999)**, "Proyección del empleo futuro: Chile 2010-2025", Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.
- OIT (1998)**, *Chile. Crecimiento, Empleo y el Desafío de la Justicia Social*, OIT, Santiago.
- Raczynski, D. (1998)**, "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del

pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *op. cit.*, (191-232).

Tanzi, V. (1996), "Fiscal policy and income distribution", artículo presentado al *Workshop Economic Growth and Social Equity: International Evidence and Policies*, BID y Ministerio de Hacienda, Santiago, julio (12-13).

WORLD BANK (1997), *Chile. Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: 1987-1995*, Report N° 16377-Ch, Washington, D.C., noviembre.

La política económica en la nueva democracia chilena*

Kurt Weyland

Por haber sido el primer país latinoamericano en implementar una reforma de mercado comprensiva, Chile constituye un caso particularmente importante para evaluar los costos y los beneficios de la llamada reforma neoliberal.¹ Dado que el país ha sostenido políticas de mercado orientadas a las exportaciones a lo largo de dos décadas, resulta posible evaluar los efectos de éstas sobre la estabilidad económica, el crecimiento y el desarrollo, la equidad social y la consolidación democrática. Varias naciones latinoamericanas que han adoptado el "neoliberalismo" durante la última década pueden inferir importantes lecciones de la experiencia chilena.

El presente análisis de las políticas económicas chilenas, centrado en los gobiernos democráticos de Patricio Aylwin Azócar (1990-94) y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), aborda varias cuestiones teóricas cruciales. En primer lugar, ¿bajo qué condiciones son las nuevas democracias capaces de sancionar e instrumentar políticas económicas "conservadoras", prudentes en términos fiscales, en lugar de ceder a las demandas largamente reprimidas, persiguiendo irresponsablemente políticas expansionistas, y siendo presas del "populismo" económico? (Kaufman y Stallings 1989; cfr. Sachs 1989; Dornbusch y Edwards 1990). Segundo, ¿son estos decididos esfuerzos para mantener el equilibrio económico favorables o nocivos para el crecimiento y el desarrollo? ¿Acaso permite el modelo de mercado el uso de políticas de desarrollo activas —ejecutadas por el Estado— que pueden resultar necesarias para mejorar las ventajas comparativas de un país y para hacer posible el crecimiento sostenido? Tercero, ¿las políticas de mercado tienden a mejorar la equidad social al reducir la pobreza y acortar la desigualdad distributiva, o por el contrario exacerban los problemas sociales? Cuarto, considerando estos efectos económicos y sociales, ¿puede el modelo de mercado subsistir en forma compatible con la democracia, o existen acaso tensiones crecientes y

Una versión en inglés de este texto fue publicada en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

En este capítulo, el término "neoliberal" se refiere a un enfoque de políticas públicas que insiste en el mantenimiento estricto del equilibrio macroeconómico y que utiliza el mercado irrestricto como principal motor del crecimiento y del desarrollo. Es interesante notar que Chile nunca ha instituido un modelo de total libre mercado. Ni siquiera el régimen pinochetista privatizó la firma del cobre, CODELCO, sino que mantuvo este sector exportador decisivo para el país bajo el control del Estado. Asimismo, la tremenda expansión de las exportaciones se debió no solamente a las reformas de mercado, sino también a incentivos gubernamentales y subsidios (Schurman 1996: 96-98).

descontentos que anticipan inestabilidad, lo que por su parte afectaría la confianza de los inversionistas y amenazaría el éxito en el frente económico? En el fondo, todas estas preguntas plantean cuán rígidos son los límites que el modelo de mercado impone a la economía, la sociedad y la política. ¿Es el énfasis en la estabilidad económica compatible con otros objetivos, especialmente el crecimiento y el desarrollo, la equidad social y las libertades políticas?

La evidencia abordada en este capítulo sugiere respuestas positivas frente a la mayoría de estas preguntas. Respaldados por la fortaleza organizacional y la cohesión de la alianza partidaria gobernante y del Estado chileno, los nuevos gobiernos democráticos adoptaron políticas macroeconómicas cautas, que enfatizaron el mantenimiento de los equilibrios económicos. Debida en parte a las presiones del empresariado y al aprendizaje derivado del fracaso de los experimentos económicos "populistas" en América Latina, esta cautela estuvo motivada también por la estabilidad económica y la prosperidad creciente alcanzada por Chile desde mediados de los años 80. Motivados por una clara aversión al riesgo, típica de cuando la gente anticipa ganancias (véase en general Kahneman y Tversky 1979; sobre Chile, véase Weyland 1996: 199-200), los decisores chilenos pueden haber errado en favor de la cautela en sus políticas económicas, lo que limita las oportunidades para una reforma social decidida, especialmente en lo que respecta a la redistribución del ingreso.

Estas políticas económicas cautas ciertamente generaron considerables beneficios socioeconómicos. Contribuyeron a un patrón estelar de crecimiento sostenido, limitaron los costos que la inflación impone a mucha gente (especialmente a los pobres) y protegieron a Chile del ciclo de auge y colapso causado por la movilidad del capital internacional en México y Argentina. También abrieron cauce para una amplia variedad de políticas de desarrollo activas, incluyendo mejoras en la infraestructura chilena, apoyo financiero a pequeñas empresas que desarrollaron nuevos productos exportables, programas de capacitación para trabajadores, y una amplia reforma de la educación. Pero la decisión de mantener los equilibrios macroeconómicos también impuso condicionamientos al esfuerzo por promover el desarrollo de largo plazo a través del incremento del valor agregado de las exportaciones chilenas. Por ejemplo, el Banco Central —en sus intentos por reducir sostenidamente la inflación— permitió la valoración de la moneda, lo que amenaza con tornar menos competitivas las exportaciones industriales.

La estabilidad económica y el crecimiento sostenido también mejoran la igualdad social. Ante todo, la pobreza disminuyó sustancialmente en la medida en que el ingreso de vastos sectores de la población —incluyendo entre ellos a muchos de los más desposeídos— se incrementó en forma decidida. La importante reforma fiscal de 1990 y los ingresos adicionales generados por el impresionante crecimiento económico también permitieron al gobierno incrementar el gasto social sustancialmente, lo que dio a las políticas un carácter más redistributivo. Estas medidas, no obstante, fueron insuficientes para superar la tendencia hacia la desigualdad inherente al modelo de mercado. La distribución del ingreso altamente sesgada de Chile —un resultado crucial de las políticas económicas— no ha mejorado desde la transición a la democracia. La cautela del gobierno y su resistencia a iniciar conflictos con las élites socioeconómicas, en especial con la empresa privada y sus aliados políticos, impidieron una redistribución más decisiva por medio de

nuevas reformas impositivas y laborales, y de una profunda transformación de los poco equitativos sistemas privados de salud y seguridad social. La persistencia de severas desigualdades es la principal mancha en los, por lo demás, notables logros de los nuevos gobiernos democráticos.

Reconociendo estos logros y renuentes a resucitar los conflictos que impusieron terribles costos al país entre fines de los años sesenta y de los ochenta —es decir, también mostrando su aversión al riesgo en el terreno de las ganancias—, una clara mayoría de los chilenos ha respaldado las políticas socioeconómicas prudentes del gobierno, tanto en encuestas de opinión como en las elecciones. Contrariamente a los temores iniciales, la democracia y el modelo de mercado han demostrado ser compatibles. La persistencia de la desigualdad social y la lenta difusión de los frutos del crecimiento —en contraste con las altas expectativas de la gente— han, sin embargo, alimentado un descontento que crece lentamente. Dada la debilidad de los proyectos y de las fuerzas políticas alternativas, es improbable que este *desencanto* conduzca al radicalismo, sino más bien a la resignación y al distanciamiento de la política. Así, aunque la democracia chilena no enfrenta ninguna amenaza directa en el futuro anticipable, su calidad puede sufrir como consecuencia de una creciente apatía.

Las políticas macroeconómicas cautas

¿Pueden las nuevas democracias adoptar y sostener políticas económicas prudentes que mantengan el equilibrio macroeconómico? ¿O deben capitular ante las demandas reprimidas de sus seguidores, quienes —excluidos largamente del poder— insisten en una rápida compensación por los sacrificios impuestos por la dictadura (véase Kaufman y Stallings 1989)? La realización de tales concesiones amenaza con iniciar el temido “ciclo populista”: un *boom* de corto plazo con mejoras sociales sustanciales concluye rápidamente con déficit explosivos en la balanza comercial y de pagos, y con una espiral inflacionaria cuyos mayores costos recaen en los más pobres.²

Los nuevos gobiernos democráticos en Chile deliberadamente evitaron el ciclo populista (entrevista Boeninger 1993; Flisfisch 1994: 25-26; Foxley 1993: 7, 17-19, 26-28), cuyo impacto devastador habían observado en el pasado de Chile, especialmente durante el gobierno de Salvador Allende (1970-73; cfr. Sachs 1989: 19-20) tanto como en otros países latinoamericanos, particularmente en Perú bajo Alan García (1985-90; véase Arriagada y Graham 1994: 249, 282). Un aprendizaje político consciente, basado en estos fracasos dramáticos, indujo a la administración Aylwin a anticipar o limitar las demandas de sus seguidores para no poner en riesgo la estabilidad económica. El nuevo gobierno reconoció la “deuda social” heredada del régimen pinochetista y estaba decidido a modificar el modelo económico para abordar problemas tales como las graves deficiencias en la salud pública y en el sistema educativo. Pero optó por un enfoque

2 Sachs 1989; Dornbusch y Edwards 1990. Dornbusch y Edwards (1994: 94) incluso argumentan que “(m)uchos observadores... especularon que la elección de la Concertación implicaría un retorno al populismo económico”.

gradualista que impidió mejoras drásticas inmediatas. Por ejemplo, el gasto social sería expandido solamente de un modo fiscalmente responsable, de manera no inflacionaria. Las condiciones básicas del modelo de mercado establecerían los parámetros para las reformas sociales, especialmente al limitar los recursos disponibles y al impedir un duro conflicto redistributivo que hubiera precipitado la fuga de capitales. El gobierno incentivó a los actores privados a proceder con similar cautela, estimulándolos a negociar los temas controvertidos (*concertación*) y a alcanzar soluciones de compromiso, por ejemplo atando los incrementos salariales al crecimiento en la productividad laboral.

Las presiones del poderoso sector empresarial chileno y la necesidad de ganar la confianza de los inversionistas, quienes vivieron con ansiedad la llegada al poder de la oposición centro-izquierdista al régimen de Pinochet, reforzaron esta decisión de sostener políticas económicas cautas (Arriagada y Graham 1994: 243; Silva 1996, cap. 8; Haggard y Kaufman 1995: 257-266). De hecho, la mayoría artificial en el Senado, controlada por las fuerzas de derecha cercanas al empresariado, dio a los intereses socioeconómicos dominantes un considerable poder de veto sobre las políticas del gobierno, lo que hizo difícil y políticamente riesgoso cualquier intento por desviarse de la ortodoxia. Solamente la movilización de un fuerte apoyo de parte de la opinión pública y la sociedad civil, corriendo el riesgo de desatar un serio conflicto, hubiera presionado a la derecha para ceder a las iniciativas del gobierno (como de hecho sucedió en varias ocasiones inmediatamente después de la transición democrática).

Los nuevos gobiernos democráticos tenían, no obstante, cierto margen de maniobra para decidir cuánta presión poner sobre sus opositores políticos y socioeconómicos. Podrían haber hecho mayores esfuerzos para movilizar a sus seguidores en contra de la derecha. Sin embargo, han privilegiado claramente la negociación por sobre la confrontación. Esta cautela refleja una tendencia común entre los decisores que anticipan resultados favorables: adoptar una postura muy cuidadosa, e incluso excesivamente cautelosa (cfr. Kahneman y Tversky 1979). Dada la estabilidad económica y el crecimiento sostenido alcanzados durante los años 80, la coalición de centro-izquierda que alcanzó el poder en 1990 decidió perseguir posibles mejoras —en especial reformas sociales— con “prudencia” (Flisfisch 1989: 361-69) antes que arriesgarse a mayores convulsiones. Esta decisión no fue un corolario inevitable, determinado por condicionamientos económicos y presiones empresariales; de hecho, se produjo un debate considerable dentro de la coalición de centro-izquierda con respecto a este punto (entrevista Lagos 1993), así como un considerable temor entre los empresarios con respecto al curso que tomarían las políticas del nuevo gobierno democrático (entrevistas Lizana 1993, Correa Gatica, Crespo Urete y Correa Bulnes 1993).

¿Qué factores dieron a los gobiernos democráticos la capacidad política para sostener estas políticas económicas cautas y prevenir o resistir las demandas contenidas de diversos grupos sociales y organizaciones que habían sufrido pérdidas considerables en su ingreso durante el régimen de Pinochet y que esperaban una rápida compensación bajo la nueva democracia? La fortaleza organizacional y la naturaleza abarcante (cfr. Olson 1986) de los principales partidos y coaliciones políticas de Chile, de las mayores asociaciones de intereses, y del Estado, resultaron cruciales para que el enfoque

gradualista del gobierno se tornara viable. Dos partidos líderes en la Concertación, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, han mantenido considerable disciplina interna y son capaces de controlar a sus seguidores. Estos partidos también han disfrutado de una influencia considerable en importantes organizaciones de interés, especialmente los sindicatos y en su gran asociación central, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Además, durante la larga lucha contra la dictadura, los partidos de centro-izquierda formaron una alianza fuerte y de amplia base, lo que limitó la búsqueda de intereses partidarios estrechos y focalizó los esfuerzos en objetivos amplios a nivel del sistema (Weyland 1997: 56-58). En el intento por mantener la estabilidad económica y asegurar la consolidación democrática, los líderes políticos y de los grupos de interés a menudo han conseguido moderar las demandas sectoriales que podrían haber llevado a incrementos "irresponsables" del gasto público o a un conflicto feroz. Finalmente, la relativamente cohesiva organización del Estado chileno, en especial la efectiva coordinación ejercida por la Secretaría General de la Presidencia y por el Ministerio de Hacienda (Rehren 1993: 24-27), limitaron la influencia que los grupos sociales podrían haber alcanzado a través del *lobbying* sobre diversas oficinas del Estado. Protegidos de esta manera de las "excesivas" demandas populares, los artífices de las políticas económicas han tenido espacio para actuar principalmente sobre la base de criterios técnicos con el fin de mantener el equilibrio macroeconómico.

Específicamente, ¿qué políticas fueron establecidas por las administraciones de Aylwin y de Frei? Para garantizar la estabilidad económica y mantener el crecimiento rápido, los nuevos gobiernos democráticos buscaron optimizar un conjunto de objetivos diferentes (Rosales 1998; entrevista Marfán 1998), en particular baja inflación, un presupuesto equilibrado, una tasa de cambio competitiva, y un déficit sostenible en la balanza de pagos.³ La tarea más urgente para la administración Aylwin al tomar posesión en marzo de 1990 era reducir la inflación, a la que los incrementos en el gasto público decretados por el gobierno de Pinochet por motivos electorales habían llevado a un peligroso —para estándares chilenos— 27% en 1990. Sin embargo el nuevo gobierno buscaba controlar la inflación en forma gradual (Banco Central 1997: 17-18), no a través de un programa de shock como en Argentina, Brasil y Perú. Un esfuerzo drástico para cortar la inflación comprometería el crecimiento y las tasas de empleo a través de exorbitantes tasas de interés, erosionaría la competitividad de las exportaciones a través de una excesiva valoración de la moneda, e impediría las políticas sociales para mejorar la igualdad a través de cortes presupuestarios. Para evitar estos efectos colaterales negativos, el gobierno de Aylwin adoptó un enfoque equilibrado y gradual en su política macroeconómica.

En la primera mitad de la década de los noventa, los responsables de la política económica equilibraron estos objetivos en forma bastante exitosa. Tras la toma del mando, la administración Aylwin dio total respaldo a las políticas monetarias restrictivas iniciadas por el Banco Central autónomo con el fin de reducir la inflación. El nuevo

³ Este déficit fue la consecuencia de pagos de la deuda externa no cubiertos por el superávit comercial chileno.

gobierno defendió este incremento en las tasas de interés (Foxley 1993: 62) y contribuyó a la contracción económica al aprobarse una importante reforma fiscal que transfirió 2% del PBI de manos privadas a las arcas públicas (véase más abajo). Aunque redujeron la tasa de crecimiento del PBI a un 3,3% en 1990 (Aninat 1997: 1), estas políticas macroeconómicas conservadoras lograron disminuir la inflación al 18,7% en 1991. En respuesta a este éxito inmediato, el Banco Central y el gobierno aplicaron políticas más expansionistas, y el crecimiento alcanzó un 7,3% en 1991 y un muy elevado 11% en 1992 (INE 1997: 178). Para prevenir el recalentamiento de la economía y para reducir aún más la inflación (12,7% en 1992) los responsables en el tema económico aplicaron frenos en 1993 —a pesar de que las elecciones generales estaban planeadas para diciembre, lo que induce a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a incrementar el gasto y promover el crecimiento. Estos esfuerzos en favor del ajuste redujeron la inflación al 8,9% en 1994, pero limitaron el crecimiento al 4,2% e impulsaron el desempleo, que representaba un 6,2% de la fuerza laboral en el momento más próspero a fines de 1992, a 7,8% en el último trimestre de 1994 (INE 1997: 95).

Desafortunadamente, tras la caída inicial de la inflación, las nuevas reducciones resultaron cada vez más difíciles de lograr. En sus intentos por alcanzar los bajos niveles inflacionarios que predominan internacionalmente, el Banco Central independiente ha presionado para limitar el gasto público y privado, ha mantenido altas tasas de interés (Banco Central 1997: 13-14, 35-37), y ha aceptado una rápida valoración de la moneda, lo que reduce el costo de las importaciones que constituyen un importante factor en los costos de la economía abierta chilena. Como resultado, sin embargo, el costo de las exportaciones ha crecido en los mercados internacionales, y el costo sustantivo del crédito ha obstruido la realización de nuevas inversiones, especialmente por parte de pequeñas y medianas empresas que carecen de acceso al mercado internacional de capitales (Rosales 1998: 222). Dado que estas firmas participan en forma desproporcionada en el procesamiento de los bienes primarios y en otras actividades industriales, los esfuerzos para incrementar el valor agregado de las exportaciones, discutidos en detalle en la sección siguiente, se han visto perjudicados. Así, los logros de las políticas macroeconómicas chilenas durante principios de la década de los noventa han dificultado la continuación del éxito y han agravado los dilemas inherentes al esfuerzo de optimizar múltiples objetivos, en lugar de privilegiar un objetivo único.

Estos dilemas han sido exacerbados grandemente por culpa de un shock externo inesperado, el masivo ingreso de capital extranjero a principios de los años 90. Las recesiones en el primer mundo y la percepción del fin de la crisis de la deuda tornaron a los países latinoamericanos nuevamente atractivos para los inversionistas externos. Los antecedentes de Chile en términos de estabilidad económica y crecimiento sostenido, y la aceptación del modelo de mercado por parte del nuevo gobierno democrático —eliminando el riesgo político— transformaron al país en un objetivo particularmente prometedor para los inversionistas externos (Labán y Larraín 1994: 120). Mientras que la mayoría de las naciones dan la bienvenida al capital extranjero, que les permite alcanzar niveles de consumo e inversión que están más allá de la propia capacidad, el nuevo gobierno democrático de Chile percibió un flujo masivo de capital como una

amenaza para la estabilidad económica en el mediano plazo. La esterilización de este flujo por medio de la acumulación de reservas en moneda extranjera resultaría demasiado costosa para el Banco Central, y su utilización para incrementar el gasto público y privado sería peligrosa al expandir el déficit de la balanza de pagos chilena a niveles insostenibles. El torrente de recursos externos también amenazaba con causar una excesiva apreciación del peso, lo que afectaría la competitividad de las exportaciones (entrevista Marfán 1998). Así, Chile estaba por sufrir una variante del *Dutch disease* en la era de la globalización financiera (Hojman 1995: 128-129). Su éxito económico estaba atrayendo voluminosos flujos de capital que ponían en riesgo el desarrollo exportador, la principal base para el éxito futuro.

Para prevenir estos riesgos, el gobierno impuso en 1991 —entre otras medidas— un encaje no remunerado sobre todos los ingresos de capitales (con excepción de la inversión extranjera directa) y lo volvió más oneroso en los años subsiguientes. La imposición de este encaje efectivamente creó un impuesto que se incrementaba progresivamente cuanto más corto era el término de vencimiento del préstamo o la inversión de portafolio (Agosin y Ffrench-Davies 1997: 306-316). Estas restricciones, divergentes del precepto neoliberal de libre movilidad de capitales adoptado por el régimen pinochetista, elevaron el costo de las inversiones de corto plazo a niveles prohibitivos y así desincentivaron la especulación e inmunizaron a Chile contra los ciclos de expansión y crisis causados por la alta volatilidad del movimiento internacional de capitales. La adopción de estas medidas mostró que una economía abierta de pequeñas dimensiones puede retener una autonomía defensiva considerable frente a las fuerzas de mercado internacionales, y puede protegerse de los efectos más perniciosos de la globalización financiera (confr. Strange 1996).

Los especuladores encontraron salidas, sin embargo, y una cantidad de inversionistas anticipó ganancias incluso pagando el impuesto implícito en el encaje no remunerado. De hecho, los flujos de capital se incrementaron sustancialmente en 1996 y 1997, causando una significativa apreciación de la tasa de cambio real, que alcanzó 7.7% en términos reales durante 1997 (Aninat 1998: 8). Durante los meses recientes, el efecto contagioso de la crisis financiera asiática ha incrementado la fuga de capitales y temporariamente revertido estas presiones (Agosin y Ffrench-Davies 1997: 312-313, 319-320). Pero resulta poco claro si las restricciones impuestas por el gobierno para administrar el ingreso de capitales están perdiendo efectividad en el mediano plazo.⁴ Como resultado, el desarrollo exportador de Chile podría enfrentar crecientes dificultades (véase *infra*).

Más allá de su énfasis en preservar el equilibrio macroeconómico, la nueva democracia se desvió significativamente del régimen militar en su política presupuestaria. La dictadura había cortado el gasto público, en especial aquellos gastos vinculados a programas sociales, y reducido la carga fiscal con el fin de debilitar el Estado y darle al sector privado mayor libertad. Precisamente para prevenir el ciclo populista, que puede ser disparado por una explosión de demandas sociales insatisfechas

⁴ Entrevista Marfán 1998. De hecho, el gobierno redujo los encajes no remunerados en junio y septiembre de 1998 con el fin de impulsar una bolsa de valores en baja.

(cfr. Sachs 1989; Foxley 1993: 7, 17-19, 26-28), la administración Aylwin estuvo decidida a aliviar los severos problemas sociales heredados del régimen de Pinochet. Para financiar estos incrementos en el gasto social de manera responsable, preservando el equilibrio presupuestario, el nuevo gobierno promovió una importante reforma fiscal que buscaba elevar la carga fiscal en un sustantivo 2% del PBI. La mayor parte de las transformaciones propuestas apuntaban al sector empresario y a la clase media-alta, logrando así un efecto redistributivo, aunque un incremento en el (distributivamente neutro) impuesto al valor agregado resultaba también indispensable para disponer de suficientes recursos para las iniciativas sociales más costosas. Derrotada en las elecciones de 1989 y dispuesta a hacer algunos sacrificios para legitimar el modelo de mercado, la derecha política y económica dio su interesada aprobación a este importante cambio (Marcel 1997: 67-71; entrevista Marfán 1993).

Dado que la reforma fiscal terminó por elevar la carga impositiva más allá de lo planeado (entrevista Marfán 1998) y que el excepcional crecimiento económico chileno impulsó grandemente la recaudación fiscal, el gobierno —bajo presiones del empresariado y los partidos de derecha— acordó una gradual reducción de la carga impositiva manteniendo, sin embargo, el efecto redistributivo neto de la reforma de 1990 (Weyland 1997: 44, Marfán 1998: 569). Debido al crecimiento sostenido, los gobiernos de Aylwin y Frei siempre consiguieron alcanzar un superávit presupuestario al tiempo que incrementaban el gasto social significativamente. Así, el principio ortodoxo de equilibrar el presupuesto no impidió los esfuerzos gubernamentales para aliviar la “deuda social” chilena.

A pesar de estos esfuerzos, muchos problemas sociales —especialmente una marcada desigualdad— persistieron (véase la sección tercera más adelante). Como resultado, el descontento político y social creció lentamente, y los debates sobre este tema se intensificaron dentro de la Concertación. En este contexto, la cuestión fiscal nuevamente cobró atención en 1997 y 1998. En defensa de esfuerzos más decisivos para combatir los males sociales y de un papel más activo del Estado en la economía (Villarzú 1998: 7-8; “Ministro Villarzú” 1998), el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, Juan Villarzú, propuso otra reforma fiscal. Sin embargo, su recomendación de que la carga fiscal chilena fuera progresivamente elevada del presente 18% al 25% del PBI despertó ruidosas protestas por parte del empresariado y de la derecha. Al mismo tiempo, el ministro de Hacienda Eduardo Aninat rechazó la “interferencia” de Villarzú en un área que reclamaba como de su exclusiva competencia. Lo que es más importante, la crisis financiera asiática, que también amenazó con erosionar la confianza de los inversionistas en los mercados latinoamericanos, hizo aparecer cualquier controversia sobre incrementos impositivos como inoportuna, y el Presidente Frei archivó el tema a principios de 1998 (entrevistas confidenciales con el autor, Santiago, junio de 1998). Así, la cautela del gobierno por satisfacer los requerimientos del modelo de mercado obstaculizó los esfuerzos adicionales por combatir los problemas sociales de Chile.

A pesar de estas limitaciones, las políticas económicas cautas adoptadas por los gobiernos de Aylwin y de Frei han tenido muchos resultados positivos. La inflación se redujo geométricamente del 27.3% en 1990 al 6.2% en 1997. Dado que los sectores pobres

disponen de pocos recursos para defenderse contra los incrementos de precios sostenidos, esta reducción posiblemente tuvo un efecto favorable para la equidad. Al limitar la incertidumbre enfrentada por los agentes privados al planificar sus inversiones, la estabilidad de precios también contribuyó al crecimiento, que en promedio alcanzó un magnífico 6,6% entre 1990 y 1997. El crecimiento sostenido también redujo el desempleo, que alcanzó meramente el 5,3% en el primer trimestre de 1998 (INE 1998a: 2), y condujo a un lento pero sostenido crecimiento del salario real, que se elevó en un 22,3% entre abril de 1993 y marzo de 1998.⁵ Creando las condiciones para el crecimiento futuro, en 1996 las tasas de ahorro e inversión alcanzaron 23,3% y un sin precedentes 28,3% del PBI respectivamente (Aninat 1997: 8; Marshall y Velasco 1998: 42-43). Más allá de los incentivos económicos creados por el modelo de mercado —incluyendo la privatización de la seguridad social impuesta por el régimen pinochetista— y el rendimiento estelar de la economía chilena, otros dos factores contribuyeron a estos logros: ahorradores e inversionistas se sintieron seguros gracias a las políticas macroeconómicas cautas y responsables de la nueva democracia, y por el hecho de que la Concertación aceptó y así legitimó los contornos básicos del sistema de mercado.

Además, los controles sobre el ingreso de capital extranjero volátil evitaron los ciclos de crecimiento y crisis que México y Argentina experimentaron durante la primera mitad de la década de los noventa. De hecho, los efectos de la crisis del peso mexicano, que requirió esfuerzos de ajuste draconianos en ambos países, fueron menores en Chile. Incluso la crisis financiera asiática causó menos daño en Chile —por ejemplo, en cuanto a la caída del mercado bursátil— que en otras naciones latinoamericanas.

Pero, ¿cuáles han sido los efectos de las cautelosas políticas macroeconómicas “conservadoras” sobre la promoción del desarrollo económico de largo plazo, el mejoramiento de la equidad social, y la consolidación democrática? La cautela del gobierno, ¿ha impuesto rígidos condicionamientos a estos objetivos, o acaso los beneficios han superado los costos?

Políticas de desarrollo activas

Las reformas de mercado impuestas por el régimen de Pinochet tornaron las exportaciones en el motor del desarrollo económico chileno. Durante fines de los años 80, casi todas las exportaciones consistían en bienes primarios, pero el país ha alcanzado una considerable diversificación en términos de los productos vendidos y de los países compradores. El predominio tradicional del cobre ha disminuido sustancialmente, cayendo de un 75,5% del valor exportado en 1970 a un 46% en 1990 (Ramos y Díaz 1998: 78). En la década de los ochenta ganaron relevancia la silvicultura, la pesca, y los productos agropecuarios, especialmente frutas frescas. Entre las naciones compradoras, Europa occidental ha perdido importancia relativa: su participación cayó del 61% en 1970 al 37% en 1990, en tanto las exportaciones

⁵ INE (1998b: 5). El INE modificó su índice para incrementos del salario real en abril de 1993. Por ende, no existen series de tiempo consistentes para la década de los noventa.

chilenas ganaban terreno en Asia y —en menor medida— en otros países latinoamericanos (Ramos y Díaz 1998: 78).

Los nuevos gobiernos democráticos enfrentaron la tarea de consolidar y extender este modelo exportador, que había ayudado a generar una tasa de crecimiento promedio del 6% del PBI en la segunda mitad de los años 80. Una vez más este éxito, que contrastaba marcadamente con las crisis económicas severas que afectaban a otros países latinoamericanos durante este período, favoreció la continuidad antes que el cambio radical. Actuando cuidadosamente, las administraciones de Aylwin y Frei decidieron profundizar y mejorar la estrategia exportadora de desarrollo, antes que buscar su reemplazo.

¿Qué cambios impulsaron los nuevos gobiernos democráticos? Muchos economistas, especialmente los asesores de la coalición de centro-izquierda que asumió el poder en 1990, consideraban el modelo basado en las exportaciones primarias como una estrategia de desarrollo subóptima. De acuerdo con su perspectiva, los mercados de materias primas tienen menor capacidad de expansión que los mercados de productos industrializados, en especial los de alta tecnología. Aquellos mercados están también sujetos a drásticas fluctuaciones resultantes del ciclo económico. Y, al exportar materias primas mientras importaba bienes industrializados, Chile renunciaba a los beneficios del procesamiento industrial —la generación de ganancias y capital para el empresariado, de ingresos fiscales para el Estado, y de empleo para los trabajadores⁶— en beneficio de otros países (Ominami y Madrid 1989; Díaz 1995; Meller 1996; Ramos y Díaz 1998). Estos economistas por ende defendieron la postura de que Chile debía hacer un esfuerzo decidido para otorgar a sus exportaciones mayor valor agregado y así alcanzar una “segunda fase” del desarrollo exportador. El país debería tratar de procesar sus abundantes recursos primarios, vendiendo, por ejemplo, muebles y vinos antes que maderas y uvas.

¿De qué modo podía el Estado chileno promover este avance del modelo exportador? La reforma neoliberal limitó severamente los instrumentos del Estado para intervenir en la producción. Principios sacrosantos de la política —como las tarifas aduaneras uniformes sin diferenciación sectorial— impedían la implementación de una “política industrial” a la Corea del Sur. El Estado chileno carecía de la capacidad institucional y —dado el compromiso ideológico de la elite empresarial con el neoliberalismo— del respaldo político para transformar la economía favoreciendo a ciertos sectores sobre otros. El modelo neoliberal asignaba al mercado la tarea de seleccionar a los sectores ganadores y perdedores. Los instrumentos de política pública utilizados por el Estado deberían ser neutrales en términos sectoriales (véase Aninat 1997: 12).

Los condicionamientos inherentes al modelo de mercado y las limitaciones provenientes del tamaño de la economía chilena, los recursos acumulados, y el ingreso relativamente tardío a los mercados mundiales, tornaron imposible adoptar el “modelo

⁶ El procesamiento de las materias primas en Chile es en buena medida trabajo-intensivo (Meller 1996: 30-31) y así —dada la abundancia de trabajo barato— resulta parte de las ventajas comparativas del país.

coreano" y perseguir una industrialización plena. Para evitar el confinamiento de Chile a las exportaciones primarias, los responsables de la política económica en los nuevos gobiernos democráticos propusieron estratégicamente que Chile imitara a los "países nórdicos" (Escandinavia y Canadá), los cuales inicialmente exportaban sólo materias primas pero a lo largo del tiempo comenzaron a procesar estos recursos y desarrollaron exportaciones industriales en forma gradual (Díaz 1995: 82-83; Ramos y Díaz: 98-101). Esta opción intermedia entre un modelo de libre mercado y una estrategia estatal intervencionista se basaría en las ventajas actuales de Chile (su riqueza en recursos naturales) pero a lo largo del tiempo mejoraría estas ventajas competitivas a través de la incorporación de capital físico, tecnología, y "capital humano" a los procesos de producción. Los mercados internacionales —no el Estado— decidirían qué productos Chile podría exportar en forma rentable, pero el Estado promovería el desarrollo exportador resolviendo las fallas del mercado. Ofrecería infraestructura, tecnología, inversiones de capital (especialmente para pequeñas firmas con dificultades de acceso a los mercados de capital), capacitación laboral, y educación general en Chile, y brindaría información sobre las exportaciones chilenas y las oportunidades de inversión a los compradores externos y a los capitalistas emprendedores. Dado que estas contribuciones para modernizar el sector exportador chileno tenían carácter de bienes públicos, el sector privado —librado a su propia dinámica— sería incapaz de ofrecerlas en grado suficiente. La intervención activa del Estado era necesaria, por ende, para cubrir esta brecha. Los nuevos gobiernos democráticos entendieron que el sostenimiento exitoso de una economía altamente orientada a las exportaciones operando en mercados mundiales competitivos dependería de la acción deliberada del Estado, no simplemente de las fuerzas del mercado. El Estado debería también utilizar su capacidad de negociación en las tratativas comerciales internacionales para abrir nuevos mercados. Por último, las políticas macroeconómicas del gobierno deberían ayudar a preservar la competitividad de las exportaciones chilenas.

Las políticas económicas fiscalmente conservadoras adoptadas por los gobiernos de Aylwin y de Frei, ¿respaldaron o afectaron esta estrategia de desarrollo intermedia? Por un lado, la estabilidad económica es condición indispensable para la inversión doméstica y extranjera y, de este modo, para cualquier intento por modernizar las exportaciones chilenas. Además, los controles sobre el ingreso de capitales externos limitaron las presiones para incrementar la tasa de cambio que amenazaban con hacer menos competitivas las exportaciones chilenas. Por otra parte, la determinación de mantener el presupuesto equilibrado puso un límite a los recursos públicos disponibles para las actividades de promoción en apoyo del mercado. Lo que es más, los esfuerzos para reducir la inflación a través de elevadas tasas de interés y de la revaluación de la moneda afectaron la expansión de las exportaciones industriales al hacer poco rentables las nuevas inversiones —especialmente para las pequeñas y medianas empresas— y al elevar el costo de los productos chilenos en los mercados internacionales (Rosales 1998: 222).

¿Qué tipo de políticas de desarrollo y qué resultados emanaron de este conjunto complejo de objetivos y limitaciones? Los nuevos gobiernos democráticos buscaron extender y profundizar el desarrollo exportador chileno de diversas formas. Ante todo, el gobierno de Aylwin liberalizó aún más el comercio reduciendo los aranceles a la

importación de un 15% uniforme a un 11% en junio de 1991 (Marfán 1998: 560-2). Al reducir el costo de la importación de bienes de capital y otros insumos, la reducción arancelaria tornó más competitivas a las exportaciones chilenas. Desde 1996, el gobierno de Frei intentó reducir más los impuestos aduaneros, pero la insistencia de la administración en compensar las pérdidas para el erario público a través de un aumento impositivo —tal como su predecesora había hecho en 1991 para equilibrar el presupuesto al aumentar el gasto social— creó un obstáculo, dada la resistencia tenaz del sector privado y de sus aliados de derecha en el congreso a un aumento sustancial en los impuestos. De cualquier modo, al crear una difícil competencia internacional para las exportaciones chilenas, la crisis financiera asiática ofreció un nuevo impulso a los esfuerzos de reducción arancelaria. Como resultado, un proyecto de ley para reducir los aranceles del 11% al 6% a lo largo de cinco años, y para incrementar los impuestos al consumo con el fin de cubrir parte de la pérdida fiscal, fue aprobado en septiembre de 1998.

Resulta interesante notar que los sectores que (insisten en que) han sufrido desproporcionadamente por culpa de la intensificación de la competencia internacional y de la tasa de cambio sobrevaluada, en especial la agricultura tradicional (no exportadora) y los exportadores de manufacturas, utilizaron este debate como una oportunidad para proponer aranceles diferenciados que les hubieran brindado una protección especial. Irónicamente, el gobierno defendió firmemente las tarifas uniformes —uno de los principios rectores neoliberales— en tanto sectores de la derecha económica y política, que usualmente no se cansan de proclamar su adhesión al neoliberalismo, fueron presa de las tentaciones proteccionistas.

Los gobiernos democráticos también utilizaron medios diplomáticos para garantizar a Chile un mejor acceso a importantes mercados. El gobierno de Aylwin apoyó una mayor liberalización del comercio multilateral al firmar los acuerdos finales de la Ronda Uruguay del GATT, los cuales —entre otras cláusulas— liberalizaron el intercambio de servicios, redujeron las barreras no arancelarias al comercio y las hicieron más transparentes, y fortalecieron la resolución internacional de disputas. A través de estas negociaciones, Chile logró diversas concesiones de sus principales socios comerciales del primer mundo, mejorando el acceso a los mercados para sus productos agrícolas e industriales (Sáez, Salazar y Vicuña 1995: 49-54).

Como alternativa, Chile también buscó la integración económica regional, tanto con Norteamérica como con otros países sudamericanos. Al garantizar a algunos socios comerciales aranceles más bajos, estos acuerdos se apartan del esfuerzo neoliberal por crear condiciones neutrales y uniformes para el comercio internacional, pero auguran mejorar el acceso de Chile a mercados prometedores. De hecho, una vez que el movimiento de integración regional estaba en marcha, Chile no tuvo más alternativa que buscar su asociación, para evitar quedar fuera de los bloques comerciales emergentes (Ministerio de Hacienda 1993: 4, 9; véase también Guzmán 1996: 3). De otro modo, hubiera sufrido con el desvío del comercio que normalmente generan los acuerdos regionales al reducir artificialmente el costo de las exportaciones de los países miembros en detrimento de los no miembros.

Pero, ¿a qué socios comerciales debía favorecer Chile? ¿Debería ante todo orientarse

al mercado estadounidense e intentar ingresar a NAFTA, o resultaban más prometedores los países latinoamericanos? Las posturas frente a este importante tema estaban divididas. Esencialmente, las grandes empresas, que exportan fundamentalmente materias primas y productos primarios mínimamente procesados a los mercados del primer mundo, favorecerían una asociación con NAFTA. En contraste, las pequeñas y medianas empresas, que desproporcionadamente exportan manufacturas y materias primas altamente procesadas, y que principalmente apuntan a los mercados latinoamericanos, defendían la integración al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (entrevista Bayer 1998; CPC 1996: 7). Esta estrategia se concentraría en mercados con un gran potencial de expansión y favorecería los esfuerzos de Chile por incrementar sus exportaciones industriales, 30% de las cuales fueron vendidas a miembros de MERCOSUR en 1993 (Sáez, Salazar y Vicuña 1995: 61). Pero la gran inestabilidad de los países de MERCOSUR, algunos de los cuales habían experimentado hiperinflación recientemente y apenas habían comenzado a instrumentar reformas de mercado, generó preocupación en Chile (Ministerio de Hacienda 1993: 4-5).

Junto a esto, algunos sectores criticaron la posibilidad de una mayor apertura al comercio internacional. La agricultura tradicional, que tiene bajos niveles de productividad (Rosales 1998: 222) y por ende carece de competitividad, temía por su propia supervivencia. Dada la fortaleza política de este sector, que está concentrado en ciertas regiones y bien representado en el Congreso, el gobierno debió prometer una protección especial (si bien temporaria) y apoyo financiero para adaptar la producción. En 1993 y 1994 los sindicatos, en especial la asociación nacional, la CUT, también manifestaron su temor a que una mayor liberalización de las importaciones pusiera en peligro las fuentes de trabajo y forzara una reducción salarial (Barrera 1996). La CUT presionó entonces por "cláusulas sociales" que limitaran los costos de la integración económica para los trabajadores (CUT 1993).

Este importante debate fue temporariamente "resuelto" por la incapacidad del Presidente Clinton para persuadir al congreso estadounidense de que le concediera autoridad discrecional (*fast-track authority*) para negociar un acuerdo de libre comercio con Chile. Para evitar la exclusión (SECC 1996: 5-6), los gobiernos de Aylwin y Frei promovieron la asociación con el bloque comercial emergente en Sudamérica. Pero se mantuvieron cautos porque los miembros de MERCOSUR estaban comprometidos con principios que divergían de la política comercial chilena, especialmente al retener aranceles diferenciados y relativamente elevados (Agosin 1994: 6). En lugar de buscar membresía plena, Chile firmó un acuerdo de asociación en 1996, lo que aseguró una gradual liberalización del comercio con los países de MERCOSUR, pero al mismo tiempo permitió a Chile mantener su propia política arancelaria frente a otras naciones.

En tanto estas medidas facilitaban el ingreso de Chile a importantes mercados, el gobierno instrumentaba una serie de programas destinados a impulsar la competitividad de las exportaciones y a modernizar las ventajas comparativas de Chile. Entre los sesenta y cinco "principales instrumentos de apoyo a la transformación productiva" (Ministerio de Economía 1998) muchos estaban orientados a las pequeñas y medianas empresas, las que tienen una participación desproporcionada en la

producción de exportaciones industriales y de materias primas altamente procesadas. Por ejemplo, estas empresas reciben un subsidio sustantivo a las exportaciones (el cual, de acuerdo con los reglamentos de la Organización Mundial del Comercio, deberá ser modificado para el 2003). El gobierno también les brinda apoyo para importar bienes de capital, desarrollar o adquirir tecnología, mejorar su gerencia, y aventurarse en los mercados externos. En el curso de los años 90, el gobierno incrementó grandemente los recursos destinados a varios de estos programas, especialmente en las áreas de innovación tecnológica y de modernización gerencial (CORFO 1997). En 1997, el monto total invertido en estas actividades, ejecutadas desde una variedad de oficinas públicas, alcanzó al menos 413 millones de dólares; el subsidio a las exportaciones demandó por sí solo 134.1 millones (Ministerio de Economía 1998: 26).

La nueva democracia hizo esfuerzos particularmente decididos para mejorar la capacitación laboral y la educación general con el fin de incrementar la productividad del trabajo, impulsar la competitividad internacional de Chile, y desarrollar sus ventajas comparativas. En el futuro, el atractivo de los productos chilenos para los compradores extranjeros no debería basarse en la mano de obra barata, una estrategia que demandaría salarios permanentemente deprimidos. Por el contrario, la fuerza laboral debería adquirir un cada vez mayor nivel de habilidades básicas y aplicadas con el fin de participar en procesos de producción crecientemente complejos y tecnológicamente más sofisticados. Mejor entrenamiento y educación resultaban condiciones indispensables para la "segunda fase exportadora", es decir, el desarrollo de materias primas procesadas y de manufacturas.

Los gobiernos de Aylwin y Frei por lo tanto expandieron y mejoraron los programas públicos de capacitación laboral, que ofrecen incentivos fiscales para el desarrollo de actividades de entrenamiento por parte de los empleadores.⁷ Entre 1989 y 1996, el número de trabajadores que tomaron parte en estos cursos de entrenamiento subsidiados creció en 142% hasta alcanzar 451.934, lo que equivale al 8,5% de la fuerza de trabajo (SENCE 1997: 13, 17). Dado que estos subsidios impositivos eran aprovechados en forma predominante por las grandes empresas (Gutiérrez 1996: 10-11; Agosin y Ffrench-Davis 1998: 141), el gobierno de Frei sancionó modificaciones legales que incrementaron sustancialmente los incentivos fiscales para que las pequeñas firmas ofrecieran capacitación laboral (SENCE 1998: 12-13). Dado que las pequeñas firmas contribuyen en forma desproporcionada al procesamiento de materias primas y de manufacturas, esta reforma buscaba modernizar el modelo exportador chileno, además de promover una mayor equidad social.

La reforma de la educación general iniciada por la nueva democracia chilena también busca mejorar las ventajas comparativas del país en el largo plazo (Cox 1997; Angell 1997). Los gobiernos de Aylwin y de Frei hicieron especiales esfuerzos para incrementar la calidad de la educación, por ejemplo introduciendo incentivos para la actividad de los maestros (entrevista Montt Leiva 1995). De este modo, buscaron, entre otras cosas, expandir la base de mano de obra calificada y facilitar la introducción de

⁷ Haagh (1997) muestra sin embargo que estos programas no son demasiado efectivos.

tecnologías productivas de mayor complejidad, v.g., en el procesamiento de materias primas. Así, las iniciativas de reforma en las áreas de capacitación laboral y educación general fueron concebidas para ayudar a Chile a alcanzar la "segunda fase exportadora".

¿Cuáles han sido los resultados de estas políticas de desarrollo activas? Por supuesto que es necesario hacer una salvedad: es virtualmente imposible evaluar en qué medida los éxitos del sector exportador chileno se deben a las políticas gubernamentales más que a las decisiones autónomas del sector privado. Por ejemplo, es notoriamente difícil medir la efectividad de los incentivos fiscales instrumentados por el Estado. ¿Inducen realmente a los agentes privados a realizar inversiones que de otro modo no se hubieran materializado, o apenas ofrecen un "regalo" para empresarios que hubieran invertido de cualquier manera? Como resultado de estas dificultades, el tratamiento que sigue solamente puede evaluar los resultados finales, no determinar la contribución de las políticas públicas a estos resultados.

Durante la década de los noventa, Chile logró un enorme crecimiento adicional de sus exportaciones. Entre 1990 y 1997 sus ventas en el exterior crecieron en 102,1%, escalando de 8.370 millones de dólares a 16.920 millones. Esta expansión exportadora hizo un aporte sustancial al crecimiento sostenido que el país experimentó durante aquellos años. Chile también tuvo éxito en diversificar su comercio al incrementar el número de productos colocados en el exterior, el número de firmas exportadoras, y el número de países clientes (Ramos y Díaz 1998: 78; Rosales 1998: 211-12). Continuando la tendencia a la desconcentración regional, la participación de la Unión Europea en el total exportado cayó aún más, del 37% en 1990 al 24,8% en 1997, mientras que la participación de Asia, Norteamérica, y América Latina (sin México) se incrementó del 26% al 33,5%, del 18% al 19,3% y del 13% al 18,6% respectivamente.⁸

El crecimiento exportador chileno no ha sido de naturaleza puramente "cuantitativa", impulsado por la aplicación de los mismos procesos productivos a una mayor cantidad de recursos naturales. Las empresas no han simplemente talado más árboles o pescado más salmón, por poner un ejemplo. En lugar de hacer más de lo mismo, han realizado nuevas actividades cada vez mejor. La constante actualización de los procesos productivos ha conducido a un tremendo aumento en la productividad. La productividad laboral creció en promedio un 4,1% anual entre 1990 y 1996 (Rosales 1998: 217) y un 5,3% anual entre 1994 y 1996 (Aninat 1997: 9). Estas tasas son abiertamente superiores a los incrementos alcanzados en la mayor parte de los otros países latinoamericanos y del primer mundo (Rosales 1998: 220-21). El fuerte incremento en la productividad resultó crucial para mantener la competitividad de las exportaciones chilenas, especialmente a la luz de la continua apreciación de la moneda nacional (entrevista Marfán 1998).

Chile también avanzó en la senda de la "segunda fase exportadora" al incrementar el valor agregado de sus exportaciones. La venta de productos manufacturados y de materias primas altamente procesadas pasó de representar el 13,1% de los ingresos totales por exportaciones del país en 1990, al 21,7% en 1996 (García

⁸ Para 1990, véase Ramos y Díaz 1998:78; los datos para 1997 fueron calculados sobre la base de Banco Central (1998: 350)

1998: 18). Las exportaciones de productos que requieren algún grado de industrialización crecieron del 32,7% de las ventas externas en 1990 al 40,9% en 1997 (estimado a partir de Banco Central 1998: 464). En el curso de los años 90, sin embargo, la exportación de productos manufacturados creció a una tasa cada vez menor. El crecimiento anual cayó drásticamente de un promedio de 32% en 1991/92 a un 8,2% en 1996/97 (ASEXMA 1998: 1). Los exportadores atribuyeron esta caída a la creciente sobrevaluación de la tasa de cambio chilena, que hace aún más difícil modernizar las exportaciones del país (entrevista Marcos 1998, véase también Ramos y Díaz 1998: 94-95). Así, el ingreso de capital extranjero y la decisión de reducir la inflación, causantes de las presiones sobre la tasa de cambio, han afectado los esfuerzos por elevar el valor agregado de las exportaciones chilenas.

El impacto de las políticas económicas sobre la equidad social

La opción cautelosa de la Concertación en términos de políticas económicas, ¿ha impulsado o afectado los esfuerzos para mejorar la equidad social en Chile? Esta importante cuestión plantea dos preguntas. En primer lugar, ¿de qué manera la insistencia en el equilibrio macroeconómico ha afectado las políticas, las medidas impulsadas por el gobierno para atacar los problemas sociales? Segundo, ¿qué impacto han tenido las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre los resultados sociales, especialmente en términos de pobreza y desigualdad?

Después del incremento inicial en los recursos, consecuencia de la reforma fiscal de 1990, las políticas macroeconómicas cautas y la estabilidad y el crecimiento resultantes han continuado alimentando las arcas públicas, lo que ha permitido un enorme y sostenido incremento del gasto social. Entre 1989 y 1997, los gastos del tesoro en programas sociales crecieron más del doble en términos reales; gastos en sectores prioritarios como salud y educación, que habían sufrido cortes presupuestarios sustanciales durante el régimen militar, se incrementaron en 179,3% y en 115,7% respectivamente (estimado a partir de Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos 1998: 64).

Sin embargo, los nuevos gobiernos democráticos no solamente le “ echaron dinero ” a los problemas. También introdujeron importantes modificaciones conceptuales y organizativas en los programas sociales, profundizando el enfoque en los sectores pobres, incentivando una mayor participación de los beneficiarios, e introduciendo criterios de rendimiento en la prestación de servicios (véase el capítulo de Dagmar Raczynski en este volumen). En esta línea, incrementaron notablemente los beneficios monetarios para los desposeídos — como las pensiones asistenciales — y realizaron esfuerzos particulares para elevar los niveles de atención médica y educativos entre los moradores de barrios pobres urbanos y de regiones rurales. El gobierno de Frei hizo un especial esfuerzo para combatir la marginalidad, destinando recursos adicionales para este propósito e intentando desarrollar un enfoque integrador y coordinado para aliviar

la pobreza. Esta iniciativa falló, sin embargo, por culpa de ciertos ministerios tradicionalmente poderosos que resistieron la “interferencia” en sus dominios sectoriales (CIS 1996: 4-5; Hardy 1997: 50-71, 88-98; entrevista Pizarro 1998).

Buscando trascender las entregas de beneficios realizadas por el régimen militar a “súbditos” obedientes, la nueva democracia también promovió una mayor participación en la elaboración e implementación de sus reformas sociales. En diversas ocasiones, los gobiernos de Aylwin y de Frei consultaron y negociaron con los beneficiarios y los proveedores de servicios. Por ejemplo, los incrementos iniciales en las pensiones públicas y en el salario mínimo fueron determinados en negociaciones tripartitas entre el gobierno, los sindicatos y el empresariado. El gobierno de Aylwin también proporcionó estímulos para que la gente pobre mejorara su propia situación. Con este fin creó un fondo social guiado por la demanda, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que respalda proyectos propuestos por potenciales grupos de beneficiarios. Comparada con los otros programas sociales del gobierno, sin embargo, esta iniciativa se ha mantenido reducida en términos presupuestarios y de magnitud (FOSIS 1994: 3, 7, 14, 19) porque los ministerios establecidos disponen de mayor poder en las disputas por los recursos.

El gobierno de Aylwin y, especialmente, el de Frei, también han buscado mejorar la eficiencia y la “productividad” de los programas sociales chilenos, particularmente después de que los primeros incrementos del gasto condujeron a un mejoramiento mucho menor de lo esperado en el número y la calidad de los servicios sociales, así como en la satisfacción de los usuarios. Inspirados por las exhortaciones del Banco Mundial a “reformular el Estado”, los expertos del Ministerio de Hacienda y algunos especialistas en los ministerios sectoriales han impulsado la introducción de criterios de rendimiento en el sector público. Aunque estas iniciativas han enfrentado problemas conceptuales (v.g., cómo medir la productividad de los cirujanos) y han despertado oposición entre el personal civil, han logrado (y fomentado) cierto progreso, especialmente en el sistema educativo, el principal programa de reforma del gobierno en los años recientes.

¿Cuál ha sido el impacto de estas reformas en las políticas sociales —y de las políticas macroeconómicas cautas— sobre la equidad social en Chile? Desde el punto de vista positivo, la pobreza y la indigencia han disminuido enormemente desde el retorno a la democracia, a una tasa mucho más rápida que bajo el régimen militar (Gatica y Ruiz 1993: 1-2). El 38,6% de los chilenos recibía un ingreso por debajo de la línea de pobreza en 1990, pero solamente el 23,2% lo hacía en 1996. Y aunque un 12,9% eran clasificados como indigentes en 1990, apenas un 5,8% permanecían en la pobreza absoluta en 1996 (MIDEPLAN 1998b: 11). Estos mejoramientos simultáneos y la marcada reducción en la brecha de la pobreza (MIDEPLAN 1998b: 25-27, 38-40) sugieren que la prosperidad creciente de Chile “se derramó” en beneficio de la mayor parte de los sectores sociales. El desarrollo económico y las reformas sociales beneficiaron no solamente a los “apenas pobres”, que podían elevarse fácilmente por sobre la línea de pobreza, sino también a muchos entre los verdaderamente pobres, quienes confrontan especiales obstáculos para alcanzar mejores oportunidades vitales.

Desde el punto de vista negativo, la desigualdad social no ha disminuido bajo la nueva democracia. Tras cierto progreso inicial a principios de los noventa (Guardia 1995: 16-17; Magendzo y Vega 1994: 32) la distribución del ingreso monetario se deterioró ligeramente en los años siguientes. Como resultado, el 20% [40%] más pobre de la población recibió 3,8% [12,3%] del ingreso nacional en 1990 (Magendzo y Vega 1994: 32) y el 3,9% [11,9%] en 1996 (MIDEPLAN 1998a: 74); el 20% más rico recibió el 55,8% en 1990, pero el 57,1% en 1996.

¿Cómo puede explicarse el gran éxito del gobierno en el combate contra la pobreza y su fracaso para reducir la desigualdad? Análisis econométricos sugieren que el 80% de la reducción de la pobreza alcanzada a principios de los años 90 fue el resultado del crecimiento económico (incluyendo la generación de empleo), no de las mejoras en la distribución del ingreso alcanzadas durante este período (Larrañaga 1994: 16). Estas estimaciones no prueban, sin embargo, que las políticas sociales hayan tenido un efecto menor. Un número importante de nuevos programas —como la capacitación laboral y el apoyo a las micro-empresas— fueron diseñados para mejorar la capacidad productiva entre los más pobres (Teitelboim 1994: 14-20), y estas iniciativas han contribuido sustancialmente a la reducción de la pobreza (véase el capítulo de Patricio Meller en este volumen).

¿Qué explica la persistencia de una marcada desigualdad social? Desde el punto de vista positivo, la estabilidad económica —especialmente la baja inflación y los controles sobre el ingreso de capital extranjero que evitaron los ciclos de expansión y crisis— ayudaron a prevenir una agudización de las desigualdades distributivas (cfr. Sheahan 1997: 20). Las políticas macroeconómicas cautas del gobierno previnieron las crisis que usualmente imponen costos particularmente elevados a los sectores más pobres por culpa de una escalada en los precios y de creciente desempleo.

Desde el punto de vista negativo, algunos aspectos cruciales de las políticas económicas cautas del gobierno contribuyeron a una mayor concentración del ingreso. Por ejemplo, las elevadas tasas de interés diseñadas para contener la inflación beneficiaron a los grandes inversionistas con mayores ganancias. Y la apreciación del peso afectó especialmente a las pequeñas y medianas empresas que carecen de acceso a los mercados internacionales de capitales. Dado que muchas de estas firmas utilizan procesos de producción trabajo-intensivos y generan bienes y exportaciones manufacturados, sus dificultades afectaron la creación de empleo e impidieron el incremento de los salarios, afectando así a los trabajadores.

Sin embargo la responsabilidad de los gobiernos democráticos por la persistente desigualdad se debe más a faltas de omisión que de obra. Al actuar con considerable cautela, los gobiernos de Aylwin y especialmente de Frei no aprovecharon totalmente el margen de maniobra existente para sancionar reformas en favor de la equidad, a pesar de sus logros indiscutibles en esta área. De hecho, para evitar los riesgos económicos y políticos creados por los esfuerzos redistributivos, la administración Frei enfatizó la reducción de la pobreza y quitó énfasis a los problemas de desigualdad. El gobierno de Aylwin sancionó una importante reforma fiscal redistributiva, diversas reformas laborales, e incrementos sustanciales en el salario mínimo (Weyland 1997: 41-48), y la desigualdad efectivamente disminuyó

durante principios de los 90. En contraste, la administración Frei ha dudado en diseñar una nueva reforma fiscal, y los desacuerdos internos han ayudado a debilitar su iniciativa frustrada de reforma laboral.

Ciertamente, el gobierno de Aylwin fue capaz de aprovechar una oportunidad dorada: la transición a la democracia debilitó a las elites conservadoras políticas y económicas, y las indujo a aceptar ciertos sacrificios para “comprar” legitimidad para el modelo de mercado. Para mediados de los 90, el empresariado y sus aliados de derecha en el Congreso pensaban que ya habían realizado suficientes concesiones y asumieron una postura más intransigente. La mayoría artificial controlada por la derecha en el Senado daba a estas fuerzas poder de veto. Pero la consolidación de la democracia hubiera permitido a la Concertación realizar mayores presiones en beneficio de las medidas redistributivas, y utilizar deliberadamente la “movilización del prejuicio” (Schattschneider 1975: 30) para presionar sobre los bastiones institucionales de la derecha. Aunque el aprendizaje del conflictivo pasado chileno y la necesidad de preservar la confianza de los inversionistas impedían cualquier táctica radicalizada, el gobierno podría haber explotado el peligro que la intransigencia “anti-social” representaba para la derecha política en los comicios venideros. De hecho, como sugieren los desalentadores resultados de las elecciones parlamentarias de 1997, la Concertación enfrentó un desafío electoral no solamente de parte de la derecha, que la empujó a la moderación, sino también del abstencionismo, que podría haber sido probablemente compensado con iniciativas de reforma más decididas.

En resumen, mientras que el nivel de vida de la mayor parte de los pobres en Chile ha mejorado en términos absolutos, la inequidad social pronunciada ha persistido bajo la nueva democracia. Puede argumentarse que el gobierno de Frei, en particular, podría haber hecho mayores esfuerzos en favor de la redistribución del ingreso. Una excesiva cautela política, motivada por el éxito en otras áreas, lo previno de correr este riesgo.

Desafíos futuros

Si bien la estrategia de “crecimiento con equidad” ha sido por el momento altamente exitosa en la mayoría de los frentes (con excepción de la redistribución del ingreso) los responsables de la política económica de Chile enfrentan una serie de importantes desafíos que podrían amenazar su sostenimiento en el futuro. Estos problemas provienen de fuerzas globales de mercado cada vez más poderosas, de una competencia internacional más dura, de crecientes problemas ambientales, y, potencialmente, de las repercusiones políticas de la persistente desigualdad social.

El creciente volumen y la volatilidad de los flujos financieros transnacionales hace cada vez más difícil preservar el equilibrio macroeconómico para una pequeña economía abierta como la de Chile. Como resultado, los requerimientos impuestos por la estabilidad económica imponen condicionamientos más ajustados a las políticas sociales y de desarrollo. Por ejemplo, los controles sobre el capital utilizados exitosamente durante la primera mitad de la década de los 90 para alejar los flujos financieros de

corto plazo parecen haber disminuido su efectividad después de 1996, cuando crecieron las importaciones de capital, causando una revaluación de la tasa de cambio y tornando menos competitivas las exportaciones chilenas (Agosin y Ffrench-Davies 1997: 312-13). Diversas asociaciones comerciales, así como el Ministerio de Economía, advirtieron sobre esta amenaza al desarrollo de las exportaciones (CPC 1996: 5, 7; CPC 1998: 3; Lamarca 1998: 3-4; García 1998: 21; véase también Agosin y Ffrench-Davies 1998: 139), pero el Banco Central rechazó cualquier paso en favor de la devaluación para no comprometer sus objetivos antiinflationarios. Enfrentado a un claro conflicto de objetivos, el poderoso Ministerio de Hacienda se halló perdido con respecto a cómo proceder (entrevista confidencial del autor con funcionario de alto rango del Ministerio de Hacienda, Santiago, junio de 1998).

Resulta poco claro si Chile será capaz de manejar estos crecientes dilemas. Los instrumentos de política tradicionales pueden resultar de limitada utilidad. Por ejemplo, la liberalización de la salida de capitales (v.g., inversiones chilenas en otros países latinoamericanos) ofrece una compensación de corto plazo frente al creciente ingreso de fondos (y puede estimular las exportaciones). Pero al hacer más fácil la salida de los mismos capitales importados, la liberalización financiera puede atraer en el mediano plazo más y más volátiles flujos externos (Labán y Larraín 1994: 139). Así, el mantenimiento del equilibrio macroeconómico junto con la competitividad de las exportaciones constituye un serio desafío que requerirá soluciones innovadoras.

La emergencia de la crisis financiera asiática y de los problemas económicos brasileños presenta desafíos adicionales a los formadores de políticas en Chile. A pesar de las políticas económicas razonables y de la protección proveniente de altas reservas en moneda extranjera, los efectos contagiosos podrían desatar ataques especulativos sobre el peso que crearían considerable incertidumbre y así afectarían la inversión y el crecimiento. La recesión en los mayores mercados para las exportaciones, como el Sudeste Asiático y Brasil, y la caída resultante de los precios internacionales de los bienes primarios, han deprimido los ingresos por exportaciones en Chile, aumentando su déficit de cuenta corriente, reduciendo el crecimiento interno e impulsando el desempleo. Estas tendencias negativas han estimulado la fuga de capitales, lo que ha inducido al gobierno a elevar el encaje no remunerado sobre los ingresos de capital para sostener el debilitado mercado bursátil. Con esta medida, los responsables de la política económica se han privado de un importante instrumento de control, incrementando la vulnerabilidad del país a las fuerzas financieras internacionales. Así, la presente fase de turbulencia económica representa riesgos considerables para Chile.

Incluso si el país logra superar estos problemas coyunturales y sostener las bases de su éxito económico intactas, probablemente confrontará una mayor competencia internacional en el futuro. Movidos en parte por el crecimiento estelar chileno, muchos países latinoamericanos han instrumentado reformas de mercado durante la última década, y algunos de ellos —por ejemplo Argentina, México y Perú— buscan exportar productos similares a los chilenos, como frutas frescas y vinos. El tremendo incremento de la productividad que Chile ha alcanzado durante la última década le ha permitido hasta el momento mantenerse al frente de sus competidores, pero una vez que otros

países alcancen la estabilidad económica, atraigan inversiones en gran escala, y absorban nuevas tecnologías, podrían perfectamente alcanzar su nivel y eventualmente superar a los productores chilenos. Al invocar el éxito reciente del país en sus incrementos de productividad, los decisores chilenos no parecen tomar este riesgo muy seriamente (entrevista confidencial del autor en el Ministerio de Economía, Santiago, mayo de 1998). La crisis financiera asiática, sin embargo, que ha causado ya devaluaciones entre los "súper exportadores" de la región, ha forzado a Brasil a seguir sus pasos, y puede afectar a otros países latinoamericanos de la misma forma, está exacerbando la competencia en los mercados mundiales. Cabe esperar que las políticas de desarrollo activas de Chile y sus esfuerzos por mejorar la capacitación laboral y la educación general le permitirán soportar esta ofensiva.

Particularmente si las condiciones económicas para el rápido desarrollo a través de las exportaciones continúan vigentes, Chile podría enfrentar severos problemas ambientales en un futuro cercano, los que limitarían un mayor crecimiento. Dado que un gran porcentaje de las exportaciones continúa basado en bienes primarios, el consumo no controlado de recursos naturales amenaza el potencial productivo del país en ciertas áreas, especialmente la pesca y, tal vez, la silvicultura (Clapp 1998: 30). Además, los grupos ecologistas transnacionales y domésticos podrían ejercer mayor presión sobre las empresas privadas y el gobierno para combatir la destrucción del medio ambiente. Las medidas de protección incrementarían el costo de la producción y así harían a Chile menos competitivo en los mercados internacionales.

El gobierno ha debido imponer restricciones a ciertos sectores, por ejemplo para prevenir la explotación pesquera excesiva. Como resultado, las exportaciones de ciertos productos —como la harina de pescado— han sufrido (Banco Central 1997: 12). Otros programas destinados a aliviar los problemas ambientales han, sin embargo, impulsado el crecimiento económico. Por ejemplo, el programa de reforestación introducido en 1974 ha expandido las áreas forestadas de Chile, revertido la erosión del suelo, y permitido al mismo tiempo que el país exporte más productos derivados de la silvicultura (Meller, O’Ryan y Solimano 1996: 265, 269). Y aunque los estándares ambientales más estrictos pueden imponer mayores costos a varias empresas productivas y así afectar la exportación de bienes, también pueden tornar el país más atractivo para el turismo, un importante sector para el crecimiento. Si bien resulta difícil cuantificar el costo de un reordenamiento ambiental (cfr. Meller, O’Ryan y Solimano 1996: 267-269) y virtualmente imposible estimar el efecto neto de las tendencias favorables colaterales recién mencionadas, no existe evidencia clara de que el modelo exportador chileno vaya a encontrar limitaciones insuperables por causa de los problemas ambientales (Clapp 1998: 30).

Finalmente, la continuación del "crecimiento con equidad", ¿se ve amenazada por las repercusiones políticas de la desigualdad social persistente? Los graves déficits sociales, como el escaso ingreso de millones de chilenos que contrasta visiblemente con la ostentación de los "nuevos ricos", ¿auguran crecientes tensiones sociales y malestar político, lo que a su vez asustaría a los inversionistas y afectaría el crecimiento?

Ante todo, los problemas sociales no causan automáticamente conflictos políticos

y radicalización (Tironi 1990, cap. 7). Dado que los sectores duros de la izquierda chilena, agrupados en el Partido Comunista, no han conseguido proponer ninguna alternativa realista al “neoliberalismo”, el retorno de la polarización política —como a fines de los 60 y principios de los 70— es claramente improbable. Por ende, resulta difícil que los contornos básicos de la estrategia de “crecimiento con equidad” sean afectados por el conflicto político o por una caída en la confianza de los inversionistas.

Un resultado mucho más probable de este creciente descontento social es la retirada de los ciudadanos a la vida privada, la apatía política y la abstención electoral. Los desposeídos son menos propensos a adoptar una acción política militante que a recurrir a las bebidas alcohólicas y otras formas de escapismo. Así, aunque la supervivencia de la democracia chilena no está en riesgo, confronta el peligro de involución si la participación ciudadana se ve atrofiada. Las encuestas de opinión muestran de hecho que mucha gente común tiene una opinión perturbadoramente baja sobre la nueva democracia (Garretón, Lagos y Méndez 1995: 4, 13; Latinobarómetro 1995:21-27; Campero 1998: 418-19).

Resulta poco claro, sin embargo, en qué medida este descontento político es una condición permanente o un problema temporario, común durante un período post-transicional. España, por ejemplo, sufrió de un *desencanto* similar a principios de la década del 80. Cuando la heroica lucha contra la dictadura concluye y la reafirmación de los nobles valores democráticos es seguida de las poco atractivas maniobras de los grupos de interés, características de la vida cotidiana de la democracia, la frustración usualmente emerge. De cualquier forma, cuando las esperanzas iniciales sobre los efectos dignificadores de la democracia se desvanecen, y las expectativas se reajustan a niveles realistas, este *desencanto* usualmente se serena.

Un factor específico hace esta interpretación particularmente plausible en el caso chileno: las restricciones que el saliente gobierno de Pinochet impuso a la nueva democracia, pero que probablemente perderán fuerza a lo largo del tiempo. Con el retiro final del antiguo dictador, y el debilitamiento de la posición de la derecha en el Senado, las nuevas iniciativas reformistas confrontarán menos obstáculos políticos. Por ende, el nuevo gobierno que asumirá en el 2000 tendrá un espacio significativamente mayor para retornar a algunas promesas iniciales de la Concertación que han sido progresivamente relegadas, especialmente durante la administración Frei.

En resumen, Chile enfrenta una importante serie de desafíos de naturaleza macroeconómica, desarrollista, ambiental, y socio-política. Pero la calidad de las políticas bajo la nueva democracia y la capacidad institucional del Estado chileno, que a pesar de muchas deficiencias se comparan muy favorablemente con otros Estados latinoamericanos, ofrecen razones para esperar que el país enfrentará estos desafíos exitosamente.

Conclusión

La evidencia presentada en este capítulo muestra que las políticas económicas implementadas por la nueva democracia chilena hasta ahora han alcanzado un éxito considerable en la mayoría de las dimensiones, con la sola excepción de la redistribución del ingreso. La reducción de la inflación, el crecimiento estelar —guiado por una creciente

expansión y diversificación de las exportaciones—, el empleo en expansión, y los salarios reales que crecen gradualmente, han disminuido sustancialmente la pobreza y permitido un crecimiento sostenido en el gasto social. El modelo de mercado impuesto por el régimen de Pinochet y modificado significativamente por los gobiernos de la Concertación ha generado un mejoramiento sustantivo en el bienestar económico y social de amplios sectores de la población durante la década de los noventa.

El crecimiento de los niveles de vida en términos absolutos ha sido acompañado, sin embargo, por la persistencia de una pronunciada inequidad social. El mismo éxito alcanzado en otras áreas ha vuelto cautos a los gobiernos de Aylwin, y especialmente de Frei, a la hora de buscar la redistribución del ingreso y la riqueza. Tras algunos esfuerzos iniciales de importancia —especialmente la reforma fiscal de 1990 y las reformas laborales de principios de la década—, los nuevos gobiernos han promovido la *reasignación* de recursos solamente al privilegiar a los sectores más pobres en el gasto social. Dados los efectos del mercado en términos de concentración del ingreso, estas políticas en beneficio de la equidad no han resultado suficientes para producir un resultado de mayor igualdad social. A pesar de la consolidación democrática, que disminuye la amenaza creada por la oposición de derecha, el gobierno de Frei en particular ha sido tímido para presionar por una mayor redistribución. El éxito en múltiples esferas de la política económica y social ha por lo tanto alimentado el fracaso en el área de la igualdad social.

Irónicamente, el éxito alcanzado hasta ahora por la política económica chilena también ha creado importantes desafíos para el futuro. En primer lugar, la estabilidad económica y el crecimiento sostenido han vuelto al país altamente atractivo para los inversionistas externos. El flujo de capital resultante ha causado una sobrevaluación de la moneda que amenaza con afectar el desarrollo exportador futuro, especialmente el creciente procesamiento de materias primas y la actividad manufacturera. En segundo lugar, el crecimiento estelar de Chile durante la última década ha inducido a otros países latinoamericanos a emular su estrategia exportadora. Esto podría crear una mayor competencia, reduciendo ganancias y salarios, especialmente si Chile se mantiene confinado a la exportación de bienes primarios. Tercero, la expansión drástica de las exportaciones primarias ha causado problemas ambientales que —potencialmente— podrían limitar el crecimiento futuro. Por último, la persistente inequidad social —si bien es improbable que cause un conflicto abierto de gravedad— puede llevar a una involución de la democracia chilena.

Demasiado éxito puede conducir a la complacencia y a la cautela excesiva (cfr. Kahneman y Tversky 1979) y así puede erosionar las bases para un éxito continuado en el futuro. ¿Evitará Chile la tentación de dormirse en sus laureles? Las significativas iniciativas de reforma propulsadas en diversas áreas —como capacitación laboral y educación general—, ofrecen motivos de esperanza. Pero, qué capacidad tendrán los responsables de la política chilena para manejar los demás desafíos planteados a fines de los noventa, eso está por verse.

- Agosín, Manuel. 1994.** Chile frente al MERCOSUR y el NAFTA. *Economía y Administración* 121 (Septiembre-October): 5-7.
- Agosín, Manuel, y Ricardo Ffrench-DaviEs. 1998.** La Inserción Externa de Chile. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 105-147. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.
- _____. 1997. Managing Capital Inflows in Chile. *Estudios de Economía* 24:2 (Diciembre): 297-326.
- Angell, Alan. 1997.** Reforma Educativa y Política en Chile. *Perfiles Latinoamericanos* 10 (Enero-Junio): 9-34.
- Aninat Ureta, Eduardo. 1998.** Crisis Asiática: Diagnóstico, Desafíos y Políticas para Chile. Discurso en la Cámara de Diputados, Valparaíso, 9 Julio www.minhda.cl/discursos/diputa2.htm.
- _____. 1997. *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Arriagada Herrera, Genaro, y Carol Graham. 1994.** Chile: Sustaining Adjustment during Democratic Transition. En Stephan Haggard y Steven Webb, comps. *Voting for Reform*, 242-289. Oxford: Oxford University Press.
- ASEXMA (Asociación de Exportadores de Manufacturas). 1998.** Exportaciones de Manufacturas. Evolución Período 1991 a 1997. Santiago: ASEXMA. Mimeo.
- Banco Central de Chile. 1998.** *Boletín Mensual* 840 (Febrero).
- _____. 1997. *Evolución de la Economía en 1997 y Perspectivas para 1998*. Santiago: Banco Central.
- Barrera, Manuel. 1996.** Las Inquietudes de los Líderes Sindicales Chilenos acerca del Tratado de Libre Comercio. En CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo), ed. *Chile y el NAFTA*, 231-250. Santiago: CINDA/USAID.
- Bayer, Hugo. 1998.** Entrevista del autor con un *Asesor de Política Comercial*, *Sociedad de Fomento Fabril*. Santiago: 25 de Mayo.
- Boeninger, Edgardo. 1993.** Entrevista del autor con el *Ministro Secretario General de la Presidencia*. Santiago: 16 de Julio.
- Campero, Guillermo. 1998.** Más Allá del Individualismo. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 405-452. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.
- CIS (Comité Interministerial Social). Secretaría Ejecutiva. 1996.** *Síntesis Evaluativa. Evaluación de Un Año de Funcionamiento*. En CIS. Secretaría Ejecutiva, ed. *Programa Especial de Comunas. Diseño, Evaluación y Proyecciones*. Santiago: CIS.
- Clapp, Roger. 1998.** Waiting for the Forest Law. *Latin American Research Review* 33:2: 3-36.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción). 1997.** *Colaboración para Competir: El Nuevo Sistema de Fomento CORFO-Chile*. Santiago: CORFO.

- Correa Gatica, Ernesto, Patricio Crespo Urete, y Juan Eduardo Correa Bulnes.** 1993. Entrevista del autor con el Presidente, Primer Vice-Presidente, y Pro-Secretario General de la *Sociedad Nacional de Agricultura*. Santiago: 9 de Agosto.
- Cox, Cristián.** 1997. La Reforma de la Educación Chilena. *Colección Estudios CIEPLAN* 45 (Junio): 5-32.
- CPC (Confederación de la Producción y del Comercio).** 1998. Medidas para Reducir Efectos de la Crisis Asiática y para Proyectar el Desarrollo de Chile. Santiago: CPC. Mimeo.
- _____. 1996. *Orientaciones de Reñaca*. Santiago: CPC.
- CUT (Central Unitaria de Trabajadores).** 1993. Cláusulas Sociales en Acuerdos de Libre Comercio. Separata de *Unión y Trabajo* (Octubre).
- Díaz, Álvaro.** 1995. Chile en la Segunda Fase Exportadora. *Estadística y Economía* 10 (Junio): 67-88.
- Díaz, Álvaro, y Joseph Ramos.** 1998. Apertura y Competitividad. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 73-103. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.
- Dornbusch, Rüdiger, y Sebastián Edwards.** 1994. Exchange Rate Policy and Trade Strategy. En Barry Bosworth, Rüdiger Dornbusch, y Raúl Labán, comps. *The Chilean Economy*, 81-115. Washington, DC: Brookings.
- _____. 1990. Macroeconomic Populism. *Journal of Development Economics* 32: 247-277.
- Flisfisch, Angel.** 1989. *La Política como Compromiso Democrático*. Santiago: FLACSO.
- _____. 1994. La Gestión Estratégica de un Proceso de Transición y Consolidación: El Caso Chileno. *Proposiciones* 25 (Octubre): 20-33.
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social).** 1994. *FOSIS: Experiencia y Proyecciones*. Santiago: FOSIS. Documento FOSIS No. 3.
- Foxley, Alejandro.** 1993. *Economía Política de la Transición*. Santiago: Dolmen.
- García Hurtado, Alvaro.** 1998. Intervención del Señor Alvaro García Hurtado, Ministro de Economía. En Foro de Desarrollo Productivo, ed. *Memoria 1997*, 18-29. Santiago: Ministerio de Economía.
- Garretón, Manuel Antonio, Marta Lagos, y Roberto Méndez.** 1995. Estudio sobre Valores Democráticos. Informe de Prensa. Santiago: Participa. Mimeo.
- Gatica B., Jaime, y Reinaldo Ruiz V.** 1993. La Reducción de la Pobreza durante el Gobierno de la Concertación. Santiago: MIDEPLAN. Mimeo.
- Guardia, Alexis.** 1995. Distribución del Ingreso en Chile, 1990-1993, según la Encuesta de Hogares. *Estadística y Economía* 10 (Junio): 7-32.
- Gutiérrez, Mario.** 1996. *Capacitación Laboral en Chile*. Santiago: ILADES/ Georgetown University. Programa de Postgrado en Economía I-101 (Agosto).
- Guzmán, José Antonio.** 1996. Exposición de don José Antonio Guzmán, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, en Comisión Especial encargada de estudiar el Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR.

- Cámara de Diputados, 25 de Julio de 1996.** Santiago: CPC. Mimeo.
- Haagh, Louise.** 1997. *Redemocratization and Labor Relations in Chile, 1990-1993: Legacies of Neo-Liberalism and the Question of Human Capital Development*. Tesis de doctorado, Universidad de Oxford.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman.** 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hardy, Clarisa.** 1997. *La Reforma Social Pendiente*. Santiago: Ediciones de Chile 21.
- Hojman, David.** 1995. Chile under Frei (Again). *Bulletin of Latin American Research* 14:2: 127-142.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas).** 1998. Indicadores de Empleo. Santiago: INE (Mayo). Mimeo.
- _____. 1998. Indicadores de Remuneraciones y Costo de la Mano de Obra. Santiago: INE (Mayo). Mimeo.
- _____. 1997. *Compendio Estadístico 1997*. Santiago: INE.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky.** 1979. Prospect Theory. *Econometría* 47:2 (Marzo): 263-291.
- Kaufman, Robert, y Barbara Stallings.** 1989. Debt and Democracy in the 1980s. En Barbara Stallings y Robert Kaufman, comps. *Debt and Democracy in Latin America*, 201-223. Boulder, CO: Westview.
- Labán, Raúl, y Felipe Larraín.** 1994. The Chilean Experience with Capital Mobility. En Barry Bosworth, Rüdiger Dornbusch, y Raúl Labán, comps. *The Chilean Economy*, 117-163. Washington, DC: Brookings.
- Lagos, Ricardo.** 1993. Entrevista del autor con el líder del PPD y PS. Santiago: 26 de julio.
- Lamarca Claro, Felipe.** 1998. Discurso del Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, Sr. Felipe Lamarca Claro, con Ocasión de 114ª Asamblea Anual de Socios de la Sociedad de Fomento Fabril. Santiago: SFF (3 de junio). Mimeo.
- Larrañaga, Osvaldo.** 1994. *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1987-92*. Santiago: ILADES/Georgetown University. Programa de Postgrado en Economía I-77 (Mayo).
- Latinobarómetro.** 1995. Latinobarómetro 1995. Datos Preliminares. Santiago: Latinobarómetro (Agosto). Mimeo.
- Lizana Greve, Pedro.** 1993. Entrevista del autor con el vice-presidente de la Sociedad de Fomento Fabril. Santiago: 4 de Agosto.
- Magendzo, Dafna, y Alejandra Vega.** 1994. *Distribución del Ingreso: 1990-1993*. Santiago: MIDEPLAN.
- Marcel, Mario.** 1997. Políticas Públicas en Democracia: El Caso de la Reforma Tributaria de 1990 en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN* 45 (Junio): 33-83.
- Marcos, Javier.** 1998. Entrevista del autor con el Gerente de Estudios, Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA). Santiago: 9 de Junio.
- Marfán, Manuel.** 1998. El Financiamiento Fiscal en los Años 90. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 545-573. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.

_____. 1998. Entrevista del autor con el *Subsecretario de Hacienda*. Santiago: 12 de Junio.

_____. 1993. Entrevista del autor con el asesor especial para políticas fiscales, Ministerio de Hacienda. Santiago: 9 de Agosto.

Marshall, Jorge, y Andrés Velasco. 1998. Otra Década de Crecimiento. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 33-71. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.

Meller, Patricio. 1996. La Segunda Fase Exportadora Chilena. Santiago: CIEPLAN. Mimeo.

Meller, Patricio, Raúl O'Ryan, y Andrés Solimano. 1996. Growth, Equity, and the Environment in Chile. *World Development* 24:2 (Febrero): 255-272.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). División Social. 1998. *Distribución e Impacto Distributivo del Gasto Social en los Hogares 1996*. Santiago: MIDEPLAN.

_____. 1998. *Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile, 1987-1996*. Santiago: MIDEPLAN.

Ministerio de Economía. División de Desarrollo Productivo. 1998. *Los Principales Instrumentos de Apoyo a la Transformación Productiva, Año 1997*. Santiago: Ministerio de Economía.

Ministerio de Hacienda. 1993. Una Estrategia Comercial para Chile en los 90. Santiago: Ministerio de Hacienda. Mimeo.

_____. **Dirección de Presupuestos.** 1998. *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1988-1997*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

"Ministro Villarzú Insta a Fortalecer el Estado." 1998. *El Mercurio* (11 de junio): C3.

Montt Leiva, Pedro. 1995. Entrevista del autor con el *Jefe de Gabinete, Ministerio de Educación*. Santiago: 26 de enero.

Olson, Mancur. 1986. A Theory of the Incentives Facing Political Organizations. *International Political Science Review* 7:2 (Abril): 165-189.

Ominami, Carlos, y Roberto Madrid. 1989. *La Inserción de Chile en los Mercados Internacionales*. Santiago: PROSPEL.

Pizarro, Roberto. 1998. Entrevista del autor con el ex *Ministro de Planificación y Cooperación* (Octubre 1996-Marzo 1998). Santiago: 10 de Junio.

Rehren, Alfredo. 1993. La Presidencia en el Gobierno de la Concertación. *Estudios Sociales* 75 (primer trimestre): 15-38.

Rosales, Osvaldo. 1998. Transformación Productiva. En Cristián Toloza y Eugenio Lahera, comps. *Chile en los Noventa*. Santiago: Presidencia de la República/Dolmen.

Sachs, Jeffrey. 1989. *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*. Cambridge, MA: NBER. Working paper # 2897.

Sáez, Sebastián, Juan Salazar, y Ricardo Vicuña. 1995. Antecedentes y Resultados de la Estrategia Comercial del Gobierno Aylwin. *Colección Estudios CIEPLAN* 41 (Diciembre): 41-66.

Schattschneider, Elmer. 1975. *The Semi-Sovereign People*. Hinsdale, IL: Dryden.

- Schurman, Rachel.** 1996. Chile's New Entrepreneurs and the "Economic Miracle". *Studies in Comparative International Development* 31:2 (Verano): 83-109.
- SECC (Secretaría de Comunicación y Cultura).** 1996. *Chile y el MERCOSUR*. Santiago: SECC.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).** 1997. *Boletín Estadístico 1994-1996*. Santiago: SENCE.
- _____. 1998. *Memoria SENCE 1994-1996*. Santiago: SENCE.
- Sheahan, John.** 1997. Effects of Liberalization Programs on Poverty and Inequality. *Latin American Research Review* 32:3: 7-37.
- Silva, Eduardo.** 1996. *The State and Capital in Chile*. Boulder, CO: Westview.
- STRANGE, SUSAN.** 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teitelboim, Berta.** 1994. *Situación de la Pobreza en Chile: 1987-1992*. Santiago: MIDEPLAN.
- Tironi, Eugenio.** 1990. *Autoritarismo, Modernización y Marginalidad*. Santiago: SUR.
- Villarzú, Juan.** 1998. Democracia, Equidad y Modernización del Estado. Exposición en la Clausura del Seminario "El Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales", CEPAL, Santiago, 28 de abril.
- Weyland, Kurt.** 1997. 'Growth with Equity' in Chile's New Democracy? *Latin American Research Review* 32:1: 37-67.
- _____. 1996. Risk-Taking in Latin American Economic Restructuring. *International Studies Quarterly* 40:2 (Junio): 185-207

Las relaciones laborales en Chile: ¿Un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?

Helia Henríquez Riquelme

La difícil misión de introducir equidad en el Plan Laboral del liberalismo

El sistema de relaciones laborales establecido por el gobierno militar y suficientemente consolidado cuando éste llegó a su fin, era uno de los ámbitos en que más urgentemente se proponían cambios. La liberalización de las normas laborales y la disminución de las protecciones, el desmantelamiento del sindicalismo y las restricciones al contenido y al procedimiento para negociar colectivamente las condiciones de trabajo, habían generado un sistema de relaciones laborales sumamente desequilibrado, al amparo del cual se menoscabaron seriamente los derechos de los trabajadores, se deterioró su organización y se obstaculizó su expresión. Era el escenario de la estrategia económica liberal de los años ochenta que, favorecida por las condiciones políticas, en nuestro país se instauró con mayor pureza que en otros.

Si bien la resistencia que generó el Plan Laboral en las organizaciones de trabajadores nunca llegó a traducirse en franco desacato a la ley, la disidencia y la protesta habían sido permanentes y el movimiento sindical, que había participado por largos años activamente en las movilizaciones contra la dictadura y había contribuido significativamente a su derrota, pudo inscribir importantes cambios al régimen del trabajo en la agenda del gobierno elegido. Así, el programa de la coalición política que asumía el poder en 1990 se proponía "...introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral, de modo que ésta cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que éstas se vayan transformando en herramienta eficaz para la defensa de los instrumentos de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva en la vida social del país. Sólo así podrá cumplir eficazmente su función de canalizar, organizar y regular las vinculaciones entre los actores sociales que intervienen en las relaciones del trabajo, garantizando una mayor justicia social y participación". (Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, 1989).

La expectativa implicaba, pues, reconstruir el sistema de relaciones laborales. No se pensaba en reponer la antigua institucionalidad ni en retomar las prácticas anteriores a 1973, pero tampoco se aceptaba mantener una normativa en que la voluntad del empleador tenía tanto espacio y los trabajadores tanta dificultad de expresión.

Se veía en el cambio de las relaciones de trabajo uno de los factores centrales

para revertir la inequidad social, reconocida casi unánimemente en nuestra sociedad de entonces (y de hoy).¹ Pero todo ello debía lograrse sin alterar la estrategia de desarrollo económico que se mostraba exitosa. Para el gobierno, este último era un punto central. El pensamiento liberal, hegemónico y aplaudido, no admitía discusión de fondo y nadie pensaba en reorganizar la economía fuera de los parámetros del liberalismo. Sin embargo, la concepción de “desarrollo con equidad”, voceada desde foros internacionales de prestigio, emergía en esos momentos como el fundamento de una reorientación que morigerara la fuerte desigualdad social. Se esperaba que el nuevo gobierno jugara el principal papel en la persecución de este propósito. En el marco de estas concepciones, el ministro del Trabajo de la época señalaba, como un principio orientador de su gestión, lograr que “las normas laborales contribuyeran eficazmente al desarrollo del país, en el nuevo contexto económico y tecnológico que experimentamos como resultado del cambio en profundidad que se ha producido a nivel internacional”. Y señalaba también que: “...los objetivos de equidad y participación no son contradictorios con el objetivo de eficacia para el desarrollo; antes bien, son parte importante de su fundamento” (Cortázar, 1993).

Impulsar una dinámica en que estas dos dimensiones confluyeran no era una misión fácil. La evaluación de sus avances ha sido permanentemente un tema de controversia. Hoy, después de nueve años y avalada por el juicio más bien negativo que algunos organismos internacionales prestigiosos han hecho sobre los logros del país en materia de equidad, se ha generalizado la opinión que el incremento de la inversión privada —y el establecimiento de incentivos para conseguirlo— es una preocupación excesivamente prioritaria en nuestra política, que ha dificultado la consecución de los objetivos de equidad.²

En 1990, el proyecto de la alianza gobernante, de “equidad para la eficacia económica”, en la expresión del ministro Cortázar, exigía imprescindibles modificaciones en algunos ámbitos de las relaciones laborales, estimadas claves para el nuevo orden que se programaba:

a) El más importante era, con seguridad, *la instalación de un espacio colectivo*, que debería ir consolidándose como un terreno propio de los actores laborales, en el que, con similar grado de libertad y equivalentes posibilidades de expresión, empresarios y trabajadores acordaran directamente entre sí los caminos y los mecanismos a través de los cuales lograr mejoramientos productivos al mismo tiempo que superación en la condición de vida de los menos favorecidos. Era claro que no se podía pensar en equidad si no se aseguraba una instancia donde efectivamente se generara negociación, eliminando el riesgo de que se impusiera, sin contrapeso suficiente, la voluntad de la

¹ La cifra de 5 millones de personas calificadas técnicamente como “pobres” llegó a ser emblemática de la desigualdad social generada bajo el gobierno militar.

² El estudio del Banco Mundial dado a conocer en 1996, “...ubicó al nuestro entre los países de peor distribución del ingreso a nivel mundial; entre 65 casos estudiados estamos delante sólo de Brasil, Guatemala, Sudáfrica, Kenia, Zimbabwe y Panamá. La publicación de CEPAL, ‘La brecha de la equidad’, confirma nuestro pésimo desempeño en este terreno, colocándonos en el antepenúltimo lugar entre los países latinoamericanos” (Calderón, 1998).

parte empleadora, como venía sucediendo en el modelo que operaba. Este objetivo estaba claro para el gobierno y desde el comienzo diseñó instrumentos y políticas con esta orientación. Los primeros proyectos de reforma legal consistían en autorizar la organización sindical en el nivel de una central, en ampliar la negociación colectiva y en fortalecer el accionar de los sindicatos.

b) En segundo término, era necesario *reducir las tendencias a la exclusión* que se venían observando en el sistema de relaciones laborales. Es necesario tener en cuenta que, para que sea tal, un sistema de relaciones laborales tiene que operar amplia y extensamente en todo el país, incluyendo al conjunto de las situaciones que se dan en la realidad, aunque reconociendo su diversidad. Su propia estabilidad requiere que la legitimidad que se le otorgue sea alta y la eficacia extendida y, aunque en algunos momentos esta integración muestre debilidades, debe permanecer como meta a alcanzar, en función de la cual se generen dinámicas de inclusión que con fuerza y amplitud crecientes lleguen a ser predominantes. Evidentemente que las relaciones de trabajo no estaban operando en estos términos; por el contrario, el empleo venía precarizándose y, en consecuencia, crecientemente sectores de trabajadores se encontraban excluidos del sistema, es decir desprovistos de protecciones y garantías laborales básicas.

En efecto, obedeciendo en parte a las exigencias de flexibilización en la organización de la producción y en el uso de la fuerza de trabajo que viene planteando la empresa moderna, se ha ido generando un tipo de empleo que, bajo diversas modalidades, queda total o parcialmente excluido de las protecciones clásicas que otorga la institucionalidad. Así, nos encontramos frente a un sistema de relaciones laborales debilitado, cuya aspiración a operar en el ámbito nacional y a incluir al conjunto de los trabajadores no se consigue y, por el contrario, una franja creciente del trabajo dependiente se va escapando de su alcance. Muchas de estas ocupaciones, inestables y sujetas a regímenes de contratación nuevos o renovados, están insertas en sectores productivos en expansión y en empresas modernas; sólo en parte se trata de la típica situación de empresas cuya excesiva vulnerabilidad las lleva a infringir las normas. Habría que preguntarse, entonces, si la estrategia de modernización que las empresas llevan adelante en este país, no promueve, inevitablemente, dinámicas de exclusión. Este tema no fue bien visualizado al inicio de los años 90 sino bastante más tarde a medida que los diagnósticos han ido mostrando que la precarización es una tendencia que se consolida. Las políticas gubernamentales para enfrentarla son débiles.

c) El *mejoramiento de los mínimos de protección contemplados por la ley*, es decir de las condiciones reales de trabajo y de vida, es un tercer ámbito en el cual era imprescindible actuar para avanzar en materia de equidad. En este plano, las medidas gubernamentales han estado dirigidas, ante todo, a aquellos sectores de trabajadores especialmente discriminados y vulnerables y también a establecer mecanismos para asegurar derechos que se habían transformado en ilusorios.

El diagnóstico general del trabajo, que mostraba bajas condiciones laborales y pocos instrumentos eficaces para mejorarlas, planteaba la evidente necesidad de intervenir en el plano de la regulación, de la ley. Las modificaciones legales fueron un objetivo urgente aun cuando una de las orientaciones centrales de la política laboral fuera

fortalecer la autonomía de las partes y disminuir la presencia del Estado. Frente a la perspectiva de cambios en la ley, desde el inicio del período se trabó una pugna en el plano de las relaciones laborales que, a pesar del tiempo transcurrido, persiste en términos no demasiado distintos. El empresariado y su expresión política parlamentaria han planteado, desde entonces, la necesidad de mantener las liberalizaciones a la legislación del trabajo establecidas en los años 79 a 81, porque ven que las normas laborales introducen rigideces en la administración de la fuerza de trabajo, lo que califican como uno de los factores más negativos para el crecimiento económico y la concurrencia de las empresas al mercado internacional. Por la otra parte, los trabajadores se han opuesto persistentemente a la rebaja de las protecciones establecidas en la ley y a la flexibilización de estas normas y más bien se han movido tras nuevas garantías legales. En la base de esta disputa se advierte una interrogante de fondo, que subsiste: "¿habrá cambiado suficientemente la naturaleza de la relación trabajador-empresario para derogar definitivamente el carácter tuitivo de las leyes laborales?" (Calderón, 1998). En sus rasgos esenciales, hasta hoy no han cambiado las posiciones de los actores; éstos no han sido receptivos al llamado a concurrir a espacios comunes de concertación donde pudieran reducirse las diferencias, a pesar de que esta estrategia, de acuerdos, fue planteada con gran énfasis por el gobierno en sus primeros tiempos.

La proposición de reformas a la legislación del trabajo gozaba de popularidad. En 1990, una encuesta de opinión mostraba que "nueve de cada diez personas que tenían opinión sobre el tema coincidían en la necesidad de reformar la legislación laboral, sin que esta proporción se alterara cuando la encuesta clasificaba a la población por estratos de ingresos" (Cortázar, 1993).

Con estas orientaciones y expectativas, el proceso se iniciaba.

La sociedad civil no se recompone: Lento avance para fortalecer al sindicalismo y consolidar la autonomía colectiva.

Las reformas al Código del Trabajo que el gobierno presentó al Parlamento expresaban, pues, el criterio central de moderar la excesiva liberalización de las normas del trabajo³ y estaban muy lejos de preconizar una vuelta al sistema de protección anterior. Por el contrario, eran parte de un proyecto de relaciones laborales que quería mantener lejana la presencia del Estado, evitando que éste retomara su antiguo rol de tercero en los conflictos laborales y descartando, por otra parte, la restauración de una legislación excesivamente rígida que no incluye la particularidad de los distintos sectores productivos y empresas. Al contrario, se había optado por la *concepción de autonomía colectiva*, según la cual la ley protege los derechos

³ El gobierno envió, durante el primer año, cuatro proyectos de ley al Congreso, sobre las materias siguientes: centrales sindicales, normas de despido, organizaciones sindicales y negociación colectiva.

laborales básicos, y se establece, al mismo tiempo, un amplio espacio para la negociación entre los actores, donde, respetando estos límites legales, la norma adquiere la flexibilidad que las partes acuerden sin que el Estado intervenga en este último nivel de regulación. Era, pues, un proyecto que propendía a la recomposición de la sociedad civil y que tenía como requisito imprescindible la existencia de poder equilibrado entre trabajadores y empleadores. Sin embargo, el diagnóstico no dejaba dudas que la fuerte y generalizada subordinación de trabajadores y sindicatos a la parte patronal era un obstáculo grave.

La autonomía colectiva ha persistido como una de las ideas centrales. En 1997, el Ministro del Trabajo, Jorge Arrate, señalaba sobre el punto: "El gobierno... postula avanzar progresivamente, cuando las circunstancias lo hagan posible, a un creciente protagonismo de los propios trabajadores en su propia protección y de los empleadores en la comprensión de que la empresa es tarea común, es un conglomerado humano que no puede olvidar a quienes allí trabajan" (Arrate, 1997).⁴

La ofensiva inicial del gobierno para remozar la ley: más agraz que dulce en sus resultados.

Por esta razón, el primer objetivo era contribuir a que se consolidaran instancias colectivas donde definir las relaciones del trabajo. Esto se expresó inicialmente en tres grandes proyectos de ley que se proponían restringir un tanto la plena libertad que tenía el empleador para despedir a la fuerza de trabajo, fortalecer la organización sindical, ampliar la negociación colectiva y mejorar la posición de los trabajadores en este último procedimiento. En las líneas que siguen nos referiremos a estos proyectos.

Poner límites al despido constituía una importantísima demanda de los trabajadores ya que, además del deterioro en la calidad de vida que significa la pérdida del empleo, el libre despido era un arma patronal para inmovilizar toda acción reivindicativa y de adhesión al sindicato. En este punto, la modificación incluía dos instrumentos. El primero consistía en exigir causas para el despido, eliminando el solo desahucio dado por el empleador. Pero elaboró una nueva causal, la "necesidad de la empresa", la que, una vez aprobada, ha operado, según opinión generalizada, como una puerta aún demasiado ancha para despedir. Son muy numerosos los reclamos a las inspecciones del trabajo por despidos que, en opinión del reclamante, no obedecen a esta causal. Pero no es fácil apreciar como opera en la práctica este punto de la ley, ya que estas disputas suelen terminar en avenimiento sin llegar a los tribunales, que es la instancia donde se califica el hecho concreto del despido. Hay, sin embargo, algunos datos en la Dirección del Trabajo que muestran un aumento de despidos basados en la "necesidad de la empresa" ocurridos en situaciones en que razonablemente puede suponerse que el motivo no ha sido éste: "...se evidencia una tendencia a un mayor uso del artículo 161 ("necesidades de la empresa") en la etapa posterior a la negociación colectiva. Mientras

⁴ Discurso de Apertura en el Seminario "La Negociación Colectiva en Chile", organizado por la Universidad de Las Condes, los días 23, 24 y 25 de abril de 1997.

que en el caso de la constitución de sindicato, este aumento se da en el mes cero, es decir en el mes en que se forma el sindicato y luego tiende a disminuir aunque se mantiene más alto que en el período anterior a la existencia de sindicato."⁵

La otra herramienta que utilizó la ley para limitar el despido fue elevar el costo que éste tiene para el empleador, aumentando la indemnización que debe pagar; pero el alza fue menor a la que el proyecto contemplaba, ya que finalmente la ley incluyó un monto tope a este beneficio.⁶ Fueron rechazadas las limitaciones al despido colectivo, que el proyecto del gobierno contemplaba para asegurar algún grado de control o evaluación de estas situaciones desde el Estado. La opinión generalizada que existe entre los trabajadores es que el despido sigue siendo excesivamente libre.

En el ámbito de los derechos colectivos, se atribuía una gran importancia a la reforma sobre *Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva*.⁷ La ley que finalmente se aprobó ha sido relativamente bien valorada en relación con la primera de estas instituciones y muy mal en cuanto a la negociación colectiva. Efectivamente, se ampliaron las funciones del sindicato,⁸ se protegió y facilitó la acción de los dirigentes⁹ y se otorgaron otras facilidades para la constitución de sindicatos y su funcionamiento.¹⁰ Además, una ley anterior había satisfecho una importante expectativa, al permitir la conformación de centrales sindicales, organizaciones que hasta entonces estaban prohibidas.¹¹

La negociación colectiva es, sin duda, una de las instituciones más importantes en el sistema de relaciones laborales; es la forma más valorada de fijar normas en la empresa moderna. En esta instancia se concretan las normas legales considerando las condiciones específicas que las empresas viven, es decir, es donde juega la flexibilidad y es la ocasión en la cual se plantean las peticiones de mejoramiento de las condiciones de trabajo. La ley, recordemos, asegura derechos mínimos, básicos, y se espera que éstos se amplíen a través de negociaciones colectivas. De aquí la relevancia de garantizar un procedimiento que permita la expresión del interés de ambas partes. La normativa vigente, el Plan Laboral del gobierno militar, excesivamente reglamentada, imponía muchas limitaciones a las demandas de los trabajadores. Era necesario removerlas.

Por eso es que las modificaciones a las normas de negociación colectiva que se plantearon tenían como intención fundamental contribuir a reequilibrar el poder social de los actores que participan en la negociación. En esa dirección, el proyecto in-

⁵ Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios: *Cómo operan las Normas de Negociación Colectiva y de Organizaciones Sindicales*, Cuadernos de Investigación N 1, Santiago, 1995.

⁶ Ley 19.010, publicada el 29 de noviembre de 1990.

⁷ Ley 19.069, publicada el 30 de julio de 1991.

⁸ Derogando las prohibiciones sobre determinados objetivos de los sindicatos y estableciendo nuevos fines para la acción sindical.

⁹ Rebaja de requisitos para ser dirigente, ampliación de permisos sindicales y del fuero, haciendo extensivo este último derecho a uno de los representantes de los trabajadores en el Comité Paritario de Higiene y Seguridad.

¹⁰ La rebaja del quórum para la constitución de sindicatos, facilidad para el cobro de las cuotas que deben pagar los afiliados al sindicato.

¹¹ Ley 19.049 de 19 de febrero de 1991.

cluía como instrumentos “la negociación colectiva con efecto obligatorio para los sindicatos interempresa,¹² la posibilidad de negociación para las confederaciones y federaciones,¹³ la reducción de las materias excluidas de la negociación, la posibilidad de los sindicatos de obtener las informaciones necesarias para su adecuado desempeño y la eliminación de restricciones al derecho de huelga” (Herrera, 1992). Los resultados no fueron buenos para la propuesta del gobierno. Uno de los puntos principales, *instituir negociación colectiva en un nivel superior al de la empresa*, fue rechazado¹⁴ y en un proyecto posterior, presentado en el segundo gobierno, del Presidente Frei, se insiste en esta dirección aunque con una propuesta bastante más modesta.¹⁵ En otro de los puntos centrales, *las materias negociables*, se logró una modificación menor, ya que se expandió la posibilidad de negociar nuevos puntos de las condiciones laborales, pero la administración de la empresa ha permanecido por entero en manos de la gerencia. Esta situación también se intenta modificar en el segundo proyecto de reforma a la negociación colectiva (a que antes hacíamos referencia y que se encuentra aún en el Congreso). En este último texto se incluye, entre los temas negociables, un punto sobre “condiciones de empleo”; los acuerdos sobre esta materia hasta hoy son ilegales.¹⁶ La aprobación de este proyecto no ha sido posible.

Estos tres proyectos fueron objeto de mucha polémica. El debate en el Congreso tuvo resonancia nacional. A pesar de su resistencia, en esos primeros años de gobierno democrático el empresariado había decidido aceptar cierto grado de modificación de la legislación laboral y tenía disposición a llegar a algunos acuerdos. Considerados insuficientes y fuertemente criticados al ser presentados, los textos que después de costosa tramitación se aprobaron produjeron mayor insatisfacción aún en las organizaciones sindicales. Muchos analistas expresaron críticas en este sentido, entre las cuales citamos al Programa de Economía del Trabajo, uno de los centros de estudios del trabajo más conocidos desde muchos años antes por su apoyo al movimiento sindical y que adhería al gobierno. Señalaba: “aun cuando las reformas tienen una gran extensión, abarcando prácticamente todo el espectro del derecho laboral, esto no se traduce necesariamente en una gran profundidad de las modificaciones. Es posible afirmar que hay muchos cambios puntuales, pero pocos sustanciales” (Pereira, 1992). Pero en sectores de gobierno y en otros círculos afines a él, hay evaluaciones de signo contrario, como es

¹² *Sindicato interempresa* es aquél que agrupa a trabajadores de dos o más empleadores distintos (art. 216 Código del Trabajo).

¹³ Se entiende por *federación* la unión de tres o más sindicatos y por *confederación* la unión de cinco o más federaciones o de veinte o más sindicatos (art. 266 Código del Trabajo).

¹⁴ Hubo, en realidad una modificación que acepta la negociación colectiva supraempresa siempre que ambas partes así lo acuerden. El resultado de este reforma ha sido: 3 negociaciones de este tipo en 1992; 8 en 1993; 9 en 1994, 6 en 1995. Es decir, en los mejores años se llega al 0.3 por ciento del total de negociaciones. (Dinamarca, en Temas Laborales N° 4).

¹⁵ Otorga a los sindicatos interempresa la facultad de obligar a dos o tres empleadores a negociar colectivamente por el solo hecho de presentar un contrato colectivo.

¹⁶ Con un listado de materias específicas, entre las cuales destacan aquéllas que tienen que ver con productividad (como incentivos, capacitación, mejoramiento de maquinaria e instrumentos), hoy prohibidas (López, 1995).

la que hizo el ministro Cortázar —ministro del Trabajo durante todo el gobierno Aylwin— meses antes de terminar su mandato. El califica de exitoso este período basándose fundamentalmente en ciertos avances sindicales (aumento del número de sindicatos y de la tasa de sindicalización), en la expansión de la negociación colectiva sin alto nivel de conflicto y en la emergencia de instancias de concertación entre los actores. Si bien estos comportamientos expansivos fueron efectivos en los años 91 y 92, todos se detuvieron con posterioridad, según veremos en el desarrollo de este documento.

Así y todo, las modificaciones a la ley laboral logradas durante el primer gobierno han sido las más significativas.

Con una orientación similar, de fortalecer la acción colectiva de los trabajadores, se propuso, en el segundo gobierno de la Concertación, un nuevo conjunto de reformas a las instituciones de negociación colectiva y organización sindical. Fue enviado el proyecto al Congreso Nacional en enero de 1995, pero estas reformas no se han aprobado todavía y, lo que es más grave, se empantanaron. La posibilidad de reanudar su tramitación es mínima, ya que los parlamentarios “de oposición” las rechazaron. Como señala el Programa de Economía del Trabajo, el clima del debate hoy es muy distinto a aquél en que se discutieron los anteriores proyectos. “Actualmente existe un virtual veto empresarial a las modificaciones propuestas...” (López, 1995). En efecto, en 1997, el presidente de la principal asociación de empresarios del país expresaba: “Las modificaciones laborales que propone implementar el proyecto que nos ocupa (del gobierno), se encaminan en un sentido diametralmente opuesto al que se requiere para un mayor desarrollo de nuestro país. Son contrarias a las exigencias de mayor competitividad y eficacia de nuestras actividades productivas y por consiguiente, atentan contra la posibilidad de mayor cantidad y calidad de empleo para nuestros trabajadores” (Riesco, 1997).¹⁷

Aunque sea una perogrullada decirlo, la institucionalidad juega un papel clave en los comportamientos sociales e individuales y también en el pensamiento, en la ideología de los actores. En el tema que nos ocupa, el fracaso en lograr una legislación que dé más espacio a la acción colectiva de los trabajadores, que los motive a plantearse algunos de los temas centrales del funcionamiento de la empresa moderna, que permita desarrollar algunas prácticas más comunitarias que maticen la concepción de empresa construida sobre la sola idea de propiedad, son factores que han jugado su papel en la conciencia y en la actitud de éstos, contribuyendo a enclaustrarlos en el “pensamiento oficial” y a bloquear el paso a otros estilos de pensamiento.

La concertación entre los actores, un proceso que se inició y se detuvo

El proyecto de relaciones laborales del gobierno incluía, casi como condición, que los representantes de empresarios y de trabajadores llegaran a concertarse. La distribución de las fuerzas políticas en el Congreso hacía prever que el acuerdo social sería la

¹⁷ Intervención de Walter Riesco, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, en el seminario “La Negociación Colectiva en Chile”, organizado por la Universidad de Las Condes los días 23, 24 y 25 de abril de 1997.

única palanca eficaz para los cambios legales que se requerían. Pero, esta razón de práctica política inmediata no era la única. La aspiración fue, al menos para algunos, de envergadura mayor. En efecto, tuvo expresión y peso en el debate, una cierta ideología que veía en la concertación y en el acuerdo, la base para conformar un “nuevo mundo” del trabajo, donde la idea del interés común, de la comunidad, fuera una barrera de contención a las prácticas “salvajes” de que eran víctimas los trabajadores y que tanto habían deteriorado sus condiciones laborales. Debía ser, al mismo tiempo, un estímulo que empujara a éstos a esforzarse en pro de la productividad de su centro de trabajo. Se aspiraba a que las partes elaboraran en forma conjunta, un nuevo modelo de relaciones de trabajo. Avalando estas ideas, el objetivo del gobierno era instalar una instancia de concertación entre trabajadores y empresarios, en el nivel más alto posible, donde se abordaran temas claves del trabajo. En el inicio del debate se pensaba que temas como la capacitación de los trabajadores y la salud y seguridad en el trabajo serían “blandos” y que en torno a ellos se obtendrían acuerdos que orientaran la acción en el ámbito laboral.

Preciso es decir que la estrategia de concertación no ha tenido éxito. Si bien en el año 1990 se firmó el Acuerdo Marco Tripartito entre los actores de más alto rango —la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio y el Gobierno—, ésta no fue más que una declaración de intenciones a la que debían seguir acuerdos más específicos. Sin embargo, esto último no ha ocurrido.

Es verdad que un clima de cierta convergencia fue el marco en que se discutieron las primeras reformas laborales enviadas al Congreso y esta actitud de los empleadores y de la organización sindical fue lo que facilitó la aprobación de algunos de sus puntos. También el salario mínimo fue acordado en forma tripartita durante los primeros años, aceptándose un alza de éste superior al alza de las remuneraciones reales promedio, criterio que se mantuvo hasta 1993. Sin embargo, el proceso de acercamiento social no prosiguió y los actores orientaron en otro sentido sus líneas de acción: “Para la CUT, el costo político de ese gesto pacificador fue mostrarse ante sus bases con una postura de conciliación... Para recuperar su credibilidad y marcar una distancia con el empresariado y con el propio gobierno, la CUT fue tomando una postura crítica a las políticas laborales del gobierno...” “Por su parte, los empresarios también endurecieron sus posturas frente al diálogo, desestimaron el camino de los acuerdos nacionales y repusieron en la agenda pública, un discurso descalificador del sindicalismo...” (Espinosa, 1998). Las actitudes hostiles al diálogo han persistido y las propuestas gubernamentales no encuentran acogida en los actores (ni siquiera el reajuste anual de remuneraciones se ha podido decidir en una mesa tripartita en los últimos años). Sólo existen algunas mesas muy específicas, en un nivel inferior al de la rama o sector de la producción, a las que concurren representantes de los empleadores y de los trabajadores con bajo rango o bien sus asesores. Establecidas para temas particulares, con limitado alcance, tienen muy poca incidencia política.¹⁸

¹⁸

El tema aparece desarrollado en Espinosa, Malva, “Concertación Social en Chile ¿Itinerario de un Fracaso?”, Santiago, 1998, mimeo.

¿Desconfianza en las instituciones? Menos afiliación sindical y menos contratos colectivos.

En este panorama de serias limitaciones legislativas y hostilidad entre los actores, el sistema de relaciones del trabajo que se propuso como modelo, ha tenido dificultades para consolidarse. No se ha podido ampliar el alcance de las instituciones colectivas del trabajo, que siguen teniendo vigencia limitada a algunos sectores. Como se vio anteriormente, las normas de sindicalismo y de negociación colectiva no alcanzan a la pequeña empresa, ámbito en el cual la inmensa mayoría de los trabajadores sólo tiene la instancia del acuerdo individual para determinar las condiciones bajo las cuales trabajará.¹⁹ Son muy amplios los sectores en los que no hay relaciones colectivas del trabajo. Datos recientes de la Dirección del Trabajo muestran que sólo en el 12.8 por ciento de la pequeña empresa y en el 5.4 por ciento de la microempresa, se han establecido las condiciones de trabajo a través de un proceso de negociación colectiva²⁰ (en cambio en el 75.7 por ciento de la gran empresa se ha negociado colectivamente). En igual sentido, sólo en el 7.4 por ciento de la pequeña empresa y en el 2.2 por ciento de la microempresa existe sindicato.

Pero no sólo las insuficiencias de la ley explican las debilidades en el dinamismo de las relaciones laborales. Más preocupante que ello es cierta *pérdida de vigencia del derecho laboral colectivo* en empresas que no tienen restricciones para regirse por la normativa. Esta tendencia, que se ha advertido en el último tiempo, se expresa en lo que podría llamarse, una cierta desafección de los trabajadores frente a las instituciones colectivas básicas. Los datos muestran claramente una baja en el sindicalismo y una caída en la proporción de trabajadores que se atienen a la negociación colectiva según está reglada en la ley. Se trata, como se sabe, de instituciones que no se imponen, de las cuales los trabajadores pueden desvincularse, pero que constituyen la base del modelo de relaciones laborales que se está construyendo.

Respecto de las organizaciones sindicales, hubo un crecimiento significativo en los primeros años democráticos, esto es 1991 y 1992, para disminuir lentamente en los años sucesivos. En términos absolutos, la población afiliada ha disminuido de 724.065 a 601.071 entre los años 1992, que fue el momento más alto, y 1998. No ha bajado, sin embargo, el número de sindicatos; por el contrario, viene aumentando persistentemente desde 1981 (hay que considerar que la ley permite la multiplicidad de sindicatos en una empresa) pero el ritmo del aumento ha bajado en los dos últimos años. El tamaño de los sindicatos sí ha disminuido: mientras en 1991 el promedio de socios por sindicato era de 91, en 1996 bajó a 67. Por otra parte, su actividad es deficiente ya que una buena parte de los sindicatos se mantiene en receso; en 1996 la inactividad sindical alcanzaba al 26 por ciento (Dirección del Trabajo, 1998) y, entre 1991 y 1994, el número de sindicatos en receso aumentó más que el de sindicatos vigentes (Morris, 1998). La alarma en las autoridades se ha dejado sentir.

Sin embargo, la "salud" actual del sindicalismo es un tema en discusión. Si el período de análisis es más largo, la década entera, se advierte crecimiento y no disminución: "la

¹⁹ La microempresa captaba el 51 % del empleo en 1991 (MIDEPLAN, 1992, citado en OIT, 1998)

²⁰ Estos datos responden a la pregunta si hubo negociación colectiva alguna vez en los últimos cinco años en la empresa. (Encuesta Laboral, Dirección del Trabajo, Santiago, 1998).

tasa de sindicalización respecto del total de asalariados ha subido desde el 14 por ciento en 1986 al 17 por ciento en 1997, habiendo tenido un momento máximo de 22.4 por ciento en 1991, recién recuperada la democracia.²¹ A pesar de que las cifras son poco alentadoras, hay quienes sostienen que se vive un período de recomposición en el que, incipientemente y con dificultades, las organizaciones sindicales van fortaleciendo un rol corporativo que se juega al interior de las empresas, y desentendiéndose de sus antiguas orientaciones que eran más políticas, hacia la sociedad. Pero es necesario considerar que un desarrollo de tal tipo no es automático ni espontáneo y enfrenta la cotidiana hostilidad del empresariado. Las prácticas antisindicales están sancionadas en la ley, pero su persecución es tan engorrosa que los resultados han sido casi nulos. Pero aun en este contexto adverso de la empresa, las posibilidades de fortalecimiento sindical existen y están asociadas, creemos, a la existencia de una institucionalidad que lo facilite, a la redefinición de la vinculación entre los distintos niveles del sindicalismo y también a la política de promoción que el gobierno despliegue. Indudablemente que también hay factores ajenos a los culturales o políticos que señalamos. El desarrollo de la economía explica, en buena medida, las dificultades en la sindicalización: la expansión del empleo temporal (en la agricultura, en la industria pesquera, en el turismo, por ejemplo); la declinación de sectores que eran pilar de la organización sindical (algunas ramas de la industria); el estancamiento del empleo en sectores con fuerte tradición sindical (minería) y el aumento en sectores con menor tradición organizativa y con dificultad para sindicalizarse (servicios, comercio). Incluso se señala que la feminización del empleo sería un factor en contra.

Más sorprendente que la baja en el sindicalismo es la disminución de la negociación colectiva en los últimos años. No es una merma neta, es decir no ha bajado el número de procesos de negociación colectiva, pero sí el porcentaje de trabajadores que negocia: en 1986 el porcentaje de los asalariados cubiertos por negociación colectiva era de 9.4 por ciento, nivel que se mantuvo hasta 1989, cuando comenzó a expandirse hasta llegar a algo más del 14 por ciento de los trabajadores asalariados; Pero, después, en 1995 y 1996 ha disminuido y en este último año sólo el 11.4 por ciento de los asalariados estuvo cubierto por negociación colectiva (OIT, 1998 y Dinamarca, 1996).²² Para 1998, datos provisorios de la Dirección del Trabajo muestran que la baja prosigue, llegando a 10.5 por ciento. Durante los seis primeros años de régimen democrático el número de trabajadores cubiertos por negociación colectiva subió muy levemente, de 407.354 en 1990 a 423.099 en 1996; pero en 1998 la cifra (provisoria) es de 395.886 trabajadores, esto es, acusa una baja. (OIT, 1998). En comparación con los países de la OCDE que tienen un régimen similar al chileno (negociación en el nivel de la empresa, sin extender los resultados a empresas no firmantes), la tasa de cobertura de Chile es la más baja.²³ En las empresas de 50 trabajadores y más,

²¹ La tasa de crecimiento anual es disímil, llegando en el año 1990 a casi 20 por ciento y en 1991 a 16 por ciento. Desde entonces cae, teniendo signo negativo desde 1993.

²² Este porcentaje se eleva al 14% si se calcula excluyendo de los asalariados a los funcionarios públicos, a las fuerzas armadas y a los trabajadores transitorios, todos los cuales no tienen legalmente derecho a negociar colectivamente (OIT, 1998).

²³ Países en igual situación son Estados Unidos, cuya cobertura es del 18%, Japón (23%), Canadá (38%) y Gran Bretaña (47%) (OIT, 1998).

el 36 por ciento de éstos está cubierto por negociación colectiva. En las empresas de menos de 50 trabajadores la cobertura alcanza al 1.3 por ciento del total de empleados (Asesorías Estratégicas, 1998).

La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo mostró que únicamente el 26 por ciento de las empresas interrogadas (entre abril y junio de 1998) había negociado colectivamente alguna vez en los últimos cinco años.²⁴ A pesar de esta realidad, el 56 por ciento de los empleadores interrogados señaló que le parece “conveniente” o “muy conveniente” que se lleven a cabo procesos de negociación colectiva. Estos datos son novedosos porque están referidos al número de empresas (aunque de una muestra) y no a la fuerza de trabajo, como ocurre en las otras estadísticas conocidas. La negociación colectiva varía notablemente según el tamaño de las empresas.

Investigaciones en desarrollo están proporcionando nuevos antecedentes sobre el tema de los estatutos colectivos. Muestran, en primer lugar, que se están multiplicando los casos en que se deja de recurrir a la institucionalidad modelo, esto es al procedimiento reglamentado para la negociación colectiva y, en vez de ello, se celebra un “convenio” entre las partes. Este tipo de instrumento, el “convenio”, está considerado también en la ley, pero no tiene procedimiento pautado. La experiencia muestra que casi siempre es el resultado de una proposición del empleador y que, de alguna manera, éste presiona o convence para su aceptación. Lo más importante de este procedimiento informal es que no autoriza huelga y si ésta se produce, es ilegal; además, los trabajadores no gozan de fuero y pierden otros derechos importantes, como exigir en plazo respuesta al empleador; si éste no responde a una propuesta de convenio de los trabajadores, todo el trámite finaliza. En definitiva, la subordinación de los trabajadores en este procedimiento informal es enormemente mayor.²⁵ Pero, además, los trabajadores quedan impedidos de presentar un proyecto de contrato colectivo —es decir nuevas demandas— mientras esté vigente el convenio, el que generalmente se establece por un período mayor de los dos años que fija la ley como mínimo. Este último punto es importante de destacar: en los últimos años, los convenios se celebran por un período cada vez más extenso, incluso en empresas grandes con sindicato relativamente fuerte (se conocen algunos que regirán por cuatro, cinco y hasta nueve años). Esta práctica satisface la aspiración empresarial de disminuir la probabilidad de conflicto en su empresa durante varios años y desechar la interferencia en el manejo de la mano de obra.

La opinión de los inspectores del trabajo es coincidente: los convenios constituyen una estrategia empresarial con el objetivo principal de evitar que se produzcan conflictos; especialmente se busca evitar que estalle una huelga. En las empresas grandes y medianas, se invita a los trabajadores a un diálogo no regulado, lo que significa que algún intercambio hay. Pero en la pequeña empresa el convenio es una imposición y, a veces, una condición para acceder al empleo (Asesoría Estratégica, 1998).

²⁴ La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo se realizó en los meses de abril y mayo de 1998, a una muestra de 1.241 empresas de distinto tamaño y de todos los sectores productivos, en las regiones IV a X y Metropolitana. Incluyó a 151.251 trabajadores.

²⁵ El convenio es una institución contemplada en la ley y es un acuerdo no sujeto al procedimiento de la negociación colectiva, que tiene el mismo efecto que ésta.

Pero, la información muestra también que a través de un convenio no se obtiene, necesariamente, un peor resultado en términos de beneficios. Este hallazgo es complementado con otra observación: que en muchas empresas el reajuste de salarios que se obtiene no va asociado a negociación colectiva. En efecto, hay un alto número de empresas en las que se reajustan los salarios, pero este mejoramiento no es resultado del procedimiento de negociación que establece la ley ni tampoco del convenio que ésta autoriza, sino, debemos concluir, de la voluntad patronal. La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo reveló que en el 47 por ciento de las empresas interrogadas hubo reajuste de salarios en el último año, y de éstas, sólo el 16,7 por ciento lo obtuvo a través de negociación colectiva; el 29,9 por ciento obtuvo reajuste sin negociación.

Siempre ha sido mayor el número de contratos colectivos reglados que el de convenios informales, pero estos últimos han aumentado más, proporcionalmente. Datos de la Dirección del Trabajo atribuyen un aumento de 1,7 por ciento a los contratos y 9,9 por ciento a los convenios, entre los años 1990 y 1996. Cuando en la empresa hay sindicato, la tendencia es que se siga el procedimiento del contrato reglado y, en cambio, cuando no lo hay, los grupos negociadores que se constituyen celebran, en mayor medida, convenios. No hay que perder de vista, por otra parte, que en la gran mayoría de las empresas no hay instancia colectiva de ninguna especie para tratar condiciones laborales.

Por cierto que este panorama plantea interrogantes. Es verdad que la normativa legal nunca rige la totalidad de las relaciones laborales, que una parte de éstas siempre se escapa. Sin embargo, esto ocurre más bien en situaciones en que hay un desequilibrio de poder tan grande que la parte en desmedro, a pesar de contar con la garantía de la ley, no tiene fuerza para invocarla y hacer jugar su respaldo. O también cuando la ley ha demostrado terminantemente su ineficacia o inutilidad. Es cierto que el empresariado chileno es especialmente refractario a la organización de los trabajadores, que prefiere las negociaciones individuales y promueve la dispersión de los estatutos laborales; ha manifestado persistentemente su distancia con el sindicalismo y muchas veces despliega acciones encaminadas a destruirlo. Sin embargo, no puede decirse que la situación que actualmente se vive sea represiva al estilo de la existente durante el gobierno militar. Tampoco, excepto en el último año, ha existido un estado de depresión económica en que el despido pudiera operar como un inhibidor insuperable para la asociación; por el contrario, la economía chilena está en crecimiento desde 1986 y el desempleo fue bajando persistentemente. Por lo tanto, en nuestro medio, el temor a la afiliación sindical debería ir disminuyendo, como resultado del clima democrático posterior a 1989, de la reforma a la legislación, del mayor espacio de acción que en los últimos años han tenido los sindicatos; en realidad se han logrado desprender del carácter "satánico" que se les atribuía. ¿Cómo es, entonces, que se está desarrollando una dinámica en sentido contrario? ¿Por qué, después del primer período de dos o tres años, se ha desacelerado la incorporación de nuevos contingentes de trabajadores, y también de empresarios, al régimen de relaciones colectivas que la institucionalidad propone?

Para la comprensión de esta situación en que las partes no se valen de las instituciones que la ley contempla, es necesario indagar si el significado de esta conducta es una autoexclusión acordada por ambas partes y establecida en interés de las dos, o es

una imposición patronal. Si la primera de estas opciones fuera cierta, ello podría estimarse como un fortalecimiento de la autonomía colectiva de las partes, corazón del modelo que los dos últimos gobiernos han querido impulsar; significaría que los actores podrían establecer con libertad sus condiciones de trabajo, aun cuando no se atengan al procedimiento establecido en la ley. Pero esta alternativa ofrece muchas dudas y plantea la necesidad de examinar el grado de libertad, de expresión que los trabajadores logran en estos acuerdos informales. La hipótesis más plausible, ilustrada parcialmente por la experiencia, señala que hay preeminencia de la voz patronal y que el procedimiento de los acuerdos se desencadena a partir de una proposición del empleador. Más aún, que muchas veces el convenio no es sino la sumatoria de acuerdos individuales o se transforma en un convenio de adhesión, sin que haya existido instancia alguna de negociación ni, por tanto, de expresión de los trabajadores. Otra hipótesis que ha encontrado evidencia afirma que la organización sindical suele experimentar fuerte desmedro como resultado de este proceso; mantiene un perfil muy bajo durante la celebración del acuerdo y pierde su mejor oportunidad para acumular experiencia y desarrollarse. "Generalmente, este recurso va asociado a una estrategia empresarial que apunta a disminuir el poder del sindicato, si es que lo hay, o a impedir su constitución". (Asesoría Estratégica, 1998). Es posible sostener también que el mejoramiento en las condiciones de trabajo se hace difícil por un largo período posterior a la firma; más bien hay un congelamiento de las mismas, en la medida en que el tiempo de vigencia que se acuerda para estos convenios es, generalmente, bastante más largo que el plazo de dos años que tiene el contrato colectivo cuando se concluye con sujeción al procedimiento legal. Sin embargo, hay empresas en que el convenio ha seguido más cercanamente las pautas de la negociación reglada, por lo cual se da efectivamente la discusión, el desacuerdo y el diálogo y no es un acto de adhesión a la proposición de la empresa. En otros casos, el convenio es un complemento al contrato formal que sigue vigente; se pactan nuevos beneficios por esta vía que es más rápida pero que, al mismo tiempo, hace más fácil el retiro posterior de estos beneficios.

Es necesario tener en cuenta que el gobierno ha planteado su proyecto de fortalecer la autonomía colectiva de las partes, diseñando herramientas para expandir la cobertura de las actuales instituciones. ¿Estarían indicando, los datos que señalamos, que el objetivo general sería poco viable o, a diferencia de ello, que las herramientas legales diseñadas son inadecuadas e ineficaces? En otros términos, se necesita saber si la negociación colectiva —en la versión de nuestra ley— es útil a los trabajadores o si, por el contrario, obstaculiza sus posibilidades de acción a tal punto que se desinteresan y prefieren aceptar la proposición que les formula la empresa. Se requiere indagar, además, sobre los beneficios reales, y también sobre los "perjuicios", que les está acarrearando hoy la afiliación sindical.

Lo que ocurre, creemos, es que la práctica empresarial no ha abandonado su decisión, de inspiración liberal, de resistir lo colectivo, promover el trato individual y multiplicar los estatutos particulares. Y en la medida en que cuenta con instrumentos para una estrategia que persiga esta finalidad, los está poniendo en juego. Es así como las prácticas antisindicales siguen operando a pesar de la prohibición legal y de los esfuerzos que ha-

cen las Inspecciones del Trabajo por controlar esta infracción, con las débiles atribuciones que tienen.²⁶ Es frecuente la promoción, por parte del empleador, de grupos negociadores que son ajenos al sindicato pero que la ley autoriza a negociar igual que éste. En el mismo sentido, la distribución de beneficios acordados con el sindicato a trabajadores no sindicalizados está autorizada en la ley, y ello trae indudablemente una seria duda a la conveniencia de estar afiliado. Contribuye a la dispersión, también, la amplia libertad que otorga la legislación para contratar bajo régimen temporal, de subcontratación u otro que deja a los trabajadores así contratados, excluidos de las instituciones del derecho colectivo. En otros términos, la normativa misma otorga muchas facilidades para una dinámica de dispersión, de atomización, que no ha podido ser enfrentada por los trabajadores. Frente a la contracción de los espacios colectivos en el trabajo hay, creo, una tarea urgente de reponerlos con una reglamentación que, todo indica, debiera ser distinta a la estatuida.

Además de la desvalorización del modelo institucional de relaciones laborales que expresan los actores al sustraerse de esta institucionalidad, el conjunto de la población (donde la mayoría debe tener experiencia laboral propia) advierte también insuficiencias en este marco. Así lo muestran diversas encuestas de opinión en las que la mayoría de los interrogados aparece cuestionando la legislación por "favorecer a los empresarios" y apoyando la necesidad de reformas laborales.²⁷

Aunque desde el punto de vista del empleo más que del carácter de las relaciones laborales, el Índice de Seguridad Humana Subjetiva, que aparece en el Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile 1998, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, revela también desconfianza de la población en el sistema de relaciones laborales. En efecto, la dimensión laboral fue medida a través de tres variables: la posibilidad de reinserirse en el mercado laboral en caso de perder el empleo, la posibilidad de reinsertarse siendo inactivo, la confianza en mantener el empleo por lo menos en el año próximo. El 69 por ciento de los consultados dio respuesta negativa frente a la primera de estas variables; el 82 por ciento respondió de igual manera frente a la segunda variable y el 59 por ciento frente a la tercera.

Una dinámica de exclusión está operando: Empleos fuera del alcance de la institucionalidad laboral.

Un tema de vigencia universal, que se ha hecho presente también en Chile, es la emergencia y multiplicación de las ocupaciones llamadas "atípicas", en las cuales se pierden algunos de los rasgos que conformaron el patrón de empleo que durante todo el

26

La Dirección del Trabajo no puede decidir sobre la existencia de prácticas antisindicales. Sus atribuciones se limitan a registrar hechos que pudieran ser indicadores de estas prácticas y elaborar un informe que el tribunal que conoce el caso puede requerir.

27

Las encuestas de opinión del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea han incluido en varias ocasiones preguntas sobre relaciones laborales. En enero de 1995, aparece el 64.5 por ciento de los encuestados señalando que "las leyes laborales favorecen a los empresarios", y el 80.4 por ciento confiesa temor a ser despedido por huelga. En noviembre de ese mismo año, el 59 por ciento de los encuestados marca la opción "las reformas laborales favorecen la economía".

siglo la empresa se esforzó en consolidar. En efecto, la antigua urgencia de contar con mano de obra disciplinada y permanente, expresada en el contrato indefinido con jornada extensa (a tal punto que su extensión debió limitarse en la ley), es hoy relativa, y se ha venido planteando crecientemente la conveniencia de disponer de la fuerza de trabajo de una manera más flexible. Con este nuevo presupuesto, las contrataciones temporales se multiplican y son preferidas a tal grado que en algunos sectores productivos y en ciertos momentos, estos empleos por tiempo determinado pasan a ser predominantes.

Son muy variados los requerimientos de tiempo que en la actualidad formula la empresa a la fuerza de trabajo: empleo sólo durante una parte del año, pero intensivo en este período; (en nuestro país, los trabajadores de temporada en el sector agrario y los trabajadores de hotelería, entre otros, tienen este tipo de inserción); empleos intermitentes, en que el trabajador es incorporado recurrentemente en períodos de duración variable y también con jornada intensa; (tiene lugar en varias ramas industriales, en la actividad de la pesca, tanto extractiva como de procesamiento y en el comercio); empleo intermitente en que el trabajo efectivo abarca períodos cortos pero que exige una disponibilidad permanente del trabajador (la pesca, ocupaciones en el área de la salud y ocupaciones en otros servicios); empleo en que la jornada varía diariamente según los requerimientos de la empresa, pudiendo incluir tarde y noche, fines de semana y días festivos, lo que origina turnos con mayor o menor variabilidad en el horario de cada trabajador.

Al igual que el tiempo de trabajo, otro factor que se ha hecho flexible es el "lugar" de desempeño. En efecto, en muchas ocupaciones la presencia constante del trabajador en la empresa ha dejado de considerarse imprescindible. La búsqueda de mercados, la promoción, la rapidez en responder a la demanda, factores en los que hoy se invierte gran esfuerzo, muchas veces pueden cumplirse de mejor manera en lugares distintos al de la empresa; con el auxilio de la moderna tecnología de comunicaciones, la distancia puede ser beneficiosa. Es así como una parte de la actividad de comercio se realiza bajo fórmulas que exigen al trabajador trasladarse a diferentes lugares o comunicarse desde su domicilio; la actividad de promoción en todos los sectores que producen bienes o servicios para el mercado interno, las cobranzas y la labor de marketing en el sector financiero, han generado muchas ocupaciones que se realizan en la calle, casa por casa o en el domicilio propio del trabajador.

Los empleos atípicos se multiplican

El empleo temporal ha sido objeto de debate en el país desde hace bastantes años y se han denunciado persistentemente las malas condiciones en que suele realizarse en algunos sectores; un paradigma de esta situación ha sido el empleo femenino en la fruticultura de exportación. Sin embargo, su medición entraña dificultades y está lejos de ser rigurosa. La Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas no lo registra y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica del Ministerio de Planificación y Cooperación lo hace de manera muy poco precisa. Recientemente, la Dirección del Trabajo incluyó este punto como una variable de su Encuesta Laboral.

En esta última medición, los datos muestran que el 19 por ciento de los trabajadores de las empresas de la muestra tienen contrato temporal en el momento de la

interrogación ("a plazo fijo" o "por obra o faena", según las categorías del Código del Trabajo). Los empleadores respondieron también que el 16 por ciento de su personal de planta ha sido suministrado por contratistas. Si se considerara que estos empleos bajo régimen de subcontratación son temporales, y se sumaran al grupo de trabajadores contratados temporalmente de manera directa por la empresa interrogada, se llega a una proporción de 35 por ciento de empleo temporal, que se contrata bajo regímenes diversos. La cifra no es despreciable.

La investigación mencionada revela también que el proceso de flexibilización de la fuerza de trabajo se ha acelerado y que la rotación y la temporalidad de los empleos son características que se generalizan. En efecto, las empresas señalan que sólo el 24 por ciento de las contrataciones hechas en el último año fueron de carácter indefinido, y que la gran mayoría fueron temporales (el 32 por ciento "a plazo fijo", el 39 por ciento "por obra o faena" y el 5 por ciento de servicios "a honorarios"). La alta rotación del empleo se reafirma con otro dato: sólo el 25 por ciento de las contrataciones a plazo fijo fueron renovadas al término del plazo y el 50 por ciento de los despidos tuvieron como causal el cumplimiento del plazo.

Ya es un lugar común hablar del impacto que tuvo en el empleo la crisis del modelo de organización productiva altamente concentrado en la gran empresa, que a partir del industrialismo se entendió como única vía para el crecimiento económico en el mundo entero. Con el paso a la dinámica contraria, a la dispersión, a la fragmentación y distribución de la producción en una multiplicidad de centros productivos, el empleo también se dispersa: "un acontecimiento principal en los años recientes lo ha constituido el aumento en la diversidad de la fuerza laboral y en los tipos de relaciones de empleo..." (Locke).

Son muchas las ocupaciones que se ubican en estas unidades de producción desgajadas, que entregan bienes o servicios que pueden ser del mismo giro de la empresa principal o bien accesorios. Estas unidades son, como se sabe, de muy diverso carácter y fortaleza: empresas pequeñas, talleres o trabajadores aislados, que se desempeñan en un lugar especial para la producción, en espacios en la calle, en el domicilio de los trabajadores. El trabajo para el mercado llega a situarse también en el ámbito doméstico, con el cual la industria había mantenido más bien una relación excluyente y una tajante separación. Así, el espacio del trabajo y lo doméstico aparecen confundidos en algunos pequeños talleres y sobre todo en el trabajo a domicilio.

A través de estas formas de inserción, los rasgos de inestabilidad y precariedad se generalizan. Los empleos que salen a situarse fuera de la empresa para la cual realmente producen, dejan de participar del régimen laboral de aquélla. Las actividades externalizadas son desempeñadas por trabajadores independientes que tienen distinto grado de vulnerabilidad, por trabajadores subcontratados, por trabajadores en sus domicilios o bajo otras modalidades, todos los cuales ven sustituidos los contratos laborales por contratos comerciales y los "salarios por tarifas" (Atkinson). En algunos casos la nueva inserción significa real independencia y ausencia del vínculo laboral típico del asalariado, pero en muchos otros, la relación, en los hechos, permanece siendo laboral y se la encubre, actuando fraudulentamente.

En el conjunto de las unidades productoras de bienes y servicios —que presentan amplia diversidad— una de las distinciones más importantes es la ubicación que tienen las empresas frente al mercado. En efecto, muchas de éstas no concurren al mercado porque producen por encargo de otras empresas, a las que entregan el bien o servicio, sin comercializarlo directamente. Las vinculaciones que en estos casos entablan las distintas unidades productivas son principalmente comerciales, a pesar de lo cual involucran el empleo, las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. Se configura el fenómeno conocido como subcontratación. El rasgo central de esta modalidad de empleo, que se ha multiplicado aceleradamente, es la desarticulación de la relación empleador/trabajador clásica, ya que aparece una situación de triangulación, con un empleador que, en verdad, está desdoblado. Los trabajadores son contratados por una empresa pero prestan servicios, desarrollan su trabajo, en otra. En este último espacio se congregan trabajadores propios, de la empresa matriz, con otros de diferentes empleadores, que pueden realizar incluso las mismas tareas en un mismo lugar e integrando el mismo equipo.

Aun cuando no hay medición precisa, algunos estudios han ido mostrando cómo la subcontratación se generaliza en el país. La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo (a la que ya hicimos referencia) registra datos de importancia sobre el tema: el 20 por ciento de las empresas interrogadas ha subcontratado a otras empresas o a terceros para realizar actividades en el rubro principal de su empresa en los últimos cinco años. Asimismo, el 16 por ciento de las empresas fue subcontratada por otra y de éstas, el 9 por ciento es subcontratada frecuentemente.

Fuera de estos datos de cobertura nacional, existen algunos que son parciales y para ciertos sectores. Así, la información de la Encuesta Nacional Industrial Anual del Instituto Nacional de Estadísticas, confirma la tendencia al aumento de los trabajos subcontratados entre 1985 y 1995, especialmente en la industria textil y del vestuario. Ante la pregunta sobre “costo de trabajos efectuados por contrato” estos dos subsectores señalan aumento de 2.5 y 6.0 por ciento respectivamente (la cifra expresa el porcentaje de valor agregado). En el conjunto de la manufactura el aumento es menor, pero también existe: de 1.7 a 2.9 por ciento del valor agregado.²⁸ (Reinecke, 1997).

En la minería, el sector más importante de nuestra economía, donde la inversión extranjera, siempre significativa, ha llegado en los últimos años a niveles sin precedentes, la subcontratación tiene un espacio muy amplio. Debido al carácter de la tecnología que se ha introducido, el crecimiento del empleo ha sido poco relevante (19.000 puestos de trabajo nuevos entre 1985 y 1996, lo que significa 22 por ciento de aumento). Pero la composición de la fuerza de trabajo ha variado, especialmente porque los trabajadores de empresas contratistas han aumentado persistentemente de año en año, desde los 3.174 que había en 1985 a 34.737 en 1996. Al mismo tiempo, los trabajadores de las empresas mandantes empezaron a disminuir desde 1990; en aquel año alcanzaban a 74.508 y en 1996 a 51.166 (Echeverría y Uribe, 1998).

²⁸ La detección de las empresas que hacen trabajo subcontratado es más difícil (“trabajos efectuados por cuenta y con materiales de terceros”), ya que esta encuesta excluye a las empresas de menos de 10 trabajadores y subregistra a las que tienen entre 10 y 19 trabajadores. (Reinecke, 1997)

La protección se debilita y la política tarda

Muchas de estas formas de empleo, llamadas atípicas, han llegado a identificarse como uno de los factores más importantes para mejorar las posibilidades de competencia de las empresas en los mercados actuales de tan difícil conquista; aparecen, por tanto, ligadas a la modernización de las empresas y, en definitiva, a las posibilidades de crecimiento de la economía. En la base está la idea de flexibilidad, que rompe con la concepción anterior de un patrón único y fijo de relaciones laborales. El discurso del liberalismo empresarial presenta una dinámica en que todo parece virtuoso: la economía crece y las relaciones laborales se diversifican; aumenta la base material y se profundiza la democracia. La posición de los empleadores chilenos sobre este tema es clara: "El desconocimiento o la impugnación de realidades como la subcontratación, la flexibilidad de jornadas, el adecuado ordenamiento de la producción, el trabajo a domicilio, la necesidad de negociación individual o de grupos de trabajadores especializados o debidamente capacitados, implican en definitiva la pérdida de productividad y calidad y, al final, la muerte de la empresa".²⁹

Sin embargo, este tipo de empleo no ha mostrado favorecer la equidad; las diferentes investigaciones en distintos sectores revelan casi siempre que las condiciones de trabajo de los subcontratados son inferiores a las de los trabajadores directamente contratados por la empresa matriz. Se sabe que tras esta constatación, un problema de importancia mayor se ha generado: desde que esta variedad de formas de empleo se generaliza, se desarticula la protección que el derecho laboral ha acordado al trabajo y que se ha basado fundamentalmente en el patrón del empleo tradicional, típico.

Lo que tiene lugar es, pues, una desregulación, que se produce a través de dos procesos principales. Uno es la reforma expresa de la ley que liberaliza diversos puntos de la legislación, lo que significa que dejan de ser exigidos algunos derechos que han estado fijados por muchos años de manera expresa. Este proceso tuvo lugar durante el gobierno militar y, como ya se señaló, volver a establecer algunas de estas regulaciones ha sido un objetivo importante para los dos gobiernos democráticos. La otra dinámica ha sido la distancia que se ha ido estableciendo entre las nuevas formas de empleo y la ley laboral vigente, ya que ésta, en su totalidad o en algunos de sus aspectos, no es aplicable al empleo atípico. Este proceso se está haciendo más general.

No es que en su esencia los empleos atípicos sean perversos. Por el contrario, pueden favorecer la gestión de las empresas y el crecimiento económico. El problema es que esta flexibilización, virtuosa para la economía, se realiza sin protección al trabajo o con un nivel de protección insuficiente, resultado de la desregulación que al mismo tiempo se ha producido.

En el fondo, el liberalismo ha querido poner en tela de juicio el Derecho del Trabajo en su misma existencia y, a través de ello, los acuerdos sociopolíticos básicos de nuestras sociedades. Sin embargo, como se ha dicho tantas veces, flexibilizar las relaciones laborales no significa necesariamente precarizarlas y contemplar cómo, en au-

sencia de regulación, el contrato de trabajo queda por entero sujeto a la voluntad de las partes o es un contrato de adhesión o simplemente se convierte en una transacción comercial.

Sin duda que este espectro de empleos, en el cual está afectada, y a veces muy seriamente, su calidad, constituye preocupación del gobierno. Sin embargo, no ha sido considerado todavía de manera explícita en las políticas gubernamentales; así fue reconocido recientemente por un asesor del Ministerio del Trabajo, quien señaló que la política consiste hoy sólo en “conocer esta realidad”. En efecto, la elaboración de diagnósticos precisos, que sirvan de base para posteriores líneas de acción es un objetivo que se está implementando. En el plano concreto, la medida más significativa ha sido la elaboración de un proyecto de ley que contempla un seguro de desempleo (“Protección para el Trabajador Cesante”). Si bien se continúa negociando, hasta el momento tanto los trabajadores como los empleadores lo han rechazado. Por lo demás, éstos últimos no parecen dispuestos a aceptar normas que introduzcan o repongan limitaciones a la gestión de la mano de obra, la que hoy día pueden manejar con mucha libertad. Han dado múltiples muestras de esta actitud, por ejemplo, al rechazar las modificaciones al régimen del trabajo a domicilio que el gobierno propuso o al oponerse persistentemente a un estatuto que permita negociar colectivamente a los trabajadores temporeros.

En las líneas que siguen se da cuenta, en la medida en que la información lo permite, del desarrollo que están teniendo en Chile tres modalidades de empleo cuya protección legal es precaria: el empleo temporal, el empleo subcontratado, especialmente aquél que es suministrado por empresas cuyo giro es precisamente éste, y el trabajo a domicilio.

La situación del trabajo temporal.

Los trabajadores que no son contratados por tiempo indefinido sino de manera temporal, no acceden a todos los derechos laborales considerados básicos. Hay, a lo menos tres derechos cuya carencia ha sido permanentemente reclamada por estos trabajadores: el primero es que, cualquiera sea el régimen de su contratación, quedan excluidos de la negociación colectiva,³⁰ que es la instancia donde se acuerdan las condiciones de trabajo, el más importante espacio de participación en la empresa, que permite a los trabajadores constituirse en grupo, desarrollar espíritu de cuerpo, aprender las prácticas de colectivismo y solidaridad. La negociación colectiva, recordemos, es un derecho tan valorado que es uno de los siete tratados internacionales que la OIT está considerando esenciales y ha proyectado que su validez sea plenamente universal y sus principios obliguen incluso a Estados miembros que no hayan ratificado el tratado respectivo. En segundo lugar, tampoco hay protección para la maternidad cuando el trabajo es temporal, ya que la ley autoriza el desafuero al cumplirse el plazo del contrato y en tal caso se pierden los demás derechos en razón de la maternidad, incluso el subsidio, que es pagado por el Estado y no

³⁰ “No podrán negociar colectivamente: 1.- los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje y aquéllos que se contraten exclusivamente para el desempeño de una obra o faena transitoria o de temporada...” (art.305 del Código del Trabajo).

por el empleador. Los derechos de la seguridad social constituyen un tercer y grave problema para los trabajos temporeros, ya que en un régimen de capitalización individual, la discontinuidad en la acumulación de fondos afecta seriamente el monto de las pensiones y beneficios que se obtendrán a futuro. Según han señalado los analistas, el problema a nivel más global, consiste en que se estaría creando un "bolsón" de pobreza que tendrá que enfrentar posteriormente el Estado con políticas asistenciales.

La desprotección en el empleo subcontratado.

En relación con este régimen de contratación, también la regulación legal es insuficiente para una adecuada protección del empleo que se desempeña bajo esta modalidad. La subcontratación ha sido estimulada por la propia legislación, que suprimió las limitaciones y resguardos que establecía. En efecto, hasta 1979 (año del Plan Laboral del gobierno militar) se prohibía que se subcontrataran tareas que constituirían la actividad principal y permanente de la empresa y además se exigía que las empresas contratistas tuvieran su giro principal formalmente declarado, debiendo prestar sus servicios sólo en ese rubro. Estas normas se derogaron, autorizándose, desde entonces, a las empresas a subcontratar faenas de todo tipo, aunque sean de su giro central y permanente (López, 1998).

El problema principal en la subcontratación emana de la determinación del empleador, es decir del obligado a cumplir la ley laboral, que en esta figura se hace difuso. La ley chilena define al empleador como "la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo". Por la otra parte, el trabajador es quien presta servicios bajo dependencia o subordinación de este empleador, y entre ambos se establece una relación laboral. Ocurre que en la subcontratación, en algunas de sus formas, hay un empleador que contrata y otro para quien se trabaja realmente, sin que las obligaciones de ambos estén claramente determinadas. Tratándose de subcontratación de bienes o servicios, la ley reconoce responsabilidad en ambos y establece que el dueño de la obra o faena responde subsidiariamente de las obligaciones laborales y previsionales que no cumplió el contratista.³¹ Esta norma de responsabilidad subsidiaria se ha mostrado ineficaz para el debido resguardo de los derechos laborales, por lo que se busca elevar la responsabilidad del dueño de la obra o faena (convirtiéndolo en fiador frente a algunos derechos) y poner más obligaciones al contratista o empleador directo, manteniendo siempre el sistema de responsabilidad subsidiaria. Anteriormente se aprobó una modificación que permite actuar conjuntamente contra el contratista y el mandante, sólo para el efecto de dejar trabada —aunque en suspenso— la relación judicial con este último, e impedir así que el plazo de prescripción haga imposible la acción contra el mandante, ya que anteriormente ésta procedía sólo después de agotado el procedimiento contra el empleador directo.

³¹

"El dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas a favor de los trabajadores de éstos. También responderá de iguales obligaciones que afecten a los subcontratistas cuando no pudiere hacerse efectiva la responsabilidad a que se refiere el inciso siguiente" (art.64 del Cód. del Trabajo)

En el caso de la subcontratación de trabajo, en que una empresa suministra trabajadores a otra, la desregulación es mayor y los efectos en el trabajo son más graves. En este caso, el empleador contrata al trabajador para ubicarlo en otra empresa, sin que tenga injerencia alguna en su desempeño y sin estar en el lugar del desempeño. La lejanía impide que este empleador responda por las condiciones de trabajo, que se plasman día a día; para él, ésta es una obligación imposible. Sin embargo, los tribunales de justicia no han reconocido responsabilidad al empleador para quien se ejecuta efectivamente el trabajo, porque no es formalmente el empleador. El resultado es que no se puede exigir el cumplimiento de los derechos laborales que son vulnerados, es decir, nuevamente la desprotección del trabajador.³²

A pesar de sus características particulares, este último tipo de empresa, llamada “empresas de trabajo temporal” no tiene regulación específica. Si bien hay interpretaciones que hablan de su ilegalidad, lo cierto es que operan libremente, ofrecen abiertamente sus servicios en el mercado. En Chile, como en otras partes del mundo, estas empresas han aumentado. Hoy en día, los propios empresarios reconocen la existencia de alrededor de 150 empresas de trabajo temporal formales, cuyo giro es el suministro de trabajadores, identificándose con este giro y nombre en el mercado. Algunas transnacionales conocidas se han instalado en el país. No se consideran en esta cifra las empresas informales, constituidas muchas veces por la propia empresa mandante para efectos de rebajar las condiciones de trabajo o disminuir su planta (con fines diversos y muchas veces “perversos”, como evitar la constitución de sindicato, disminuir impuestos, u otros). La falta de norma ha significado ausencia de límites, llegando a desnaturalizar la función de estas empresas y el objetivo que están llamadas a cumplir. Es así como hoy día todas están suministrando trabajo permanente, lo que en todas las legislaciones está prohibido pues contradice su naturaleza y oculta la relación laboral real. No tienen obligación alguna de probar solvencia económica; no hay requisitos para asegurar transparencia en sus operaciones, ni se establece causalidad para que opere la figura del suministro de trabajadores; menos aún obligaciones como capacitación a los trabajadores u otras que existen en las legislaciones europeas y también en algunas latinoamericanas. Cada día son más frecuentes las denuncias de trabajadores bajo este régimen de contratación en las inspecciones del trabajo y, en el marco de la normativa que explicamos, la gran mayoría de las veces su reclamo no encuentra acogida.

El proceso de desregulación en el trabajo a domicilio:

Otra modalidad de empleo no típico es el trabajo a domicilio, que en nuestro país puede considerarse como el paradigma del proceso de desregulación laboral que hemos caracterizado. Durante cincuenta años, desde que se dictó el primer Código del Trabajo en 1931, la legislación chilena consideró que el trabajo a domicilio generaba una relación de carácter laboral, y su regulación incluía disposiciones específicas que adecuaban las normas de aplicación general a la naturaleza especial de esta modalidad de empleo. Esta

³²

A pesar de que la interpretación administrativa ha sido contraria y la Dirección del Trabajo ha señalado persistentemente la responsabilidad del mandante.

normativa se mantuvo vigente hasta el año 1981, en que se consolidó el Plan Laboral del gobierno militar. Ese año, una modificación legal estableció que no dan origen a contrato de trabajo “los servicios prestados en forma habitual en el propio hogar de las personas que los realizan o en un lugar libremente elegido por ellas, sin vigilancia ni dirección inmediata del que los contrata. Con ello, el contrato laboral de trabajo a domicilio se convirtió en una prestación de servicios de carácter comercial, y la pérdida de derechos laborales fue, entonces, total. El gobierno de Aylwin incluyó entre los proyectos de reforma laboral, la reposición del trabajo a domicilio como contrato de trabajo, pero no prosperó y sólo se logró una modificación menor que distingue entre los servicios “que se efectúan discontinua o esporádicamente en el domicilio”, que no dan origen a contrato de trabajo, y los que tienen habitualidad. Estos últimos no hacen presumir contrato de trabajo y la presunción que se establece admite prueba en contrario. La exigencia de hacerla valer en juicio pone una dificultad seria a la eficacia de esta norma y, en la realidad, los trabajadores a domicilio no son tratados como dependientes y no tienen, por tanto, derecho laboral alguno.

Frente al trabajo a domicilio, nuestra legislación tiene un retraso grave ya que es uno de los pocos países en el mundo que no lo reconoce como relación laboral. Un estudio reciente, efectuado por la Dirección del Trabajo y el Instituto Nacional de Estadísticas, mostró que el trabajo a domicilio persiste en aquellos sectores que han sido tradicionales para esta actividad, como son la industria de confecciones y la del cuero y calzado, a pesar del deterioro experimentado por estas ramas productivas en las dos últimas décadas. Pero, lo que es más importante, esta modalidad de empleo se ha instalado en diferentes actividades de servicios y en el comercio, aprovechando el desarrollo y difusión de una tecnología que facilita la comunicación. Ocupaciones relativas al marketing, a cobranzas, a promoción, a mejorar la relación con los clientes, son realizadas desde el domicilio propio por trabajadores que en su mayoría son mujeres. Se trata de nuevas ocupaciones generadas en empresas modernas y solventes que contratan trabajo dependiente (este es un punto que se midió acuciosamente) sin contraer obligación laboral alguna con estos trabajadores. Como ocurre en todos los países, el trabajo a domicilio es mayoritariamente femenino; la medición arriba citada mostró que, en Chile, el 3.9 por ciento de las mujeres ocupadas se desempeña como trabajadora a domicilio.

Consideraciones finales

Las carencias en equidad que muestra la sociedad chilena son parte, hoy en día, de un diagnóstico que no se niega y que opaca —aunque no para todos en igual medida— el éxito con que se evalúa el crecimiento de la economía. El empleo y el trabajo están, obviamente, en el centro del tema de la inequidad social y el signo bajo el cual se desarrollen las relaciones laborales, contribuirá, sin duda, al alivio o a la profundización de esta desigualdad con que vivimos.

En el contexto de alto y sostenido crecimiento económico del país,³³ el acceso de la población al empleo ha mejorado significativamente y el desempleo se ha mantenido por largo tiempo en niveles bastante bajos. Baste señalar que entre 1984 y 1995 éste se redujo del 14 al 5.5 por ciento³⁴. Las desigualdades sociales se explican, más bien, por la calidad de los empleos. En este punto se ha centrado el debate, a medida que la experiencia y la investigación han ido mostrando que gran parte de las ocupaciones que se generan son de baja calidad, especialmente por ser inestables, precarias y desempeñarse en condiciones laborales muy desmedradas que no se determinan en procesos de negociación colectiva. Se ha dicho que esta situación encuentra explicación en una institucionalidad que no siempre asegura adecuada y suficiente protección al trabajo, y en una práctica de los actores que no ha podido remontar la dispersión de los estatutos laborales y de la organización sindical implantadas por el régimen laboral del gobierno militar.

En este último ámbito, el proyecto de los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia ha consistido en crear herramientas para fortalecer las instancias colectivas, expresadas principalmente en los sindicatos y los estatutos colectivos, de modo de garantizar la puesta en práctica de los derechos a sindicalizarse y a negociar de manera conjunta las condiciones de trabajo y de empleo. Se ha buscado, pues, asegurar un espacio en que los actores —trabajadores y empleadores— establezcan regulaciones que atiendan a grados de flexibilidad que hoy se estiman necesarios en las relaciones laborales de empresas que se esfuerzan por ser competitivas. El Estado quiere mantener su presencia lejana y evitar la regulación rígida, excepto en los derechos considerados básicos, cuyo respeto corresponde a su responsabilidad. Tampoco quiere reponer el modelo tripartito de relación y, por el contrario, promueve el bipartismo y la concertación entre los actores. Esta ofensiva, que no significa un abandono de la lógica básica del sistema de relaciones laborales que venía desde el gobierno militar, pero sí la introducción de modificaciones importantes, ha tenido resultados precarios.

La resistencia empresarial a regular cualquier aspecto de las relaciones laborales, ha sido persistente. En el fondo, es la concepción de propiedad de la empresa, que los empleadores entienden en el sentido más clásico, enmarcándolo en las categorías del derecho civil, lo que está en discusión. La norma laboral significa, como se sabe, una limitación a la propiedad plena y exige que se enajene, en algún grado, el poder de decisión sobre la marcha de la empresa. El modelo liberal de relaciones laborales sigue siendo, para el empresariado, el único posible.

La fuerza que esta ideología mantiene es lo que impide que temas nuevos, como es la discriminación, tengan tan escaso espacio en las relaciones del trabajo en Chile, aun cuando en torno a ellos exista un discurso universal. Ésta es la razón, creo, por la cual la desigualdad de género no ha experimentado cambio significativo en nuestro país. Aceptar regulaciones en el acceso al empleo, en el despido o en

³⁴ En el nuevo contexto de crisis económica mundial, los indicadores se han deteriorado en el país. El desempleo alcanzó a 7.5 por ciento en el trimestre noviembre 1998-enero 1999 y en algunas regiones es mayor aún.

las decisiones de promoción en beneficio de las trabajadoras de un centro de trabajo, implica intervenir el libre mercado, es decir, poner en juego una lógica opuesta a las convicciones del empresariado. Políticas en favor de la igualdad de género que limiten la libre disposición y administración de la empresa, como las arriba enunciadas, ni siquiera se han pensado.

No deja de ser asombroso que en el contexto de escasos logros que recién señalamos, el grado de conflicto laboral sea bajo. Una hipótesis, plausible en nuestra opinión, señala que esta pasividad no indica necesariamente satisfacción, sino que podría estar indicando también desconfianza en la institucionalidad, en el sistema modelo. Este juicio se ve reforzado por ciertas señales de renuncia por parte de los trabajadores, a invocar una normativa que supuestamente está establecida en su beneficio. Las señales de desvalorización y desconfianza en el sistema laboral inducen a profundizar los análisis con esta orientación; la comprensión de estas dinámicas, la búsqueda de respuestas constituye, sin duda, un desafío intelectualmente interesante y políticamente necesario.

1981	33540	1981
1982	34029	1982
1983	34383	1983
1984	34787	1984
1985	35182	1985
1986	35584	1986
1987	35985	1987
1988	36386	1988
1989	36787	1989
1990	37188	1990
1991	37589	1991
1992	37990	1992
1993	38391	1993
1994	38792	1994
1995	39193	1995
1996	39594	1996
1997	39995	1997
1998	40396	1998
1999	40797	1999
2000	41198	2000
2001	41599	2001
2002	41999	2002
2003	42399	2003
2004	42799	2004
2005	43199	2005
2006	43599	2006
2007	43999	2007
2008	44399	2008
2009	44799	2009
2010	45199	2010
2011	45599	2011
2012	45999	2012
2013	46399	2013
2014	46799	2014
2015	47199	2015
2016	47599	2016
2017	47999	2017
2018	48399	2018
2019	48799	2019
2020	49199	2020
2021	49599	2021
2022	49999	2022
2023	50399	2023
2024	50799	2024
2025	51199	2025
2026	51599	2026
2027	51999	2027
2028	52399	2028
2029	52799	2029
2030	53199	2030
2031	53599	2031
2032	53999	2032
2033	54399	2033
2034	54799	2034
2035	55199	2035
2036	55599	2036
2037	55999	2037
2038	56399	2038
2039	56799	2039
2040	57199	2040
2041	57599	2041
2042	57999	2042
2043	58399	2043
2044	58799	2044
2045	59199	2045
2046	59599	2046
2047	59999	2047
2048	60399	2048
2049	60799	2049
2050	61199	2050
2051	61599	2051
2052	61999	2052
2053	62399	2053
2054	62799	2054
2055	63199	2055
2056	63599	2056
2057	63999	2057
2058	64399	2058
2059	64799	2059
2060	65199	2060
2061	65599	2061
2062	65999	2062
2063	66399	2063
2064	66799	2064
2065	67199	2065
2066	67599	2066
2067	67999	2067
2068	68399	2068
2069	68799	2069
2070	69199	2070
2071	69599	2071
2072	69999	2072
2073	70399	2073
2074	70799	2074
2075	71199	2075
2076	71599	2076
2077	71999	2077
2078	72399	2078
2079	72799	2079
2080	73199	2080
2081	73599	2081
2082	73999	2082
2083	74399	2083
2084	74799	2084
2085	75199	2085
2086	75599	2086
2087	75999	2087
2088	76399	2088
2089	76799	2089
2090	77199	2090
2091	77599	2091
2092	77999	2092
2093	78399	2093
2094	78799	2094
2095	79199	2095
2096	79599	2096
2097	79999	2097
2098	80399	2098
2099	80799	2099
2100	81199	2100

Anexo. Información Estadística

**Cuadro N° 1.Total de Sindicatos y variación anual.
Años 1980-1998**

<i>Años</i>	<i>Total Nacional</i>	
	<i>Número de Sindicatos</i>	<i>Variación Anual %</i>
1980	4.597	
1981	3.977	-13,5
1982	4.048	1,7
1983	4.401	8,7
1984	4.714	7,1
1985	4.944	5,9
1986	5.391	7,9
1987	5.883	9,1
1988	6.446	9,6
1989	7.118	10,4
1990	8.861	24,5
1991	9.858	11,3
1992	10.756	9,1
1993	11.389	5,9
1994	12.109	6,3
1995	12.715	5,0
1996	13.158	4,3
1997	13.795	4,2
1998	14.242	3,2

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

Cuadro N° 2. Evolución de la afiliación sindical.**Años 1980-1998**

<i>Año</i>	<i>Total Nacional</i>	
	<i>Población Afiliada</i>	<i>Variación Anual %</i>
1980	386.910	
1981	395.951	2,3
1982	347.470	-12,2
1983	320.903	-7,6
1984	343.329	6,9
1985	360.963	5,1
1986	386.987	7,2
1987	422.302	9,1
1988	446.194	5,7
1989	507.616	13,8
1990	606.812	19,5
1991	701.355	15,6
1992	724.065	3,2
1993	684.361	-5,5
1994	661.966	-3,3
1995	637.570	-3,7
1996	655.597	2,8
1997	613.123	- 6,5
1998	601.071	-2,0

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

**Cuadro N° 3. Evolución de la tasa de sindicalización.
Años 1986-1997.**

(considera la fuerza de trabajo asalariada)

<i>Año</i>	<i>Fuerza de trabajo ocupada (miles)</i>	<i>Población Afiliada a sindicatos</i>	<i>Fuerza de trabajo asalariada</i>	<i>Tasa de sindicalización (Pob/F.T.Asal.)</i>
1986	3.895,7	386.987	2.717.500	14,2%
1987	4.010,8	422.303	2.798.500	15,1%
1988	4.265,8	446.194	2.944.900	15,2%
1989	4.424,8	507.616	3.019.600	16,8%
1990	4.459,6	606.812	3.063.100	19,8%
1991	4.540,4	701.355	3.134.600	22,4%
1992	4.773,3	724.065	3.295.400	22,0%
1993	4.985,7	684.361	3.472.500	19,7%
1994	4.988,3	661.966	3.422.700	19,3%
1995	5.025,8	637.570	3.482.610	18,3%
1996	5.298,7	655.597	3.713.080	17,7%
1997	5.683,8	617.761	3.787.650	16,3%

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

Cuadro N° 4. Trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos en Chile.

	1987	1990	1996	1998 *
<i>Trabajadores cubiertos (2 años consecutivos)</i>	273.094	407.354	423.099	395.886
<i>Trabajadores cubiertos/ fuerza de trabajo ocupada (por cien)</i>	6,8	6,9	8,0	7,3
<i>Trabajadores cubiertos / fuerza de trabajo asalariada (por cien)</i>	9,8	13,1	11,4	10,5

* Información provisoria.

Fuentes: Organización Internacional del Trabajo-Dirección del Trabajo. Chile

Cuadro N° 5. Crecimiento de los sindicatos vigentes v/s los sindicatos en receso en Chile. Años 1991-1994. (1991 = 100)

<i>Años</i>	<i>Sindicatos vigentes</i>	<i>Sindicatos en receso</i>
1991	100,00	100,00
1992	109,11	112,85
1993	115,53	159,58
1994	122,83	192,10

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

Referencias Bibliográficas

- Arrate, Jorge.** Discurso de Apertura, en "La Negociación colectiva en Chile", Corporación Educacional Universidad Las Condes, Santiago, 1997.
- Asesoría Estratégica.** "Nuevas formas de negociación colectiva: balance y tendencias emergentes", informe preliminar, mimeo, Santiago, 1998.
- Calderón, Rolando.** "Un derecho de negociación colectiva eficaz. Una tarea pendiente de las relaciones laborales en Chile", en *La negociación Colectiva en Chile*, Corporación Educacional Universidad Las Condes, Santiago, 1997.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.** "La pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social", Santiago, 1996.
- Cortazar, René.** *Política laboral en Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ediciones Dolmen, Santiago, 1993.
- Dinamarca, Cristián.** "Reflexiones sobre la negociación colectiva en Chile", en *Temas Laborales* N° 4, Dirección del Trabajo, Santiago, 1996.
- Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.** *ENCLA 98, Encuesta Laboral*, Santiago, 1998.
- Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.** *Cómo operan las normas de negociación colectiva y de organizaciones sindicales*, Santiago, 1995.
- Dirección del Trabajo.** *Memoria Institucional*, Santiago, años 1994, 1995, 1996, y 1997.
- Dirección del Trabajo, Departamento de Organizaciones Sindicales.** *Estadísticas Sindicales 1995-1996*, Santiago, s/f.
- Dirección del Trabajo.** "Código del Trabajo", en *Boletín Oficial*, Publitecsa, Santiago, 1998.
- Echeverría, M.; Solís V. y Uribe, V.** *El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago, 1999.
- Echeverría, M. y Uribe, V.** *Condiciones de trabajo en sistema de subcontratación*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 1998.
- Espinosa Malva.** *Concertación social en Chile: Itinerario de un fracaso*, Santiago, Mimeo, 1998.
- Espinosa, Malva.** *Chile y las relaciones laborales de fin de siglo; disoluciones, rupturas y continuidades*, Santiago, mimeo, 1998.
- Gálvez, T. y Pollak, M.** "Empleo y equidad", en *Estadística y Economía* N° 16, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 1998.
- Henríquez, Helia, y otros.** *El trabajo a domicilio en Chile: un tema antiguo y actual*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago, (en prensa).
- Herrera, Gonzalo.** "La negociación colectiva, eje de la acción sindical", en 1991-1992. *Economía y Trabajo en Chile*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1992.
- López, Diego.** "La descentralización productiva: Un desafío de adecuación

para el derecho laboral", en *Boletín Oficial* N° 11, Dirección del Trabajo, Santiago, 1998.

López, Diego. "El proyecto de reforma laboral: avances y desafíos", en 1994-1995 *Economía y Trabajo en Chile. 5° Informe Anual*, Programa Economía del Trabajo, Santiago, s/f.

MIDEPLAN. *Encuesta CASEN, Serie 87-96*, Santiago, 1997.

Morris, Pablo. *Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad sindical*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago, 1998.

Oficina Internacional del Trabajo. *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago, 1998.

Pereira, Rafael. "Reforma de la legislación del trabajo: un esfuerzo por establecer relaciones laborales autónomas", en 1991-1992. *Economía y Trabajo en Chile. Informe Anual*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo humano en Chile 1998*, Santiago, 1998.

Reineche, Gerhard. *Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: La industria textil y del vestuario en Chile*, OIT, Santiago, 1997.

Riesco, Walter. "Modificaciones al Código del Trabajo en lo relativo a la negociación colectiva", en *La negociación colectiva en Chile*, Corporación Educacional Universidad Las Condes, Santiago, 1997.

Rojas Miño, Irene. "Las reformas laborales", en 1990-1991. *Economía y Trabajo en Chile. Informe anual*, Programa Economía del Trabajo, Santiago, 1991.

Políticas sociales en los años noventa en Chile.

Balance y desafíos

*Dagmar Raczynski**

Introducción

Chile va en la delantera de desarrollo humano en América Latina y progresa significativamente, pese a encontrarse en un umbral donde los avances se hacen difíciles. Existe una cobertura amplia de servicios sociales e infraestructura sanitaria (PNUD, 1994, 1995, 1996). La cobertura de la educación básica supera el 95%, la de la educación media es cercana al 70%, más del 90% de los partos cuentan con atención profesional, el agua potable alcanza al 86% de las viviendas particulares (75% con agua dentro de la vivienda), las redes de alcantarillado cubren a 70 de cada 100 viviendas y 88 de cada 100 accede a la red pública de alumbrado (Raczynski, 1994 e INE, 1992). La población está accediendo crecientemente a "bienes de consumo modernos" (televisión, electrodomésticos, automóvil, lavadora, video, etc.). El gasto social es marcadamente progresivo, mientras que en otros países de la región es neutral o ligeramente regresivo (BID, 1998).

Los niveles de pobreza, medidos con indicadores de ingreso per cápita de los hogares y el costo de una canasta básica de alimentos, han disminuido en los últimos 10 años desde 5,5 millones de personas en 1987, a 5,2 millones en 1990, a 4,3 millones en 1992, a 3,9 millones en 1994 y a 3,3 millones en 1996. La evolución de la magnitud absoluta y relativa de la pobreza en ingreso en los años 90 es favorable al compararla con los otros países de la región. No obstante, en términos de porcentaje de pobres, según datos de la CEPAL, Chile se encuentra en una situación intermedia. El porcentaje de hogares pobres es menor en Costa Rica, Argentina y Uruguay; y más alto en México, Brasil, Venezuela, Colombia y Bolivia (CEPAL, 1997). En Chile, como en América Latina, el ritmo de reducción de la pobreza en ingreso en el corto plazo se asocia fundamentalmente con variables del mercado de trabajo: la trayectoria de la desocupación, la creación de nuevos empleos, el crecimiento en el número de activos por hogar (oferta de trabajadores) y la evolución de los salarios. La concentración en la distribución del ingreso familiar, que había empeorado significativamente en los años 70 y 80, se mantuvo estable en los 90.

En síntesis, en los últimos 10-12 años hubo una mejora en los ingresos de los hogares chilenos que atravesó toda la estructura social, pero no afectó la concentración y desigualdad en la distribución del ingreso.

El propósito de este trabajo es entregar un balance de las políticas sociales y de

* El documento se apoya en diversos trabajos realizados por la autora en los últimos 10 años y tuvo el apoyo de una donación individual de la Fundación Ford (986-1036).

superación de la pobreza aplicada en los años noventa, señalando las condiciones iniciales, las orientaciones principales de la política, características de implementación, y desafíos futuros.

Antecedentes: Esfuerzos del pasado

Para comprender la problemática de las políticas sociales de Chile en los años noventa es indispensable reconocer la acumulación de esfuerzos de política social a lo largo de este siglo. Es posible reconocer tres períodos en la política social, que coinciden con tres fases socio-políticas: la industrialización sustitutiva de importaciones (Estado de compromiso, Estado nacional popular) que se extiende desde inicios de siglo hasta 1973; el gobierno militar dominado por una orientación neoliberal en lo económico-social y autoritaria en lo político, que abarca los años 1974-1990, que presionó para una fuerte reducción del gasto social, su focalización en los sectores más pobres y la ampliación de servicios privados para la población con capacidad de pago; y el período democrático de los noventa que plantea un nuevo enfoque a la política social que se aparta del período militar y también al período precedente, buscando una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad.

No es posible entregar un cuadro completo sobre la trayectoria de las políticas sociales en el país. Brevemente, desde comienzos de siglo hasta 1973 se consolidó un sistema estatal de servicios sociales, altamente fragmentado y estratificado internamente, pero de amplia cobertura en el contexto latinoamericano. El Estado, congruente con la valoración y las funciones que durante la industrialización sustitutiva de importaciones se esperaban del Estado, asumió un papel creciente en el financiamiento, la gestión y la producción directa de los servicios sociales. El proceso de desarrollo económico y la ampliación del sistema de políticas sociales en las seis primeras décadas de este siglo logró completar una primera etapa en el desarrollo social del país. Creó una infraestructura básica de servicios y generó la demanda de la población por éstos. Hacia 1970, el 84% de la población entre 6 y 14 años se encontraba matriculada en la educación básica; la matrícula en la educación secundaria cubría el 38% de los jóvenes entre 15 y 18 años de edad; y la matrícula universitaria el 8% de la población entre 19 y 24 años. El 80% de los nacimientos contaban con atención profesional en el momento del parto. Un porcentaje similar de los niños menores de seis años accedían al programa de control del niño sano y al programa nacional de alimentación complementaria. La población activa afiliada al sistema de previsión social alcanzaba el 70%, aunque sólo cerca de un 50% cotizaba regularmente. El gasto social en educación básica y salud era progresivo, no así el de vivienda, previsión social, educación media y universitaria.

Como es sabido, el sistema sociopolítico acumuló fuertes desequilibrios económicos y conflictos sociales y políticos que se exacerbaban al inicio de los años 70, desembocando en el golpe militar de septiembre de 1973. El gobierno militar, que permaneció por casi 17 años en el poder, introdujo cambios radicales en la economía (liberalización, apertura externa, privatización) y, también, en el sistema de políticas sociales. Trató de desmontar el sistema estatal de servicios y construir otro cuyos rasgos centrales fueron: i) reducción del gasto social y su focalización en

los segmentos mas pobres de la población a través de una red social compensatoria de situaciones de pobreza extrema y una reestructuración intrasectorial del gasto en salud y educación hacia los niveles de atención menos complejos; ii) la desconcentración geográfica del aparato público, transfiriendo recursos y nuevas atribuciones a los municipios, en particular la administración de los establecimientos de educación básica y media, de salud primaria y de los beneficios de la red social; iii) la privatización de una parte de los servicios sociales que se expresó en la externalización de servicios específicos (por ejemplo, el aseo en los hospitales, la preparación y distribución de las raciones alimenticias en las escuelas, la entrega de oportunidades de capacitación para la fuerza de trabajo) hacia el sector privado; la incorporación de mecanismos de mercado (subsidio a la demanda) en la asignación de recursos a los servicios; y la creación de un sistema de previsión social de capitalización individual administrado por el sector privado y de un sistema privado de salud orientado a las familias con capacidad de pago.¹

Estas medidas removieron inercias de larga data y colocaron nuevos temas en el debate de la política social. Algunas de las medidas contribuyeron a una mejor focalización del gasto social y hubo una mayor tecnificación de los programas sociales. La implementación de las medidas no fue lineal, hubo tropiezos y obstáculos asociados a debilidades en el diseño, deficiencias en la implementación, la crisis económica de inicio de los 80, la oposición de grupos gremiales (médicos principalmente) y una respuesta del sector privado más lenta y menos entusiasta que lo esperado por el gobierno.

Si el período se evalúa en términos de la magnitud de la pobreza en ingreso, el balance es decididamente malo. Junto con aumentar la pobreza, se incrementó la distancia que separa el nivel de ingreso de los hogares más ricos y del de los más pobres como también la concentración en la distribución del ingreso familiar (Cuadros 1 y 2). Los subsidios de la red social jugaron un papel importante en la sobrevivencia de los sectores más pobres, aliviando el deterioro en su nivel de vida, pero fueron insuficientes para contrarrestar los efectos de las elevadas tasas de desempleo y la reducción de los salarios.²

La reforma previsional que fue importante y positiva en varios sentidos (efectos sobre el ahorro y para el desarrollo del mercado de capitales; rebaja en el costo no salarial del trabajo a aproximadamente 20%; y solución al impasse demográfico que los sistemas de reparto inevitablemente enfrentan al envejecer la población), no se tradujo en un incremento significativo en el porcentaje de la fuerza de trabajo afiliada que cotiza regularmente en el sistema, aumentó los costos administrativos y después de expectativas iniciales altas, arroja dudas sobre el

¹ Castañeda (1992) presenta el enfoque que fundamenta la política social del período y las principales medidas adoptadas. Vergara (1990) y Raczyński (1994) hacen un análisis crítico de las mismas.

² Los indicadores de desarrollo humano (mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer, alfabetismo y nivel de escolaridad de la población) continuaron mejorando gracias a la existencia de programas sociales de amplia cobertura y larga data que inculcaron en la población el derecho y la importancia de acceder a estos programas pese al deterioro en calidad (infraestructura, sueldo de personal, insumos, etc.) a que se vieron afectados y a la elevación en el costo directo para el usuario de algunos de los servicios (salud principalmente).

mejoramiento en el valor futuro de las pensiones (que depende del comportamiento del mercado de capitales) y sobre el monto de recursos que el Estado deberá destinar para cubrir la pensión mínima garantizada y el pago de pensiones asistenciales.

La creación y expansión de las ISAPRE contribuyó a la conformación de un dinámico sector privado que invierte en equipamiento médico y entrega una medicina de alta complejidad. Un grupo de poder nuevo y fuerte en el mapa sociopolítico de la salud. El sector privado de salud entrega principalmente medicina curativa y atiende aproximadamente al 30 % de la población que tiene un nivel medio-alto y alto de ingreso y/o incluye grupos familiares con bajos riesgos de salud (jóvenes, baja incidencia de enfermedades crónicas). Estos segmentos tienen hoy un acceso más fácil y de menor costo directo a la atención médica y hospitalaria que en el pasado. Al mismo tiempo, la expansión de las ISAPREs incidió negativamente sobre la disponibilidad de recursos públicos para atender a la población adscrita al sector público (un 60-65% de la población). El traslado de la población de mayor ingreso y menor riesgo de salud a las ISAPREs restó recursos al sector público, situación que se agrava al verificar que la población adscrita al sistema privado recurre o regresa al sector público cuando enfrenta enfermedades catastróficas y/o no dispone de los recursos suficientes para renovar su contrato anual privado de salud. El sistema público, de esta forma, opera como un seguro de segundo nivel para el sistema privado.

Hay otra cara al tema social durante el régimen militar. Como consecuencia de la reducción del gasto público, del alza en las tasas de desempleo, la caída de los salarios y el incremento en la pobreza en ingreso, el no respeto a los derechos humanos y económico-sociales, hubo el desarrollo de dos fenómenos nuevos, interrelacionados entre sí: (i) el despliegue por parte de los sectores pobres de acciones individuales y colectivas para enfrentar sus necesidades más apremiantes, desde conductas en el ámbito familiar y privado hasta iniciativas grupales de sobrevivencia (Razetto, 1986; Raczynski, 1987; Campero, 1987; Hardy, 1988); y (ii) la proliferación de agentes, animadores, promotores, organizaciones de Iglesia, organismos no gubernamentales (ONGs) y asociaciones políticas que apoyaron a los sectores más severamente afectados por el régimen político, el costo social de las políticas económicas y la reducción del gasto social (Downs y Solimano, 1986; Taller de Cooperación y Desarrollo, 1989; González, 1992).

La conjugación de estos dos fenómenos se tradujo en una mayor diversidad en la organización popular, vecinal y comunitaria en áreas de pobreza. Pese al control político de las organizaciones sociales por parte del gobierno, hubo una diversificación y una dinamización del tejido social comunitario y ONGs y agentes externos buscaron nuevas formas de relación y probaron nuevas formas de hacer proyectos para y con los sectores pobres: participativas, flexibles, más integrales y a la medida de situaciones sociales concretas. La experiencia acumulada en esta línea alimentó la política social que se instala en el país a partir de 1990, con énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil y el aporte privado a los programas sociales.

Condiciones en el punto de partida

En marzo de 1990 asume el poder el primer gobierno de la Concertación de Partidos para la Democracia, encabezado por el Presidente Patricio Aylwin Azócar. En 1994 asume el poder un nuevo gobierno de la misma coalición de partidos, encabezado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

El legado económico-social del gobierno militar tuvo dos caras. Por el lado positivo, una economía cuyas variables macroeconómicas fundamentales se encontraban equilibradas, cuyo sistema de precios no mostraba mayores distorsiones, con un sector privado que estaba planificando sus inversiones a mediano plazo, y que a partir de 1986, había iniciado una senda de crecimiento con baja inflación y creación de nuevos empleos. Vale decir, la economía había completado la etapa de ajuste y recuperación y había iniciado una senda de crecimiento.

No obstante, la sociedad mostraba niveles más altos de pobreza que los de 20 años atrás; una mayor concentración en la distribución del ingreso; servicios públicos deteriorados; profesores y personal en salud dolidos con las reformas que transfirieron establecimientos escolares y de atención primaria de salud a los municipios y les restaron derechos laborales y condiciones de trabajo.

El gobierno que asumió en marzo de 1990, se propuso compatibilizar, al interior de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con una reducción de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones distributivas, y el fortalecimiento de la democracia. El programa de gobierno proponía continuidad en la política económica, cambios graduales en la política social y un nuevo estilo para la toma de decisiones políticas.³

Los dos gobiernos de la Concertación privilegiaron estrategias de concertación política y social entre empresarios, trabajadores y partidos políticos, sin precedentes en la historia del país. El propósito era lograr una visión común acerca del desarrollo económico, social y político entre las partes involucradas y promover un sistema de negociación política que permitiría compatibilizar las demandas sociales entre sí y con las restricciones macroeconómicas y externas. La puesta en práctica de este estilo no fue fácil ni lineal. Hubo avances y retrocesos, impasses, demora en las decisiones y, en ocasiones, conflictos abiertos. Hay espacios de diálogo que se acaban o cierran. No obstante, paralelamente surgen nuevas instancias.

³ El libro editado por Pizarro et al. (1995) presenta los principios que orientaron el primer gobierno de la Concertación, las principales políticas aplicadas y algunos resultados, vistos desde el punto de vista de los autores de la estrategia adoptada. Cortázar (1993) analiza los logros y desafíos pendientes en el ámbito laboral. Más recientemente, los libros de Cortázar y Vial (1998) y Toloza y Lahera (1998) entregan un balance retrospectivo y prospectivo de los dos gobiernos de la Concertación.

Los primeros proyectos del nuevo gobierno (Presidente Patricio Aylwin) fueron el Acuerdo Marco, la Reforma Tributaria y la Reforma Laboral. Con el Acuerdo Marco, trabajadores, empresarios y gobierno se reunieron cada año, durante cuatro años, para concordar decisiones en materia de reajustes en el salario mínimo, las pensiones mínimas y salarios del sector público. La Reforma Laboral se orientó a lograr una mayor equidad de poder entre trabajadores y empleadores en materias de contrato de trabajo, sindicalización, negociación colectiva y el derecho a huelga (Cortázar, 1993). La Reforma Tributaria sancionó una elevación de la carga tributaria permitiendo incrementar el gasto social y responder parcialmente a las demandas de la población y los requerimientos de la nueva política social.⁴

La reforma tributaria fue tópico central de la campaña presidencial. La propuesta de reforma fue enviada al Congreso durante el primer mes de gobierno y aprobada por amplia mayoría en junio de 1990, con algunas modificaciones a la propuesta gubernamental (Pizarro, 1995; Marcel, 1997; Marfán, 1998). La reforma permitió aumentar el gasto social en un 17% por sobre el presupuesto heredado del gobierno militar, con aumentos adicionales en los años siguientes. La reforma se aprobó en el entendido que era una medida transitoria que sería revisada en 1994. En 1993, antes de la nueva elección presidencial, el gobierno envió al Congreso y negoció un nuevo proyecto según el cual se mantenía parte importante de la reforma del 90. De esta manera se aseguró el financiamiento del gasto social para el segundo gobierno de la Concertación. La negociación en esta oportunidad fue más dura y dejó en evidencia que a futuro el financiamiento del gasto social dependería principalmente del crecimiento de la economía, la aplicación de mecanismos no tributarios de financiamiento tales como co-pago y donaciones y una mayor eficiencia en la gestión del gasto social.

Enfoque de la política social y de superación de la pobreza

Para el gobierno no se trataba sólo de aumentar el gasto social sino que había que introducir modificaciones en las prioridades, el enfoque y los contenidos de la política social heredada. Las diferencias más importantes son las siguientes:

Relación entre la política económica y la social

Para los gobiernos de la Concertación la relación entre la política económica y la social es de complementariedad existiendo sinergia entre una y otra. El “buen desempeño económico” es un elemento esencial para lograr mayor equidad y reducir la pobreza, pero no es suficiente. Son indispensables, además, inversiones en servicios básicos de educación, salud e infraestructura sanitaria y en políticas específicas focalizadas en los sectores más pobres y vulnerables. Estas acciones, en la medida en

⁴ La carga tributaria de Chile —cercana al 20%— es de nivel intermedio en el contexto latinoamericano y está muy por debajo de la carga de los países de la OECD.

que se traducen en fortalecimiento de capital humano y generación de capacidades en la población en general y los sectores pobres, en particular, constituyen una inversión que aporta centralmente al crecimiento de la economía.

Para el gobierno militar, la reducción del gasto social era un objetivo en sí mismo. Para el gobierno de la Concertación el país requiere con urgencia de un mayor gasto social, el que debe estar debidamente financiado a fin de no repercutir desfavorablemente sobre los equilibrios macroeconómicos. El monto del gasto público y su asignación a fines sociales es una decisión política, que debe considerar simultáneamente el lado de la recaudación y el del gasto. Las decisiones respecto a estos tópicos deben ser nacionales, contar con el apoyo de la ciudadanía y sustentarse en un consenso entre los principales agentes involucrados. El gobierno despliega acciones de concertación para construir este consenso. La reforma tributaria de 1990 (y su renegociación en 1993) y la reformas laborales de inicio de los 90 ejemplifican esta estrategia.

Objetivos y contenidos de las políticas sociales

La estrategia social tiene dos objetivos interrelacionados. De un lado, el fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de ciudadanía para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo, justicia. En los sectores sociales se da especial prioridad a la educación por sus implicancias para la productividad y la competitividad internacional del país, los procesos de movilidad social y la equidad, y la consolidación de la democracia (ciudadanos informados de sus derechos y deberes y familiarizados con los "códigos de la modernidad"). La prioridad es el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. La prioridad en salud es la recuperación del sector público (infraestructura, equipamiento, mejoramiento de los canales de acceso, eficiencia en la gestión) que atiende a cerca del 60% de la población y una mayor regulación y transparencia en el sistema ISAPRE. En el sector trabajo el tema es reequilibrar el poder relativo entre trabajadores y empleadores y proteger la movilidad del trabajador; en el sector previsional es aumentar la cobertura, perfeccionar los instrumentos de inversión, mejorar la transparencia del sistema; en vivienda y hábitat la prioridad es detener el creciente déficit habitacional, construir barrios y no sólo viviendas y abrir posibilidades de acceso a una vivienda para familias con muy escasa capacidad de ahorro.

El segundo componente de la estrategia social incluye el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables. El enfoque de estos programas se aparta de aquel heredado del régimen militar. Contrariamente al énfasis en "dar ayuda" (subsidios a los más pobres), los programas buscan proveer a los sectores pobres y vulnerables de herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación. El propósito es habilitar, generar capacidades y abrir oportunidades para que los sectores pobres y grupos vulnerables tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan. El principal mecanismo diseñado para este fin, como se verá más adelante, es el de los fondos concursables a los cuales concurren con proyectos específicos potenciales ejecutores

(organizaciones sociales, municipios, organismos no gubernamentales, sector privado con fines de lucro y otros).

Una concepción más compleja y diversa de la focalización

La política y los programas sociales deben ser selectivos y definir con mucha claridad su población objetivo. A veces esta corresponde a los más pobres en ingreso, otras veces a situaciones específicas de vulnerabilidad y a veces sectores no pobres. Hay una ampliación de los grupos destinatarios. A los sectores en "extrema pobreza" se suman los llamados "grupos vulnerables": las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y los discapacitados. Otro nuevo grupo destinatario son los microempresarios urbanos y los pequeños productores rurales. Para cada uno de éstos se realizan estudios de diagnóstico sobre sus características y los procesos de discriminación/exclusión a los cuales están sujetos y se diseñan y ejecutan programas específicos.

En años más recientes en lo que concierne a los programas de superación de la pobreza se han privilegiado criterios territoriales de focalización (comunidades pobres y localidades pobres en su interior).

Profundización del proceso de descentralización

Los objetivos son profundizar y ampliar el proceso de desconcentración geográfica iniciado bajo el gobierno militar, incorporando la dimensión política, perfeccionando los instrumentos económico-financieros, fortaleciendo las capacidades técnicas en los niveles regional y municipal, promoviendo la participación social y comunitaria y de los agentes involucrados en los servicios y ampliando el espectro de decisiones sobre el destino de los recursos en manos subnacionales.

En 1992 se democratiza la elección de las autoridades municipales (Alcaldes y concejales). Dos años más tarde se dicta la modificación de la Ley de Rentas Municipales y se modifica el impuesto territorial a los bienes raíces, lo que aumenta la recaudación de los municipios por concepto de recursos propios. En el nivel regional se da origen y se definen las competencias de los Gobiernos Regionales, organización político territorial dotada, a partir de 1993, de personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía relativa y patrimonio propio. El órgano regional de carácter político, el Consejo Regional, es elegido, aunque en forma indirecta, por intermedio de los concejales municipales. Se diseñan instrumentos que traspasan la responsabilidad de asignar recursos desde el nivel nacional al regional y desde el nivel regional al local (instrumentos ISAR e IRAL, ver Rodríguez y Serrano, 1998). La administración de la educación y salud primaria y de parte importante de los programas sociales permanece en manos municipales y se inician experiencias de fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Estímulo a la colaboración pública-privada-ONG en la ejecución de la política social

Bajo el gobierno militar se estimuló la administración privada de escuelas y de centros de atención infantil y se externalizaron un conjunto de servicios tradicionalmente realizados directamente por el Estado. Los gobiernos de la Concertación plantean una articulación entre Estado y organizaciones privadas en sentido más amplio. La colaboración se extiende hacia los organismos no gubernamentales y las organizaciones sociales.

Ministerios y servicios centrales diseñan líneas de acción y prioridades programáticas, las que se ejecutan por entes descentralizados del aparato estatal, municipios principalmente o por organismos del sector privado y organizaciones sociales. La relación se instrumentaliza a través de convenios directos o concursos públicos competitivos a los cuales concurren con proyectos potenciales ejecutores.

En las secciones siguientes se presentan las políticas específicas aplicadas en tres áreas: educación, salud y superación de la pobreza, señalando, en la medida en que es posible, resultados.

*Reformas y programas en el sector de educación*⁵

El sector educación tiene una alta prioridad para los dos gobiernos de la Concertación. El objetivo de la política educacional es la calidad y equidad de resultados de la educación.⁶ Los dos gobiernos tomaron decisiones en cuatro ámbitos fundamentales: uno de concertación y articulación político-técnica que se concretiza en una Comisión Nacional y un Informe sobre la Modernización de la Educación, que ha orientado la agenda de las reformas educativas; un conjunto articulado de programas que actúan sobre los procesos educativos y que son el eje de las reformas para mejorar la calidad y equidad en los resultados de la educación; modificaciones en el financiamiento y la asignación de recursos; y acciones orientadas a mejorar la situación laboral y dignificar la profesión docente. A continuación se exponen algunos de los componentes de esta reforma.

Financiamiento

El gasto público en educación en 1997 duplica el de 1990. El gasto en subvenciones

⁵ Esta sección se apoya en documentos emanados del Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación y, en particular, en Cox (1997).

⁶ La prueba Nacional de Medición de Aprendizaje de los Objetivos Educativos (SIMCE) aplicada a partir de los años 80, había verificado que la calidad promedio del sistema era inaceptablemente baja y no anotaba mejoras. Los rendimientos de la educación subvencionada oscilaban entre 45 y 50% de los objetivos mínimos, muy distante de los rendimientos de los colegios pagados que fluctúan entre el 75 y 80%.

es un 69% superior.⁷ En 1990 la subvención por alumno era 77% de la de 1982, en 1994 sobrepasa ese nivel y en 1996 es un 29% mayor que en 1982 (Cox, 1977). Junto con aumentar el valor de la subvención, se revisa su fórmula de cálculo a fin de disminuir fluctuaciones mensuales injustificadas en la asignación de recursos a los establecimientos y de adecuar el valor de la subvención al costo real de impartir educación en un lugar.

En el marco de la renegociación de la reforma tributaria de fines de 1993 se abre la posibilidad de dos nuevas fuentes de recursos, ambas privadas: el co-financiamiento y la ley de donaciones escolares. El co-financiamiento autoriza a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así las municipales) como los liceos municipales y privados subvencionados de exigir un pago a las familias, previa consulta a los padres y apoderados en el caso de los liceos municipales. El sistema establece cuotas de pago flexibles para que las escuelas puedan acomodar el co-pago a las características socioeconómicas de sus alumnos y contempla un descuento en la subvención fiscal pasado cierto límite en el cobro a la familia. El financiamiento compartido ha recaudado recursos crecientes, equivalentes en 1996, a aproximadamente el 6% del total de gastos en subvenciones. En el mismo año un 25% de la matrícula estaba adscrito a la fórmula de co-pago, principalmente escuelas privadas subvencionadas (Cox, 1997). Las escuelas que adoptaron el sistema en promedio aumentaron sus recursos en un 36% por sobre los recursos que recibían por concepto de subvención (Larrañaga, 1996). Existe inquietud en torno a las implicancias del co-financiamiento para la equidad en el sistema educacional ya que conlleva el riesgo de que las escuelas excluyan a hijos de familias sin capacidad de pagar. La evidencia disponible no es concluyente. Es un tópico urgente que debe ser estudiado y corregido, de resultar efectivo.

Otra medida para aumentar los recursos para la educación es una Ley de Donaciones con fines educacionales. La ley proporciona beneficios tributarios para la empresas que deciden hacer donaciones para financiar proyectos educacionales que benefician a establecimientos subvencionados, municipales o privados. La donación supone un proyecto educacional formulado entre la empresa que dona y uno o más establecimientos educacionales. El proyecto que puede versar sobre inversiones en infraestructura, equipamiento y/o capacitación de profesores, debe ser aprobado por la autoridad regional. Los proyectos en ningún caso pueden cubrir gastos operacionales de las escuelas. El crédito tributario para la empresa es de aproximadamente 55% del valor de la donación. Los antecedentes disponibles indican un uso lento y esporádico de la ley, y que los establecimientos beneficiados son principalmente establecimientos particulares subvencionados de la región metropolitana de Santiago. Como obstáculos a un mayor uso de esta ley se han mencionado: el tipo de proyecto que califica para una donación, la falta de difusión de la ley tanto en las empresas como en los establecimientos educacionales, la falta de contacto, desconocimiento y con frecuencia desconfianza entre escuelas y la empresa, la complejidad de los procedimientos y reglamentación para

⁷ El presupuesto total incluye las subvenciones a la educación básica y media y además los gastos en educación superior, en educación pre-escolar, las inversiones en infraestructura, en los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación y los gastos de asistencialidad del sector.

acceder al beneficio tributario, y la exigencia de que el establecimiento debe asumir los costos operacionales asociados al proyecto (UNICEF, 1995; Fernández, 1998).

Regulación de la profesión docente

El tema de la situación laboral y de remuneraciones de la profesión docente es uno de los más controvertidos en el área educacional. En 1991 se aprueba el Estatuto Docente que regula las condiciones de empleo (jornada de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles y condiciones de estabilidad en el cargo. El estatuto satisfizo parcialmente una expectativa del profesorado con la vuelta a la democracia —recuperación de una parte de sus derechos laborales perdidos— y con ello creó una condición política de base inicial para el proceso de cambio. Entre 1990 y julio de 1996 hubo dos días de paro docente y ninguna oposición abierta al conjunto de los programas educacionales de la educación básica y media (Cox, 1997). No obstante, las amenazas de paro se han intensificado a partir del segundo semestre de 1996 (casi 30 días de paro en octubre de 1998), dejando en evidencia que las expectativas del profesorado no han sido satisfechas adecuadamente.⁸

El Estatuto Docente tuvo repercusiones negativas para la gestión educacional. Restó flexibilidad a los municipios y a los directores de escuelas para ajustar la planta docente a la matrícula, alimentando desequilibrios financieros. En 1995 se incorporan modificaciones que permitirían en el futuro flexibilizar el manejo de los recursos humanos e incorporar incentivos de desempeño en las remuneraciones del personal docente.

Programas que afectan los procesos educativos

Estos programas constituyen el corazón de las reformas educativas de los años 90. Los programas se diseñaron e implementaron de modo incremental, construyendo sobre los logros y aprendizajes de las experiencias previas. En orden cronológico, los principales programas son:

i) Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores de Pobreza (P-900). El programa se inició en 1990. Su propósito es mejorar el nivel de aprendizaje en lectura, escritura y matemáticas de los niños en el primer ciclo de la enseñanza básica en escuelas de mayor riesgo educacional (bajo nivel en la prueba SIMCE) y ubicadas en sectores de bajo nivel socioeconómico. El programa provee acciones de apoyo material (infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula), técnico (centrado en el mejoramiento de las capacidades de lecto-escritura y cálculo) y apoyos especiales a los niños con dificultades reconocidas de aprendizaje en cada establecimiento a través de monitores de la comunidad formados para estos

⁸ Las remuneraciones de los profesores aumentaron en 80% en términos reales desde 1990, estando su media en \$ 257 mil mensual por profesor con una jornada de 30 horas (US\$ 640).

propósitos. Inicialmente se atendieron 900 escuelas (de ahí su nombre). Más adelante se extendió a un mayor número. Entre 1990-96, 2.099 escuelas básicas han pasado por el programa, cerca de 20% de las escuelas básicas subvencionadas. El programa ha mostrado ser exitoso. La comparación de los resultados de la prueba SIMCE, antes y después de la aplicación del programa, muestra que las escuelas que participaron del programa elevaron sus puntajes en mayor medida que las escuelas que no lo hicieron (Ministerio de Educación, 1997).

ii) Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica). Este programa se implementó entre 1992 y 1996 con apoyo de un préstamo y la asesoría del Banco Mundial y ha beneficiado a la totalidad de las escuelas subvencionadas (municipales y privadas) del país. El programa incluyó ocho líneas de acción. Cinco dirigidas a mejorar la provisión y calidad de los insumos del proceso educativo (textos y material didáctico, bibliotecas de aula, asistencia de salud, infraestructura, perfeccionamiento docente) y tres que introducen innovaciones en las prácticas pedagógicas y la gestión de los establecimientos. Estas incluyen la formulación y ejecución de un Proyecto de Mejoramiento Educativo para la escuela elaborado por el conjunto de los profesores, animado por los directivos, y abierto a los padres de familia y la comunidad; una línea de apoyo a la educación rural; y otra de informática educativa. Las distintas líneas de acción superaron las metas fijadas y a partir de 1996 han sido incorporadas a la operatoria regular de las escuelas básicas.

El test SIMCE revela un mejoramiento gradual en el aprendizaje de los objetivos mínimos de la educación de cerca de 10 puntos en cuarto y cerca de 6 en octavo año básico. No obstante, los resultados son pobres en cuanto al impacto del programa sobre la equidad. Entre 1990 y 1996 las escuelas del decil inferior (menor rendimiento) aumentaron su puntaje SIMCE correspondiente al cuarto año básico en 14 puntos, mientras que las del decil superior lo hicieron en 9. En octavo año básico el aumento es de 4-5 puntos y similar para el 10% superior e inferior de escuelas (Mena y Belley, 1998).

iii) Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media). El MECE-básica incluyó una línea de acción que consistió en la realización de un conjunto de estudios diagnósticos sobre la situación y los desafíos que enfrentaba la enseñanza media. Estos estudios, sumados a la experiencia con el MECE-básica, son el punto de partida para una intervención integral sobre la educación media. El programa se inició en 1995 y al igual que el MECE-básica, cuenta con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial. Las acciones del programa incluyen reparaciones en infraestructura, inversiones en textos y biblioteca de establecimientos, material didáctico y equipos computacionales. En el caso de biblioteca y de materiales didácticos el proceso de adquisiciones contempla la elección de libros y otros insumos por parte de los liceos y profesores dentro de listas de materiales preseleccionados por el programa. El programa incluye, además, el diseño de un nuevo marco curricular, actividades con los alumnos en su tiempo libre, proyectos de mejoramiento educativo, la red de informática y una Red de Asistencia Técnica y un Fondo de Recursos que permite a cada establecimiento contratar los apoyos técnicos externos que requiera.

iv) Extensión de la Jornada Escolar, Fortalecimiento de la Profesión Docente y

Programa Montegrande. En mayo de 1996 el Presidente de la República anuncia un nuevo impulso para el sector educacional, planteando un aumento del gasto en educación para inversiones asociadas a una ampliación de la jornada escolar; al fortalecimiento de la profesión docente (modernización de los centros de formación de profesores, estadias de estudio en el extranjero para 5 mil docentes, capacitación de docentes) y la conformación de una red de establecimientos de enseñanza media con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención de jóvenes de familias de menores ingresos, llamado el Proyecto Montegrande.

En síntesis, hay una reforma educacional profunda en desarrollo en la educación básica y media que está mostrando resultados positivos. Se han creado dinámicas nuevas en torno al proceso educacional y se observan mejoras graduales en el aprendizaje de objetivos educacionales.

No obstante, existen varios eslabones débiles. Uno de ellos es la situación del cuerpo docente y su colaboración con el programa. Mientras los profesores no se apropien del proceso de cambio, este se ve seriamente amenazado. Otro nexo débil es el apoyo de las municipalidades a la administración educacional (Espínola et al., 1997), tema que no ha sido abordado. La política educacional de los noventa traslada la descentralización hacia la unidad básica del proceso educativo, el establecimiento educacional, omitiendo el municipio que es sostenedor de buena parte de los establecimientos educacionales (60 % de la matrícula) y responsable por la calidad y equidad de la educación en la comuna.

Otra pregunta pendiente es el impacto de las reformas iniciadas sobre la equidad social. Información de corto plazo (prueba SIMCE) como se señaló, sugiere que no habría una reducción de la brecha en calidad de la educación entre establecimientos del decil inferior y el superior. Un estudio reciente de León y Martínez (1998) muestra que el acortamiento de las distancias educativas (en años de escolaridad) entre estratos sociales ha sido débil, pese a la notable elevación promedio de los niveles educativos. El estudio señala que «el nivel educativo de los padres, aún más que los niveles de ingreso familiar, aparecen como el principal determinante del nivel educacional alcanzado por los hijos, lo que indica la persistencia de fuentes principalmente adscriptivas de desigualdad».

En este contexto, sobresalen dos lagunas importantes en la política educacional. Primero, el reforzamiento de la educación pre-básica. Ha habido expansión de cobertura, pero ésta sigue siendo baja, en particular en áreas de pobreza. El acceso de los sectores pobres a esta educación tiene implicancias directas para la superación de la pobreza. La estimulación a temprana edad y preparación para la educación de niños de hogares pobres condiciona significativamente su desempeño educacional futuro al tiempo que facilita la incorporación de la madre en actividades generadoras de ingreso.⁹ Segundo,

⁹ Los hogares que viven en situaciones de pobreza en Chile registran tasas de participación económica de mujeres significativamente más bajas que los hogares en mejor posición relativa. La inserción de la mujer en el mercado de trabajo, tendría un impacto positivo directo e inmediato sobre la situación de ingreso de los hogares. No obstante, ellas enfrentan barreras particularmente fuertes para insertarse en una actividad generadora de ingreso (patrones culturales tradicionales respecto a su rol, baja escolaridad, precariedad e inestabilidad de experiencia de trabajo previa y dificultades de acceso a servicios de cuidado infantil).

un mayor énfasis en políticas de discriminación positiva hacia establecimientos de menor rendimiento y/o localizados en sectores sociales de mayor vulnerabilidad. Apenas tres líneas de acción incorporan criterios de este tipo: el programa P-900, la línea de acción para la educación rural y los Proyectos de Mejoramiento Educativo.

Otro tema pendiente dice relación a la educación superior. Desde los años 80 ha habido una multiplicación de universidades y centros de formación técnica y de carreras, una expansión significativa en la matrícula, pero ha faltado una política coherente para este nivel. El tema está en debate y se están elaborando propuestas.

*Los desafíos en el sector salud*¹⁰

El sector salud es probablemente el peor evaluado y más conflictivo en el área social en los años 90. Pese a ello los indicadores de mortalidad infantil, materna, y expectativas de vida al nacer, continúan su evolución favorable. Los gobiernos de la Concertación recibieron un sector público de salud debilitado en su capacidad de atender a la población, con restricciones de infraestructura y equipos, y con profesionales que vieron deteriorar sus remuneraciones y condiciones de trabajo, y que se mostraban “dolidos” con las reformas administrativas y de financiamiento de los años 80.

Esta situación del sector público contrasta con un sector privado emergente, dinámico, de alta complejidad, que hacia 1990 atendía a aproximadamente un cuarto de la población con recursos per cápita que superan en cuatro veces a los del sector público. La coexistencia de estos dos sistemas incorpora inequidades injustificadas y relaciones perversas que afectan negativamente al sector público acentuando los graves problemas de infraestructura, personal, equipamiento y de gestión que tiene este sector. Adicionalmente, el sistema privado opera como “imán” para los profesionales que laboran en el sector público y “como espejo” para los usuarios del sector público.

El primer gobierno de la Concertación definió como prioridad fortalecer y mejorar las condiciones en que operaba el sector público. Para ello inyectó más recursos y realizó inversiones en infraestructura y equipos, mejoró la disponibilidad y los salarios del personal, facilitó el acceso de la población a los servicios y expandió los programas dirigidos a las personas. En el nivel de atención primaria se amplió el horario de atención (tercer turno) en 57 consultorios; se abrieron 27 Servicios de Atención Primaria de Urgencia; y se devolvió la gratuidad de la atención de salud para los usuarios. Desde el Ministerio se reformularon, profundizaron o iniciaron nuevos programas dirigidos a grupos poblacionales y/o enfermedades específicas (cáncer uterino y a las mamas, atención pre- y neonatal, embarazo adolescente, salud de los escolares, salud mental, prevención y tratamiento del SIDA, manejo de enfermedades respiratorias en el área metropolitana de Santiago, tercera edad).

Los resultados obtenidos entre 1990-1994 estuvieron muy por debajo de lo esperado. El diagnóstico a fines del primer gobierno de la Concertación reconoce que los mayores

¹⁰ Esta sección se apoya en MIDEPLAN (1996), Celedón y Oyarzo (1996), CIEPLAN-CORSAPS-FLACSO (1996).

recursos destinados al sector público tuvieron escaso impacto sobre la cantidad y calidad de la atención entregada, sobre la eficiencia en la gestión y sobre la satisfacción del personal y de los usuarios. En octubre de 1994 un informe del Ministerio de Salud, que levantó una profunda polémica y conflicto con los profesionales del sector, mostró que mientras entre 1989 y 1993 la dotación de horas médicas aumentó en 66%, las atenciones médicas y el número de egresos hospitalarios en establecimientos secundarios y terciarios crecieron sólo en 8,2% y 0,3%, y las intervenciones quirúrgicas disminuyeron en 0,3 %.

El segundo gobierno de la Concertación además de expandir los recursos, priorizó iniciativas que tocan la organización y gestión del sector público de salud. En 1995 se formulan propuestas que apuntan a una diferenciación efectiva de funciones entre el Ministerio, Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud. FONASA se especializaría en tareas de recaudación de fondos y en su rol de comprador de prestaciones de salud (al sector público y privado). El Ministerio asumiría su papel normativo y regulador y los servicios de salud, la gestión de los programas, los recursos humanos y profesionales, las inversiones y la organización de la respuesta a los problemas de salud prevalecientes en su área de influencia. De otro lado, las propuestas incluyen el diseño de un Plan Obligatorio de Beneficios de Salud para toda la población, explícito respecto a los beneficios garantizados, que incluye acciones de fomento, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente. El diseño específico de estas reformas y su posterior implementación es de gran complejidad técnica y, particularmente, política. Los avances han sido pocos.

De otro lado, se implementaron nuevas modalidades de asignación de recursos. En la atención primaria (municipal) se estableció un sistema de pago per cápita que busca financiar dicha atención según la población inscrita en cada establecimiento de salud, diferenciando pagos según nivel de pobreza y el carácter urbano o rural del poblamiento donde se localizan. La información disponible indica que con el nuevo sistema han aumentado los recursos para la atención primaria, en particular para los municipios más pobres no localizados en las grandes ciudades (Duarte, 1996). Los municipios urbanos con un porcentaje alto de población pobre, particularmente los del área metropolitana de Santiago, registran significativos déficit en salud. Apoyados por la Asociación Chilena de Municipalidades han presionado al gobierno central por más recursos con la amenaza de devolver los consultorios al Ministerio. Como en el caso de la educación, no es evidente si el déficit es resultado de una administración municipal ineficiente, de la rigidez en la gestión del personal o de valores per cápita que son insuficientes para cubrir la demanda de salud.¹¹

En la atención secundaria y terciaria se definió un sistema de pago asociado a diagnóstico para un conjunto de prestaciones de complejidad intermedia y alta frecuencia. Con el propósito de estimular una gestión descentralizada y eficiente de los

¹¹ La idea que subyace al sistema per cápita es la de estimular la competencia entre servicios de salud primarios. No obstante, en la mayor parte de las comunas del país la entrega de salud está en manos de un oferente, por lo que la competencia es difícil. La diversificación de oferentes de servicios de salud en el nivel primario no ha sido un objetivo de política. Significaría expandir el sistema per cápita a oferentes privados, tópico que hasta la fecha ha sido rechazado por el Ministerio.

servicios de salud se firmaron compromisos de gestión con los 26 servicios de salud. Este instrumento empezó a operar en 1995. Incluye la definición de indicadores de resultado en materia de salud y aspectos propios de la gestión tales como planes de trabajo, metas productivas y metas presupuestarias. La experiencia no ha sido evaluada.

Un punto álgido en la gestión de la salud, al igual que en el sector educación, es la política de los recursos humanos.¹² Existe una necesidad urgente de relativizar la inamovilidad funcionaria, asignar mayor grado de autonomía de los prestadores en esta materia y buscar remuneraciones que estén atadas a niveles de productividad. Ha habido distintas propuestas. No obstante, el tema no se ha resuelto y es conflictivo.

Un tópico clave y conflictivo en las reformas en salud dice relación al sistema ISAPRE y su vinculación con el sistema público. Las medidas implementadas con posterioridad a 1990 han introducido mayor regulación y transparencia al sistema ISAPRE, cautelando los derechos de los beneficiarios y dando mejor tratamiento a las preexistencias y exclusiones. Entre otros, hoy se exige que los aranceles de prestaciones de salud, los porcentajes de cobertura, los topes y similares, se expresen en una misma unidad de medida; y se acepta que la propiedad de los excedentes generados por la diferencia entre la cotización obligatoria y el costo del plan adquirido corresponde al cotizante y no a la ISAPRE. En mayo de 1997 el gobierno propuso eliminar el subsidio del 2 % que beneficia la incorporación de una franja de ingreso más baja, pero no de población pobre, al sistema ISAPRE. La medida ha contado con oposición fuerte de las ISAPRES y el sector privado de salud, haciendo reemerger debates del pasado sobre el papel del sector público y privado en un sistema mixto de salud.

En síntesis, el aumento de los recursos destinados al sector público y la implementación de modificaciones legales en la organización y financiamiento no se tradujeron en cambios significativos en la eficiencia del sistema, ni en la calidad de la atención de salud. Las medidas tomadas con respecto al sector privado asegurador no han resuelto los problemas de fondo ni logrado evitar las relaciones perversas y el impacto negativo sobre los servicios públicos. Las reformas en el sector salud están en una situación de impasse político y los intentos por negociar consensos mínimos entre las diferentes posiciones para de ahí iniciar cambios han fallado. De un lado, la posición ministerial y de gobierno ha sido poco coherente y comunicada débilmente. De otro, el sector privado ha pasado a ser un actor central, con un fuerte poder de influencia política y el gremio médico y de otros profesionales se debate entre los compromisos sociales de la profesión y las nuevas y buenas oportunidades de generar ingreso y de hacer medicina compleja que crecientemente ofrece el sector privado.

¹² En los servicios de salud laboran cerca de 60 mil funcionarios, equivalentes a aproximadamente la mitad de los funcionarios públicos.

Expansión e innovación en la oferta de programas y ejecutores intermediarios

Las primeras iniciativas del gobierno en 1990 se orientaron a recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos hacia los sectores más pobres, para hogares de extrema pobreza. Como se ha señalado, la estrategia social de los 90 incluye el desarrollo de programas orientados a fortalecer las capacidades sociales, productivas y de ciudadanía de los sectores pobres y grupos vulnerables. Para ello, se definieron grupos prioritarios —jóvenes, la mujer, los pequeños productores urbanos y rurales, las comunidades indígenas, la tercera edad, los discapacitados— y se crearon servicios públicos encargados de coordinar y diseñar programas hacia el grupo. Entre otras, se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión de la Discapacidad y la del Adulto Mayor. Estos servicios y comisiones pasaron a depender del Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN), que nace en 1990 a partir de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), sumándosele la tarea de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y los grupos vulnerables.

Cada uno de estos servicios y también los Ministerios sectoriales definieron líneas de trabajo y programas innovadores para los diversos grupos vulnerables. El resultado ha sido una frondosa y diversificada oferta de programas que nacen de modo relativamente independiente de las distintas reparticiones públicas. En 1995 se contabilizaban 114 y en 1996, 125 programas en ejecución. Más de dos tercios de estos programas han sido creados después de 1990. Una alta proporción de los programas nuevos mostraban la presencia de elementos para la habilitación y generación de capacidades productivas y/o sociales. Dos tercios definen criterios de focalización y un tercio aplicaba criterios de focalización territorial. El municipio participaba en la gestión y/o financiamiento de un tercio de los programas.¹⁴

En el tema de superación de la pobreza, el FOSIS es la organización que representa con mayor fuerza la nueva orientación de política. Pese a contar con un presupuesto reducido —que en ningún año ha superado el 1% del gasto social— ha logrado estar presente en las áreas urbanas y rurales pobres del país.

EL FOSIS se define como instrumento complementario de la política social sectorial, actuando donde ésta no está presente o lo está insuficientemente o no llega a los sectores más pobres. Su misión es contribuir a que los hogares pobres, localidades

¹³ Esta sección se apoya en García (1991), García y Schkolnik (1995), Serrano (1995), Raczyński (1995), MIDEPLAN (1996), Hardy (1997), Raczyński (1998).

¹⁴ Resulta imposible describir en detalle esta oferta. La presentación más completa se encuentra en CIS (1996).

postergadas y actividades productivas que generan escasos ingresos tengan acceso a los programas regulares del Estado y a los circuitos formales de la economía y sociedad. A través de sus programas se propone responder con flexibilidad a los problemas y necesidades de sectores sociales específicos, estimulando la participación activa y directa de ellos y fortaleciendo su capacidad de solucionar problemas. Los proyectos que promueve son de pequeña escala, operan en el nivel local y recogen iniciativas de la base social y construyen sobre sus potencialidades.

El FOSIS y las otras organizaciones que se han creado para grupos específicos, no ejecutan directamente sus programas. Los programas definen términos de referencia técnicos y administrativos y llaman a concurso y/o licitación. Dependiendo del programa, organizaciones sociales, ONGs, fundaciones sin fines de lucro, municipalidades, el sector privado comercial, presentan propuestas de proyecto que compiten entre sí, son evaluados según criterios de calidad y costo y, luego, adjudicadas por jurados locales o regionales o Comités especiales. Se ha extendido de esta forma de un lado la colaboración público-privada en la ejecución de programas sociales y de otro el mecanismo de los fondos concursables. Los fondos concursables son un instrumento potente de trabajo conjunto Estado-privados (en sentido amplio, incluyendo las organizaciones comunitarias) que incorpora flexibilidad a los programas en términos de dar respuestas pertinentes a la diversidad de situaciones de pobreza y de vulnerabilidad.

El segundo gobierno de la Concertación encargó a MIDEPLAN el diseño y la implementación de un Plan Nacional de Superación de la Pobreza.¹⁵ El propósito era lograr una mayor focalización territorial y coordinación de la oferta pública de programas de superación de la pobreza. Con este objetivo, se hizo un catastro de los programas sectoriales sociales, de infraestructura y productivos dirigidos a los sectores pobres y se diseñó un Programa Especial de Comunas. Se seleccionaron las 71 comunas más pobres y se empujó para que los ministerios y servicios orientaran sus recursos preferentemente a estas comunas. Hubo un mayor conocimiento de la oferta de programas, los Ministerios, quizás por primera vez, visualizaron sus programas en un óptica de superación de la pobreza y las comunas prioritarias efectivamente recibieron más recursos.

Resultados

Hasta hace pocos años se desconocían antecedentes sistemáticos sobre la implementación y los resultados que lograban los programas sociales. La información al respecto o no existía o estaba dispersa, era limitada e incompleta (Raczynski, Vergara y Vergara, 1993). En años recientes, el tema del monitoreo y evaluación de resultados de los

¹⁵ Junto con este Plan el gobierno creó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, ente conformado por personeros del sector privado que convocados por el Presidente de la República, se comprometían a asesorar las decisiones estatales en materia de pobreza y a movilizar a la sociedad civil en torno a la problemática. El Consejo ha operado entregando sugerencias de políticas y reformas legales al gobierno, además diseñó y está ejecutando el programa Servicio País y, elaboró un completo e innovador informe sobre la pobreza en Chile (CNSP, 1996)

programas ha adquirido prioridad. Varios organismos han realizado estudios de evaluación intermedia y final focalizando su atención en los procesos de implementación y de medición de resultados de impacto.¹⁶

Un estudio sobre la estrategia social aplicada entre 1990 y 1993, que incluía el análisis de tres programas específicos¹⁷ concluyó que "Chile cuenta con una estrategia social coherente y elaborada, que se ha traducido en decisiones políticas y económicas que la respaldan y en programas sociales innovadores congruentes con ella. No obstante, dicha estrategia se diluye en el proceso de ejecución. Lo que se observa es un conjunto de programas exitosos en sus objetivos inmediatos que no convergen en sus efectos sobre la pobreza" (Raczynski, 1994).

Este estudio señalaba varias dificultades de implementación, las que han sido confirmadas en experiencias y profundizadas en estudios posteriores. Las dificultades, estrechamente interrelacionadas entre sí, aluden a tres temas: (i) la coordinación intersectorial y entre programas; (ii) la inadecuación de los programas y proyectos a las necesidades y el contexto socio-cultural de la población pobre; y (iii) en el caso de los programas que se rigen por el mecanismo de fondo concursable, de dispersión y discontinuidad de esfuerzos.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza, que se ejecutó entre 1994 y 1996, tampoco resolvió estos problemas. El Plan, que adoleció de múltiples problemas de diseño, de recursos, de organización e implementación, pierde legitimidad durante 1996 y desaparece con la salida del Ministro de MIDEPLAN en octubre de ese año. Pese a la precariedad de sus resultados el PNSP dejó aprendizajes respecto a cómo no hacerlo y en algunas comunas un terreno fértil para articular iniciativas de superación de la pobreza entre distintos actores en el nivel local.

Como se ha señalado, la oferta pública de programas es frondosa y diversificada. Nace de modo independiente en las distintas reparticiones públicas sin que exista una mirada al conjunto de ella. El resultado es una superposición de beneficios, productos o servicios, que se pueden obtener bajo reglas distintas. Esta oferta, variada y superpuesta, es de difícil comprensión para la población, las organizaciones sociales,

¹⁶ Sería largo hacer una lista de estos estudios. Durante 1994-95 el FOSIS se sometió a un ejercicio de planificación estratégica que incluyó una evaluación de resultados del conjunto de sus programas. El MINEDUC ha evaluado el Programa de las 900 escuelas, algunos componentes del MECE-Básica y durante 1998 realizó una evaluación intermedia del MECE-Media. El Programa Chile Joven, a través de encuestas en varios momentos del tiempo ha evaluado la inserción laboral y social de los jóvenes adscritos comparándolos con la situación de un grupo de control. El programa de Mujeres Jefas de Hogar ha sido evaluado en diferentes aspectos tanto con el patrocinio del SERNAM como del SENCE. Durante 1997, a petición del Parlamento, el gobierno subcontrató una "evaluación corta" de 20 programas sociales y productivos. Paneles de expertos provenientes del sector privado y público, siguiendo una metodología común, en un período de dos meses evaluaron cada uno de los programas seleccionados. En 1998 esta iniciativa se amplió a 40 programas.

¹⁷ El programa MECE-básica del Ministerio de Educación, el programa Chile Joven y el Programa Entre Todos del FOSIS, dirigido a fortalecer la organización social en localidades pobres y a expandir las capacidades de las organizaciones para formular proyectos sociales.

los ejecutores, los municipios, el gobierno regional y los distintos Ministerios y servicios. Además, es desconocida y se difunde escasamente.

La situación anterior incide dificultando los intentos de coordinación. El tema de la coordinación ha sido preocupación de los dos gobiernos de la Concertación. Se han ensayado distintos caminos: la creación de MIDEPLAN en 1990, la constitución del Comité Interministerial Social (CIS), la firma de convenios de colaboración entre servicios públicos y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Ninguna de estas iniciativas logró los resultados esperados, estrellándose contra los espacios de decisión organizacional construidos en torno a cada uno de los Ministerios y los servicios y unidades o programas al interior de los mismos. Los ex-Ministros de MIDEPLAN y los encargados nacionales del Plan de Superación de la Pobreza reclaman una autoridad social efectiva con recursos y poder para coordinar y hacerle el peso a la autoridad económica (Ministerio de Hacienda).¹⁸ Es probable que una autoridad social fuerte y con mayor poder frente a Hacienda y los Ministerios sectoriales podría ayudar a una mejor coordinación. La experiencia con el Plan Especial de Comunas y otras de menor envergadura indican que esta "solución" no es suficiente. La coordinación de la política social desde arriba o el centro sólo tiene posibilidad de éxito si se traduce en un acuerdo efectivo de trabajo entre los responsables directos de los proyectos en el nivel local, lo que requiere de un agente en ese nivel, con poder y legitimidad para actuar, que promueva y facilite la articulación entre los distintos actores que inciden sobre el desarrollo local y la superación de la pobreza.

La coordinación por tanto debiera hacerse directamente en el nivel local, recayendo un papel central en el municipio. Una meta o desafío nada de fácil considerando la precariedad de las municipalidades con alta concentración de pobreza en cuanto a equipos e instrumentos de trabajo, recursos, herramientas de planificación y gestión y otros aspectos.

No obstante, también inciden otros elementos. Los programas, salvo excepciones, predefinen beneficiarios, productos, actividades, tiempos; por ejemplo, un curso de capacitación a microempresarios de x hrs. y con x contenidos. Son programas "empaquetados" que salen a buscar beneficiarios. Esta situación dificulta adecuar los programas a la realidad local o combinar dos o más programas. Los espacios para adecuar un programa a la realidad local y para coordinar programas dependen de la osadía de la autoridad y/o los equipos municipales, o de los profesionales públicos y privados que realizan el trabajo en terreno. Coordinar implica no cumplir con los procedimientos previstos. El nivel local es receptáculo de estos programas, que debido a la escasez de recursos propios, aceptan y ejecutan, pese a que muchas veces no son los programas más pertinentes para la comuna o localidad.

La bondad del mecanismo de fondo concursable es su flexibilidad. No obstante,

¹⁸ Véanse Maira y Molina (1997), Maira (1997) y Pizarro (noticias de prensa, marzo-abril 1998). En marzo de 1998 el Presidente Frei Ruiz-Tagle anuncia públicamente el rediseño de MIDEPLAN y su cierre como Ministerio para el año 2000, dejando el tema de la coordinación de la política social en un vacío.

como lo señalan con frecuencia los ejecutores que participan del proceso, el diseño y las bases de los programas (los términos de referencia técnicos y administrativos) no dejan espacio para la diversidad, la innovación, la prueba de nuevos caminos. Por otro lado, en proyectos de pequeña escala el mecanismo involucra un alto grado de incertidumbre. No permite cumplir, por ejemplo, con un plan de mejoramiento socioeconómico de una localidad compuesto por varios proyectos eslabonados entre sí que se potencian y fortalecen procesos de superación de la pobreza. Más bien lleva a proyectos dispersos o atomizados, cuyos resultados no maduran porque faltaron los apoyos complementarios necesarios (no salió el proyecto), creando frustración en la población. De otro lado, el entusiasmo en la elaboración de un proyecto crea expectativas que se transforman en desánimo y escepticismo, cuando el proyecto no logra ser financiado.

Lecciones y desafíos

Se ha realizado un análisis del camino recorrido por el país en materia de políticas sociales y de superación de la pobreza durante este siglo, profundizando en el enfoque y la implementación de los programas en los años 90. La trayectoria de las políticas sociales en Chile, pese a orientaciones valórico-ideológicas distintas, manifiesta importantes líneas de continuidad. El país cuenta con una institucionalidad en lo social fuerte que se construyó en las primeras seis décadas de este siglo, que tuvo evidentes logros y que acumuló dificultades; que se desconcentró y privatizó parcialmente en los años 80; y que en los 90 busca una nueva dirección que intenta balancear principios de organización estatal, de mercado y comunitarios.

Esta búsqueda ha avanzado a distinto paso en educación, salud y programas de superación de la pobreza, que fueron los tópicos de atención en este trabajo, enfrentando en cada uno obstáculos de distinta índole. Con la excepción del sector salud, los obstáculos no tienen relación al qué hacer, sino que al cómo y con quiénes. Las dificultades son principalmente de implementación y gestión (economía política).

Desde mediados de los 80, hubo una evolución favorable de las cifras de indigencia y pobreza, al tiempo que la distribución del ingreso, que es altamente concentrada, se mantuvo inalterada. Estos resultados han llevado a expresar dudas sobre las implicancias distributivas de las políticas económicas y sociales en aplicación, más cuando estudios de opinión pública y sobre las percepciones/valoraciones que expresa la población en torno a la relación entre el quehacer estatal y su situación personal muestran la presencia de un sentimiento de "malestar" (disconformidad, desamparo, desprotección, inseguridad). La población no se sentiría incorporada ni protegida por el Estado y sus políticas y programas (PNUD, 1997; Campero, 1998).

Resulta fundamental hacer un análisis acerca del modelo de sociedad que se está construyendo en Chile. ¿Se está construyendo efectivamente un modelo de bienestar social que apunta a la equidad e integración social? o más bien, ¿el predominio de reglas del mercado anula los efectos de la política social y/o la transforma en apéndice de la operatoria del mercado?

En esta perspectiva, cabe también la pregunta si la apuesta del país sobre la educación

como factor determinante de la equidad es correcta. Más concretamente, ¿bajo qué condiciones, en qué circunstancias, en qué plazo esta apuesta puede lograr los resultados esperados? ¿Cuáles son sus cuellos de botella? ¿Cómo podrían aminorarse? (León y Martínez, 1998).

Hemos visto que el país tiene un discurso y programa innovador en política social que en la fase de implementación choca con las prácticas de larga data prevalecientes en el aparato público y la sociedad. Los resultados de las políticas y programas podrían ser mejores en varios aspectos. No obstante, ello no significa que la política social es ineficaz. Las razones son varias.

Primero, las cifras de distribución del ingreso se refieren a los ingresos percibidos por los hogares. En el caso de Chile (y de la mayoría de los países) el principal impacto de la política social es a través de la provisión de servicios de educación, salud, vivienda, que no tiene un correlato directo en el nivel de ingreso monetario de los hogares. La distribución del gasto social en educación y salud en Chile es progresiva y la distribución del ingreso corregida por estos gastos es menos desigual que la que corresponde a los ingresos monetarios de los hogares.

Segundo, la distribución del ingreso en Chile empeoró bajo el gobierno militar y se estabilizó en los años 90. Lo que es un logro.

Tercero, los indicadores de desarrollo humano han mostrado mejoras graduales, con fluctuaciones menores, a lo largo de los últimos 30 años. De esta forma, la pobreza en ingreso en los años 90 corresponde a situaciones sociales que implican más años de escolaridad, menor mortalidad infantil, mayores expectativas de vida al nacer que hace 30 años. Más aún, y aunque sea paradójal, también corresponde a un acceso más frecuente de los sectores pobres a bienes de consumo moderno (televisión, electrodomésticos, vehículos privados, centros comerciales).

Cuarto, los años 90 implicaron un cambio en la orientación de la política social: más recursos públicos para fines sociales; mayor diversidad de programas con prioridad en los de inversión social; incorporación de nuevos temas y problemáticas: calidad de la educación, capacitación laboral de jóvenes, fomento productivo; fortalecimiento de organizaciones sociales y expansión de capacidades; justicia, salud mental, tercera edad y otros. Los resultados de estas políticas y programas sobre la pobreza y equidad social sólo se conocerán en el mediano y largo plazo.

Quinto, la evaluación de la política social y de superación de la pobreza en el país "choca" con la medición de pobreza que se ha difundido y legitimado. Esta definición se apoya en el nivel de ingreso de los hogares y no identifica cambios en la calidad de vida, en las oportunidades, en la capacidad de solución autónoma de problemas que tiene la población, que son los objetivos que se espera de la política social. La construcción de indicadores válidos y confiables, y aceptados, de estas dimensiones es una tarea urgente como lo es también el desarrollo de sistemas de monitoreo regular de los programas y de evaluación de impacto que permita aprender a partir de lo que se realiza y corregir oportunamente lo que sea necesario.

El análisis realizado revela varios desafíos futuros. Tres son centrales:

¿Cómo resolver el complejo problema de la gestión de los recursos humanos profesionales y técnicos en el sector salud y educación?

¿Cómo resolver, y cómo manejar políticamente el complejo tema de las reformas del sector salud de modo de lograr mayor equidad entre el sector público y el privado y romper la fuerte segmentación por nivel de ingreso y riesgo de salud?

¿Cómo acelerar el paso de un modelo de política social vertical, centralizado y sectorial y los requerimientos de un modelo descentralizado y participativo?

Year	1987	1990	1993	1996	1999
1987	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81
1990	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81
1993	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81
1996	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81
1999	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81

Las cifras de años anteriores muestran la fuerte influencia de la política de ajuste estructural en la distribución del ingreso laboral. En 1987, la política de ajuste estructural se tradujo en una fuerte reducción del ingreso laboral, lo que se reflejó en la caída de la participación del sector público en el ingreso laboral.

En 1991, la política de ajuste estructural se tradujo en una fuerte reducción del ingreso laboral, lo que se reflejó en la caída de la participación del sector público en el ingreso laboral.

En 1993, la política de ajuste estructural se tradujo en una fuerte reducción del ingreso laboral, lo que se reflejó en la caída de la participación del sector público en el ingreso laboral.

En 1996, la política de ajuste estructural se tradujo en una fuerte reducción del ingreso laboral, lo que se reflejó en la caída de la participación del sector público en el ingreso laboral.

Quintil	1987	1990	1993	1996
1 más alto	4.2	4.6	4.9	5.2
2	8.2	8.8	9.3	9.8
3	12.1	12.5	13.0	13.5
4	19.0	18.5	18.0	17.5
5 más bajo	56.2	55.9	55.4	54.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Cuadrante	12.2	12.2	12.2	12.2

Cuadro N° 1. Chile. Porcentaje de población indigente y pobre (1969-1996)^a

Años	Chile	
	Indigentes	Pobres ^b
1969	6	17
1983	30	
1985	25	45
1987	17	45
1990	13	39
1992	9	33
1994	8	28
1996	6	23

Fuente: Altimir (1979); Rodríguez (1985); Torche (1987); MIDEPLAN (1996); MIDEPLAN (1997).

^a Las cifras de 1987 en adelante provienen de la misma fuente y son comparables. Las cifras de años anteriores provienen de fuentes diferentes en las cuales varía la medición del ingreso familiar.

^b Incluye los indigentes.

Cuadro N° 2. Distribución del ingreso de los hogares

A. Chile. Distribución según quintiles de ingreso per cápita,
1987-1994^a

Quintil	1987	1990	1992	1994
1 más bajo	4,5	4,6	4,9	4,7
2	8,2	8,6	8,7	8,5
3	12,1	12,5	12,5	12,3
4	19,0	18,5	18,5	18,4
5 más alto	56,2	55,9	55,4	56,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuociente Q5/Q1	12,5	12,2	11,1	11,9

Quintil	Gobierno de Alessandri, 1959-1964	Gobierno de Frei, 1965-1970	Gobierno de Allende, 1971-1973	Régimen de Pinochet, 1974-1989	Gobierno de Aylwin, 1990-1993
1 más bajo	3,2	3,2	3,1	2,7	3,4
2	7,5	7,1	7,5	6,4	6,7
3	11,3	11,4	12,5	10,6	10,5
4	20,1	19,7	21,5	18,3	17,9
5 más alto	57,9	58,6	55,4	62,0	61,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuociente Q5/Q1	18,1	19,5	17,9	23,0	18,1

Fuente: MIDEPLAN (1996).

^a Distribución de los ingresos monetarios declarados que reciben los hogares ajustados por una imputación del valor de arriendo de la casa en caso de los residentes que no paguen arriendo y un factor de subdeclaración a fin de adecuar los ingresos declarados con las cifras de cuentas nacionales. La información proviene de las encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

^b Distribución de los ingresos monetarios declarados (no ajustados) de los hogares. La información proviene de las Encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile.

- Altimir, O. (1979)**, "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL No. 27, Santiago.
- Arellano, J. P. (1985)**, Políticas sociales y desarrollo, Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago.
- Bengoa, J. (1995)**, "La pobreza de los modernos", Temas Sociales, Boletín, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, marzo, Santiago.
- BID (1998)** América Latina frente a la desigualdad, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bitran, E. y R. E. Sáez (1997)**, "Mercado, Estado y regulación", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Campero, G. (1987)**, Entre la sobrevivencia y la acción política, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, ILET, Santiago.
- Castañeda, T. (1992)**, Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s, International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California.
- Celedón, C. y C. Oyarzo (1997)**, "Los desafíos en la salud", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1990)**, Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987, Santiago.
- (1991), La pobreza en Chile en 1990, Santiago.
- (1997), Panorama social de América Latina 1996, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe, LC/G, 1946-P, febrero, Santiago.
- CEPAL-PNUD (1992)**, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", Comercio Exterior, vol. 42, N° 4, abril, México.
- CIS (Comité Interministerial Social) (1996)**, "Programa Nacional de superación de la pobreza. Seguimiento y evaluación", Secretaría Ejecutiva del CIS, octubre, Santiago.
- CNSP (Consejo Nacional de Superación de la Pobreza) (1996)**, La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social, agosto, Santiago.
- Cortázar, R. (1993)**, Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa, Ediciones Dolmen, Santiago.
- Cortázar, R. y J. Vial, eds. (1998)** Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Cowan, K. y J. De Gregorio (1996)**, "Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos

mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?", Estudios Públicos N° 64, Santiago.

Cox, C. (1997), "La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación", Colección Estudios CIEPLAN 45, junio, Santiago.

Cox, C. y P. González (1997), "Educación. De programas de mejoramiento a reforma", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Crispi, J. y M. Marcel (1993), "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile 1987-93", Documento de Trabajo, Ministerio de Hacienda, agosto, Santiago.

De Gregorio, J. y O. Landerretche (1997), "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Downs, C y G. Solimano (1986), Del macetero al potrero, UNICEF, Universidad de Columbia, Nueva York, Santiago.

Espínola, V. (1991), Descentralización del sistema escolar en Chile, Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación, CIDE, Santiago.

Espínola, V. y Otros (1997), "Evaluación de la gestión educacional en educación en el contexto de la descentralización", Estudios Sociales N° 91, trimestre 1, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

Fernández, I. (1998) "La Ley de Donaciones Educativas. Evaluación de resultados", mimeo, CIEPLAN, enero.

Foxley, A., E. Aninat, y J. P. Arellano (1980), Las desigualdades económicas y la acción del Estado, Fondo de Cultura Económica, México.

García, A. y M. Schkolnik (1995), "Superación de la pobreza. Balance y propuestas", en C. Pizarro et al. (eds.), Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

González, R. (1992), "Organismos no gubernamentales, políticas sociales y mujer. El caso de Chile", en D. Raczynski y C. Serrano, (eds.), Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local, CIEPLAN, Santiago.

Hardy, C. (1988), Organizarse para vivir. Pobreza urbana y organización popular, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago.

Hardy, C. (1997), La Reforma Social Pendiente. Fundación Chile 21, Santiago.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (1992), Censo de población y vivienda Chile 1992. Resultados generales, Santiago.

— (1995), Chile. Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, INE-CELADE, Santiago.

León, A. y J. Martínez (1998), "La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX", en C. Tolosa y E. Lahera (eds.) Chile en los Años Noventa, Presidencia de la República y Dolmen Ediciones, Santiago.

Maira, L. (1997), Superación de la Pobreza. Algunas Lecciones y Aprendizajes

de la Experiencia Chilena, Corporación de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales, CEPRI-Perspectiva, Santiago.

Marcel, M. (1997), "Políticas públicas en democracia: El caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", Colección Estudios CIEPLAN 45, junio, Santiago.

Marcel, M. y A. Arenas (1991), "Reformas a la seguridad social en Chile", Serie de Monografías N° 5, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

Marcel, M. y C. Tohá (1998), "Reforma del Estado y gestión pública", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Martínez, J. y M. Palacios (1996), Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios recibidos, Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR, Santiago.

MIDEPLAN (1996), Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, agosto, Santiago.

————— (1997), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional", Informe para la prensa, julio, Santiago.

Oxhorn, P. (1995), *Organizing Civil Society. Popular Organizations and the Struggle for Democracy in Chile*, The Pennsylvania State University Press, U.S.A.

Pizarro, C. (1995), "La primera reforma tributaria durante el gobierno de transición: Concertación y debate", en C. Pizarro et al., (eds.) (1995), *Políticas económicas en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

Pizarro, C. y Otros (eds.) (1995), *Políticas económicas en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

PNUD (1994, 1995, 1996), Informe de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile - 1998. Las Paradojas de la Modernización*, Santiago.

Raczynski, D. (1986), «¿Disminuyó la extrema pobreza entre 1970 y 1982?», Notas Técnicas N° 90, CIEPLAN, diciembre, Santiago.

————— (1987), "Social Policy, Poverty and Vulnerable Groups: Children in Chile", en G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face, Ten Country Case Studies*, Clarendon Press, Oxford.

————— (1994), "Social policies in Chile. Origin, transformations, and perspectives", en *Democracy and Social Policy Series, Working Paper N° 4*, Otoño, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana. (versión actualizada en 1998).

————— (1995), "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena", en C. Pizarro y Otros (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

————— (1995), "La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas, instituciones y recursos", en D. Raczyński (ed.), Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y recursos, CIEPLAN-BID, Santiago.

————— (1998), "Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Raczyński, D. y C. Serrano (1987), "Administración y gestión local: La experiencia de algunos municipios en Santiago", Colección Estudios CIEPLAN 22, diciembre, Santiago.

————— (1988), "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios de Santiago", Colección Estudios CIEPLAN 24, junio, Santiago.

Raczyński, D. y P. Romaguera (1995), "Chile. Poverty, adjustment and social policies in the 80s", en N. Lustig (ed.), Coping with austerity. Poverty and inequality in Latin America, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Raczyński, D. y Otros (1996), "Proyecto de fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile. Evaluación y rediseño de programas. Informe final", CIEPLAN y FOSIS, enero, Santiago.

Razetto, L. (1986), Economía popular de solidaridad, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago.

Rodgers y Otros (1995), Social exclusion: Rhetoric, reality, responses, International Institute for Labour Studies, Ginebra, Suiza.

Rodríguez, J. y C. Serrano (1997), "Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Scherman, J. (1990), "Techo y abrigo. Las organizaciones populares de vivienda: Chile, 1974-1988", Colección de Experiencias Populares 7, PET, Santiago.

Serrano, C. (1995), "Municipio, política social y pobreza", en C. Pizarro et al. (eds.), Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

————— (1996), "Gobierno regional e inversión pública descentralizada", Colección Estudios CIEPLAN 42, junio, Santiago.

SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional) (1997), Seguimiento y evaluación ex-post de proyectos FNDR, período 1990-1994. Informe final, Ministerio del Interior, febrero, Santiago.

Taller de Cooperación y Desarrollo (ed.) (1989), Una puerta que se abre, Santiago.

Torche, A. (1987), "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larrain (ed.), Desarrollo económico para Chile en democracia, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

UNICEF (1995) Cómo opera la Ley de Donaciones con fines educacionales. Santiago.

Vergara, P. (1990), Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973–88, FLACSO, Santiago.

Las miserias del desarrollo chileno (una mirada desde la sustentabilidad)

Marcel Claude

Presentación

El objetivo de este trabajo es abordar las carencias del modelo de desarrollo chileno, pero esta vez la mirada crítica no corresponde a la postura tradicional que se encuentra en ensayos económicos ya históricos y tan conocidos como el escrito por Francisco Encina en 1911 *Nuestra Inferioridad Económica*, o el ensayo de Aníbal Pinto del año 1959 *Chile un Caso de Desarrollo Frustrado*, así como en el trabajo de Jorge Ahumada de 1958 *En Vez de la Miseria*. Estos estudios fueron realizados bajo la influencia de la utopía del progreso, desde la pregunta: ¿cómo alcanzar el desarrollo?, es decir, a partir de una reflexión que se interrogaba por la ausencia de desarrollo y por las políticas apropiadas para alcanzar dicho desarrollo. La puesta en escena del concepto "Desarrollo Sustentable"¹ en la década de los ochenta, por parte de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland), y el hecho de que este concepto, a pesar de su marcada generalidad y ambigüedad, se haya convertido en un lugar común en la reflexión y discusión de amplios grupos humanos interesados en la temática del desarrollo, del crecimiento y de los problemas ecológicos, nos obliga necesariamente a incorporarlo en el análisis sobre el estado y evolución del desarrollo actual de nuestro país.

El carácter no sustentable del actual modelo de desarrollo

Breve reseña histórica

A lo largo de toda la historia económica de Chile, los recursos naturales, especialmente los mineros, han jugado un rol extraordinariamente importante. Durante el período de la Conquista de España y de la época colonial, el oro y la plata constituyeron los productos principales sobre los cuales se articulaba la economía chilena. Más tarde, las exportaciones de trigo y de nitrato natural (salitre) hacia los centros industrializados, asumen el rol predominante. Y finalmente, después de la gran crisis de 1930, el cobre pasó a ser el producto de exportación más importante, al que se agregaron, en el curso de los últimos 10 a 15 años, las exportaciones silvoagropecuarias, frutícolas y pesqueras.

¹ Este concepto tiene una marcada raíz económica, por cuanto está implícito en la definición de ingreso que hiciera Hicks, quien definió el ingreso como la máxima cantidad de recursos que se pueden consumir sin comprometer las posibilidades futuras de consumo. En términos económicos sería el máximo consumo posible manteniendo el stock de capital constante.

Aproximadamente, desde la época de la independencia hasta el año 1900, el proceso de desarrollo de la economía chilena se articulaba en torno a la producción y exportación de trigo. Cuando el trigo deja de ser la base principal del proceso de desarrollo en Chile, el salitre dio un nuevo impulso al comercio exterior restableciendo el dinamismo de la economía chilena, a partir de la demanda externa. Sin embargo, con la producción del salitre sintético durante la Primera Guerra Mundial, la exportación de nitrato chileno comienza a experimentar los primeros límites a su expansión. Con la desaparición del salitre como sustento del proceso de desarrollo chileno, el país no sólo experimentó una de las más cruentas recesiones económicas de su historia, cuando en 1932 el Producto Interno Bruto (PIB) cayó en un 45% respecto del año 1929, sino también, se puso término a un período histórico caracterizado por el rol preponderante asignado a la demanda externa, como motor del proceso de expansión y desarrollo económico: llegaba a su término el modelo de desarrollo "hacia afuera", el cual se sustentaba en la tesis ricardiana de las ventajas comparativas a nivel internacional. Este modelo de principios de siglo que, en términos generales, presentaba características estructurales muy similares al actual modelo de desarrollo chileno, ya experimentó un rotundo y dramático fracaso, tanto económico como social.

A partir de esta crisis emerge una nueva estrategia de desarrollo: la Industrialización por la Sustitución de Importaciones (ISI). De acuerdo a estas nuevas conceptualizaciones, el proceso de desarrollo se entendía, únicamente, en referencia a la experiencia de aquellas naciones que hasta ese entonces se habían logrado industrializar. El desarrollo se definía como la emergencia de un sector moderno industrial, a partir de la sociedad tradicional, la cual se caracterizaba por el estancamiento económico, una débil división técnica y social del trabajo y un escaso desarrollo tecnológico. El pilar fundamental de esta concepción del desarrollo era el modelo industrial. La industrialización constituía el vector de la modernización exitosa, puesto que se asumía que sólo la importancia creciente del sector industrial en la producción económica, permitiría el aumento estable de la productividad del trabajo y del ingreso per cápita; lo que constituía el indicador central del desarrollo. A su vez, la industrialización se percibía casi exclusivamente como el producto de una rápida transformación tecnológica: solamente una revolución técnica permitiría el aumento estable de la productividad de la inversión y de la tasa de crecimiento económico.² No obstante, a pesar de la importancia asignada por la ISI a

² Esta sobre-valorización del cambio tecnológico que introduce la modernización industrial no es ajena a los conflictos ambientales ni a la crisis ecológica que los generan. Recuérdese solamente que por más de 50 años el paradigma de la economía moderna ha olvidado las limitaciones físicas de la expansión económica. El sistema de contabilidad macroeconómica, por ejemplo, sobre cuyos indicadores se ha construido el brillante éxito económico del Chile actual, se fundamenta en que los recursos naturales no son parte del capital productivo del país ni de la riqueza económica. Parte importante de estos indicadores se explican por la depreciación de la riqueza natural de nuestro país y el impacto adverso sobre el medio natural de la contaminación, esto es como si un jefe de familia generara voluminosos resultados financieros anuales para solventar los gastos de la familia vendiendo los muebles, las ventanas, las puertas y los ladrillos y porque no gasta en lavar la ropa, sacar la basura ni limpiar la casa. Así los indicadores lucen rimbombantes, pero como estos indicadores no tienen olor, ni sabor, ni color, es posible esconder estas deficiencias.

la necesidad de reducir la tendencia a depender de la extracción de materias primas y de la producción de mercancías intensivas en recursos naturales, nunca se logró poner término a esta dependencia. Esto porque una de las limitaciones ampliamente reconocidas del modelo ISI consistió en la creación de un sector industrial altamente dependiente de los insumos importados y del equipamiento industrial. Obviamente, esto repercutió de manera explosiva sobre la demanda de divisas, aumentando la dependencia del proceso de desarrollo respecto de las exportaciones, las que históricamente siempre se han caracterizado por un alto contenido en recurso naturales.

Los años sesenta y setenta serán las décadas de decadencia y extinción de la estrategia ISI, no sólo por su incapacidad de independizar la economía de la exportación de materias primas, sino también porque no pudo satisfacer las demandas sociales y políticas que inspiró. A principios de los setenta era evidente que este modelo de desarrollo no podía satisfacer las crecientes demandas de justicia social y bienestar material que habían alimentado sus promotores políticos e intelectuales. Obviamente, esto ayudó a incrementar los conflictos sociales y políticos que emergieron en esa época, cuyo desenlace fue el golpe militar de 1973, que impuso un régimen dictatorial en lo político y que se dispuso a realizar profundas transformaciones en materia económica.

Desde el comienzo del régimen militar, el mercado asume el rol principal en la regulación y asignación de recursos y se reduce la injerencia del Estado en la conducción económica. En la medida que se va configurando un nuevo patrón de desarrollo (actualmente conocido como el patrón neoliberal), fueron emergiendo progresivamente las características de éste: a) Una fuerte presencia del capital extranjero en el sector exportador de la economía chilena; b) Un dinamismo centrado fundamentalmente en los mercados externos; c) Una alta concentración de las exportaciones en recursos naturales; y d) La teoría ricardiana de las ventajas comparativas pasaba a ocupar un lugar central en la lógica de legitimación del nuevo modelo de desarrollo.

Como era esperable, la reimplantación de un modelo de desarrollo basado en las ventajas comparativas ricardianas y en el dinamismo de los mercados externos, especialmente de los países de alto desarrollo, no modificó la dependencia de la economía chilena respecto de la necesidad de exportar materias primas y recursos naturales, aunque se reduce la importancia del cobre y aparecen las exportaciones frutícolas, pesqueras y silvícolas como sectores de gran dinamismo en el sector exportador. No obstante, el desarrollo chileno sigue asentado sobre la base de recursos naturales de que dispone el país. Es así como, de acuerdo a las cifras publicadas por el Banco Central de Chile, a través de toda la historia económica de este país las exportaciones han contenido más de un 85% de bienes intensivos en recursos naturales.

Hemos constatado que un factor consustancial a los procesos de creación de ingreso en Chile, desde la época de la independencia hasta nuestros días, lo constituye la extracción y exportación de recursos naturales. Esto es así, independientemente de los distintos y contrapuestos modelos de desarrollo que han predominado en los diferentes tiempos de nuestra historia. No sería novedad, entonces, la verificación -una vez más- de condiciones estructurales que no aseguran la sustentación de los procesos de generación de ingreso y en consecuencia, de la existencia de dinámicas y caracterís-

ticas que sumen a este país, cada cierto tiempo, en períodos de auge y riqueza y períodos de declinación y miseria. Lo novedoso, hoy en día, lo constituye no sólo la creciente importancia de la "cuestión ambiental" y de las exigencias de sustentabilidad para los modelos de desarrollo, sino también, la autoafirmación por parte de las dirigencias empresariales y políticas de que el actual proceso de desarrollo vigente en Chile asegura su propia sustentabilidad. La mayoría de los dirigentes empresariales vinculados a la extracción de recursos naturales, como las pesquerías y los bosques, insistentemente aseguran, a través de los medios de comunicación, la existencia de condiciones de sustentabilidad en sus respectivos rubros productivos. Bien vale, entonces, intentar profundizar en esta problemática y evaluar el desempeño económico y la marcha del país en los últimos tiempos desde los imperativos de la sustentabilidad.

Las condiciones presentes del medio ambiente y los recursos naturales

Como consecuencia del rápido y no sustentable crecimiento económico, lo que se traduce también en una continua y desorganizada urbanización, el país ha experimentado significativos efectos adversos sobre recursos genéricos como el agua y el aire en el espacio urbano. La degradación de estos recursos es visible y se percibe sin la necesidad de recurrir a instrumentos especializados. Obviamente, los costos del daño a la salud y las pérdidas de productividad por la polución en la ciudad de Santiago son altos. La mayor emisión de contaminantes en el aire de Santiago proviene de las fuentes fijas y móviles y esto sin considerar que es precisamente la circulación de automóviles la causa principal y más significativa de la contaminación en Santiago.³ En el caso del agua para la zona central, la contaminación proviene de la descarga de aguas de alcantarillado no tratadas y de los afluentes industriales. En relación a la energía, cabe señalar que en Chile el uso ineficiente de la energía llega -en promedio- al 55% (20% de la demanda energética en Chile se cubre con leña que a su vez proviene del bosque nativo), lo que se traduce en una importante fuente de degradación ambiental, en la medida que se entienda que toda fuga energética es finalmente contaminación.

En el caso del suelo los problemas más importantes se relacionan con la erosión y la desertificación. Dentro de las causas más agudas que explican los procesos de erosión se encuentran los métodos de manejo de los suelos, en particular el monocultivo y el sobrepastoreo, así como la explotación minera y las prácticas de barbecho que dejan desprotegido el suelo en períodos de precipitación. En general las cifras sobre daño y degradación del suelo por erosión se encuentran entre el 30% y el 75% según la zona.

³ Según el Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana, en relación a las causas del problema, el transporte es el responsable fundamental de la contaminación: 97% del monóxido de carbono (CO); 85% de las micropartículas (PM10); y 67% de los óxidos de nitrógeno (NOx) y de los compuestos orgánicos volátiles (COV). Sin embargo, el transporte privado es el que genera los mayores problemas. Mientras un pasajero en automóvil aporta 570 gramos de CO, 72 de COV y 29 de NOx, este pasajero en bus aporta 4 de CO, 1 de COV y 5 de NOx.

Por su parte, la superficie afectada por procesos de desertificación se estima entre un 40% y un 70% de la superficie territorial.

En relación a la minería del cobre, cabe señalar que la disponibilidad de reservas de cobre -el recurso minero más significativo y abundante del país- llegaba en 1994 a 185 millones de toneladas métricas. Al ritmo de explotación actual (2,5 millones de toneladas anuales) y esperando un incremento de éste hasta los 4 millones de toneladas para fines del presente siglo, el horizonte para la sustentabilidad de la minería es inferior a 50 años. Este horizonte es también válido para la economía chilena, en la medida que el cobre es aún un recurso clave del proceso económico chileno. Lo anterior si es que éste continúa siendo en los mercados internacionales un recurso demandado.

El desarrollo sustentable en la minería exige que parte importante de los excedentes de explotación se destinen a la formación y creación de capital (reforestaciones o creación de equipamiento productivo), que posibiliten la sustitución de la actividad extractiva en el futuro, cuando ésta comience su fase de declinación. En el caso de la minería del cobre, para una política de extracción sustentable se debería crear un fondo de sostenibilidad, al igual que fuera creado años atrás el fondo de estabilización, cuyo objetivo era evitar las variaciones excesivas en el precio del metal rojo. Este fondo de sostenibilidad debería financiarse con un impuesto del 4% adicional sobre las utilidades o del 1% sobre las ventas, e invertirse en formación de capital (natural, humano o técnico) cuyo destino principal sea la región o localidad en donde se realiza la actividad extractiva. Esto último es lo que evitaría la generación de bolsones de decadencia en aquellas zonas en donde los recursos mineros comienzan su fase de declinación económica.

En el caso del sector pesquero chileno, las exportaciones presentan una fuerte expansión en las últimas décadas; con una tasa de crecimiento promedio de alrededor de 19% en los últimos 20 años. La expansión de las exportaciones pesqueras ha tenido su efecto más directo en el vertiginoso aumento en las capturas de especies marinas. Estas aumentaron progresivamente durante las últimas décadas, desde 930 mil toneladas en 1975, hasta alcanzar valores superiores a los 8 millones de toneladas en el curso de los últimos años. Este incremento ha tenido un impacto negativo sobre la biomasa de las principales especies marinas, puesto que en su mayoría éstas se encuentran sometidas a tasas de extracción superiores a su capacidad de regeneración natural (como el jurel y la merluza común) y otras han sido ampliamente sobreexplotadas (como el congrio dorado y la merluza del sur). La sardina española está en una situación crítica. La biomasa de esta última especie, estimada en aproximadamente 8 millones de toneladas a comienzos de 1985, cayó a 2,5 millones de toneladas en 1989, a un millón de toneladas en 1991 y a la cifra altamente preocupante de 310 mil toneladas en 1993. Según la información disponible, 8 de las 9 pesquerías que representan más del 90% de las exportaciones pesqueras, han experimentado niveles de extracción superiores a su capacidad de reproducción en el curso de los últimos 15 años (cuadro 1).

**Cuadro 1: Evolución relativa de los recursos
pesqueros en Chile 1985/93**

<i>(en porcentajes)</i>	
PELÁGICAS	
<i>Sardina española (Sardinops sagax)</i>	-95
<i>Jurel (Trachurus murphyi)</i>	-9
<i>Anchoveta (Engraulis ringens)</i>	183
DEMERSALES	
<i>Merluza común (Merluccius gayi)</i>	-37
<i>Merluza del sur (Merluccius australis)</i>	-84
<i>Congrio dorado (Genypterus blacodes)</i>	-77
BENTÓNICAS	
<i>Almeja (Venus antiqua)</i>	-74
<i>Erizo (Loxechinus albus)</i>	-12
<i>Loco (Concholepas concholepas)</i>	-23

Fuente: Claude, M. "Una vez más la miseria. ¿Es Chile un país sustentable?", LOM Ediciones, 1997.

Ante tan voluminoso incremento en la extracción pesquera, la realidad mostraría inevitablemente sus límites. Es así que durante el año 1998 la industria pesquera experimentó una fuerte caída en sus retornos y en algunas localidades como San Antonio, la situación se volvió dramática: si en 1996 se desembarcaban 700 mil toneladas de pescado, durante la primera mitad del año recién pasado, las capturas sólo llegaban a una cifra en torno a las 30 mil toneladas, lo que a su vez provocó una duplicación de la tasa de cesantía, pasando del 3,9% en 1997 a un 8% aproximadamente durante la primera mitad de 1998. ¿Era esta situación tan impredecible? ¿Corresponde esto a los innumerables imponderables a los que está sujeta la economía? Obviamente que no. En 1995 el Banco Central de Chile elaboró un informe sobre los recursos pesqueros, en el que se señalaba que entre 1985 y 1993, la gran mayoría de las especies pesqueras habían sido sometidas a tasas de explotación muy superiores a su capacidad de regeneración natural. La única especie que se salvaba era la anchoveta cuya biomasa estaba aumentando. En esa época la reacción de las autoridades y del empresariado del sector fue tajante: no existe informe y no hay sobre-explotación. El informe finalmente nunca se conoció y se aceptó la versión oficial y del empresariado. Sin embargo, ya durante 1998 se comenzó a modificar la interpretación de la realidad y se reconoció que la flota pesquera había crecido excesivamente y que se había llegado a niveles de captura que implican riesgos de sobreexplotación cada vez mayores. Lo que el malogrado informe del Banco Central sostenía en 1995, lo vienen a ratificar ahora no sólo los hechos sino también la propia Subsecretaría de Pesca, para la cual, entre 1985 y 1996, prácticamente todas las principales especies habían experimentado reducciones significativas en su

biomasa: la merluza del sur había perdido un 72 por ciento; la sardina española un 99 por ciento; la anchoveta, que se había recuperado hasta 1993, entre ese año y 1996 perdió la mitad de su biomasa. Obviamente estos antecedentes indican abiertamente la ausencia de condiciones mínimas de sustentabilidad en la actividad pesquera del país.

En cuanto al sector forestal, cabe destacar que desde la perspectiva de la sustentabilidad, no es posible afirmar que por el hecho de que las plantaciones forestales de *Pinus radiata* y *Eucalyptus* spp. estén aumentando, nos encontremos en un escenario de plena sustentabilidad en las actividades forestales. La sustentabilidad no puede ser analizada desde un recurso individual, sino que debe hacerse a un nivel superior, intentando comprender su comportamiento, sus impactos e interacciones con los otros elementos del sistema biológico en que está inserto. Hoy se sabe muy bien que el desarrollo de monocultivos forestales está asociado a numerosos problemas ambientales como la pérdida de biodiversidad y la aparición de enfermedades para las que se requiere la aplicación de pesticidas, muchos de los cuales impactan negativamente el medio físico y biológico. En cuanto a los problemas que enfrenta el sector forestal, la mayoría de ellos corresponden a la cuestión del bosque nativo. Aun cuando se estima que el bosque nativo cuenta con una mayor superficie en relación al total del área productiva forestal, su rol económico ha sido menor y las prácticas de manejo con técnicas silvícolas adecuadas son prácticamente inexistentes.

En relación a lo que ha ocurrido con la superficie de bosque nativo a partir de 1985, según el informe entregado en 1995 por el Banco Central, ésta habría disminuido en el período 1985-1994, entre 275 mil y 620 mil hectáreas (véase gráfico 2). En consecuencia, la pérdida aproximada sería entre un 4,4% y un 9,9% de la superficie de bosque no contenido en los parques nacionales. Ahora bien, si consideramos que en esta cifra hay bosques de protección (laderas de ríos, pendientes y lugares inaccesibles) que, aún cuando reúnen las características de bosques productivos, son inaccesibles o su corta es desaconsejada y/o prohibida, entonces los bosques potencialmente explotables sólo ascienden a 3,5 millones de hectáreas. De allí que la disminución estimada indicaría una pérdida de entre 8% a 18% de los bosques nativos chilenos en el período 1985-94. Por su parte, las plantaciones de pino y eucalipto se han incrementado considerablemente (véase gráfico 1).

Una fuente alternativa de información respecto al estado y evolución del bosque chileno, lo constituye el "Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile," difundido durante el año 1998 por las autoridades correspondientes (CONAMA, CONAF). En cuanto a los resultados de dicho catastro, es preciso considerar que históricamente han existido diferentes visiones sobre el bosque y, aunque sea posible fijarles un espacio cronológico, algunas de estas visiones coexisten simultáneamente. Primitivamente y hasta hoy, para muchos el bosque es un enemigo del hombre y del progreso. Otra visión de carácter más bien moderno, es la noción del bosque como reserva de recursos maderables. Esta última es la visión con que fueron contruidos los catastros de bosques anteriores al recientemente entregado. El nuevo catastro de vegetación nativa entrega una cifra de bosque que asciende a los 13,4 millones de hectáreas aproximadamente, que corresponde a una visión ecosistémica del bosque y no como una reserva de madera solamente.

Dentro de la cifra entregada por el catastro, unos 6 millones de hectáreas corresponden a *bosque adulto*, es decir, al bosque original del que se sabe existían más de 30 millones de hectáreas antes de la época colonial. Este bosque es multietéreo, contiene la mayor biodiversidad, tiene una altura mayor a los 8 metros y no necesariamente está en perfecto estado, por cuanto puede estar degradado, fundamentalmente, por la acción del hombre. Una parte significativa de este bosque es abierto, es decir, contiene aquellas superficies cubiertas con árboles sólo entre un 25% y 50%. Estos bosques abiertos no se encontraban contabilizados en la cifra oficial de bosque nativo que entregó el Instituto Forestal en 1985 (7,6 millones de hectáreas) pues su explotación no era rentable, es decir, no eran consideradas como bosque aquellas superficies con coberturas de copa inferiores al 50%.

Otra categoría que contiene la actual cifra de bosque nativo se refiere a los *renovales* (3,6 millones de hectáreas), es decir, los denominados bosques secundarios no originales, que han aparecido con posterioridad a situaciones de catástrofe (ya sea natural o antrópica, aunque más del 90% corresponden a perjuicios causados por el hombre). Fundamentalmente, han aparecido luego de prácticas de quema y/o tala rasa que suponen el posterior abandono del suelo. No ocurre lo mismo con fenómenos como la habilitación para uso agrícola del suelo o la sustitución por especies exóticas como el pino y el eucalipto. Después de estas últimas prácticas, el bosque nativo no vuelve a regenerarse, por lo cual constituyen las acciones más perjudiciales que afectan al bosque chileno. Los renovales tienen alturas que van desde los 2 hasta los 32 metros de altura y pueden tener edades muy diversas (hasta 100 años algunos).

Otras formaciones vegetales que actualmente son incorporadas como bosque nativo son el *bosque adulto-renoval* (900 mil hectáreas aproximadamente) que es una

Gráfico 1: Plantaciones Exóticas 1985/93

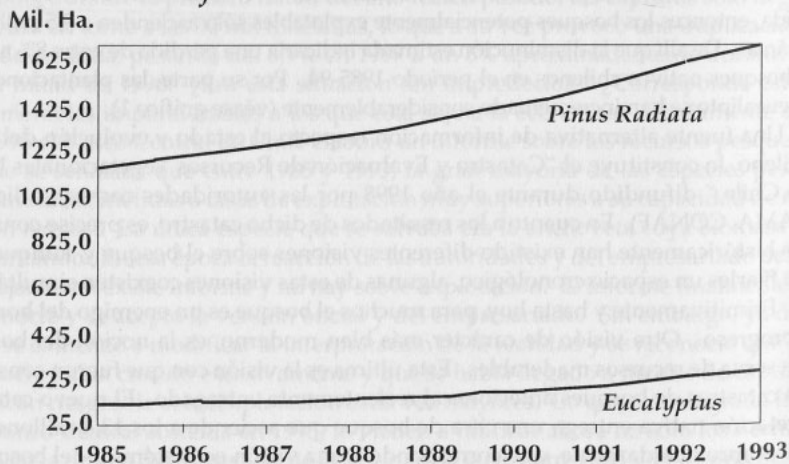
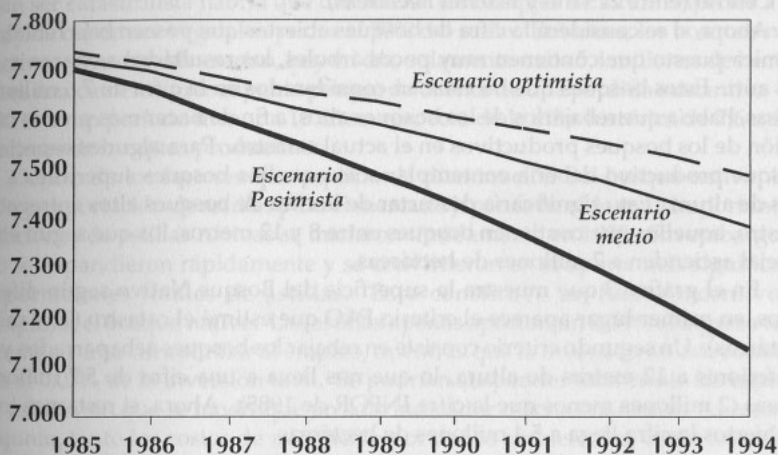


Gráfico 2: Bosque Nativo 1985/1994



mezcla de bosques originales y secundarios, y el *bosque achaparrado* (3 millones de hectáreas), que se refiere a esos bosques de menos de 8 metros de altura, y que son en general árboles viejos que crecen en sitios con muchas limitaciones geográficas debido al efecto de la nieve, el viento, la aridez y la ausencia de drenaje. Estos nunca habían sido considerados parte del bosque, por cuanto la noción productivista con que se trabajaba antes, impedía considerar estas áreas para un uso maderero. Por lo tanto no estaban contempladas en la cifra oficial de 7,6 millones de hectáreas.

Según la información entregada por el gobierno, la cifra de 13,4 millones de hectáreas contiene un 50,9% (6,8 millones de hectáreas) de bosques altos, es decir, superiores a los 8 metros de altura. Estos bosques altos incluyen renovales y bosques originales pero no los bosques achaparrados. Podría asumirse, entonces, que estos 6,8 millones hectáreas de bosques altos se asemejan bastante a lo que anteriormente se consideraba bosque nativo, es decir, un bosque al que es posible explotar con sentido económico. De esta manera se aproxima a la noción con que fue construida la cifra de 7,6 millones de hectáreas que utilizó el Banco Central para su estudio.⁴ Entonces, al hacer la comparación de cifras, lo que se observa es que el bosque nativo productivo habría perdido alrededor de 800 mil hectáreas en el período analizado por el Banco Central

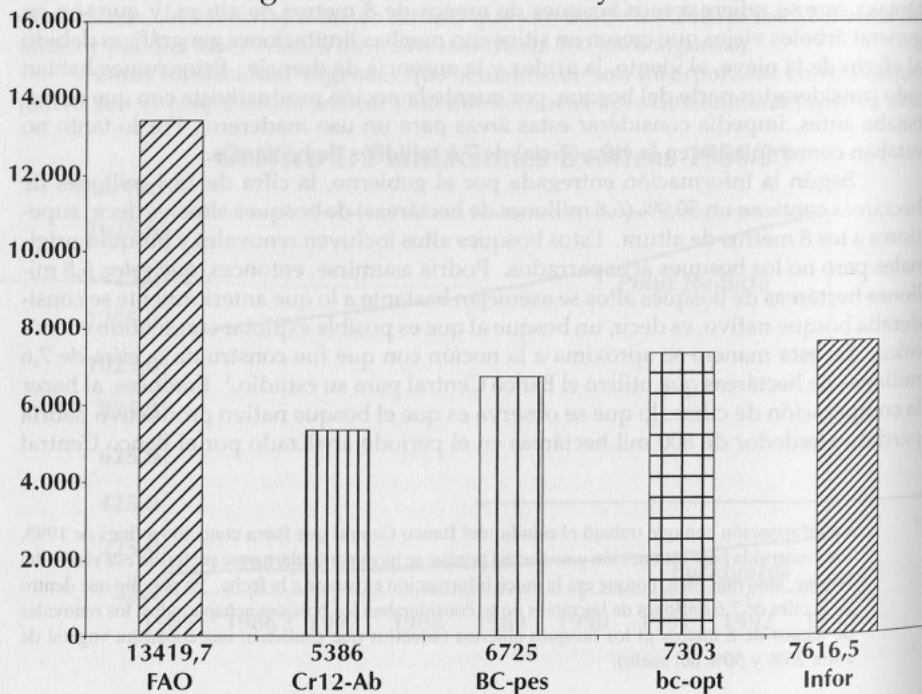
⁴ La información con que trabajó el estudio del Banco Central que fuera conocido a fines de 1995, fue construida bajo esta noción y no fue así porque se haya particularmente preferido esa visión del bosque, sino más bien, porque era la única información existente a la fecha. Es por ello que dentro de la cifra de 7,6 millones de hectáreas no se consideraban los bosques achaparrados, los renovales de menos de 8 metros ni los bosques abiertos (aquellos que contienen una cobertura vegetal de entre 25% y 50% del suelo).

(1985-94), es decir, nos encontraríamos dentro del rango indicado en el informe del Banco Central (entre 275 mil y 620 mil hectáreas).

Ahora, si se considera la cifra de bosques abiertos que poseen baja rentabilidad económica puesto que contienen muy pocos árboles, los resultados se hacen más adversos aún. Estos bosques que no estaban considerados en la cifra de 7,6 millones de hectáreas, habría que rebajarlos de los bosques altos, a fin de hacer más precisa la identificación de los bosques productivos en el actual catastro. Para algunos especialistas, un bosque productivo debería contemplar sólo aquellos bosques superiores a los 12 metros de altura. Esto significaría descartar de la cifra de bosques altos entregada por el catastro, aquellos que contienen bosques entre 8 y 12 metros, los que según el informe oficial ascienden a 2 millones de hectáreas.

En el gráfico 3 que muestra la superficie del Bosque Nativo según diferentes criterios, en primer lugar aparece el criterio FAO que estimó el catastro (13,4 millones de hectáreas). Un segundo criterio consiste en rebajar los bosques achaparrados y aquellos inferiores a 12 metros de altura, lo que nos lleva a una cifra de 5,7 millones de hectáreas (2 millones menos que la cifra INFOR de 1985). Ahora, si restamos los bosques abiertos la cifra llega a 5,4 millones de hectáreas.

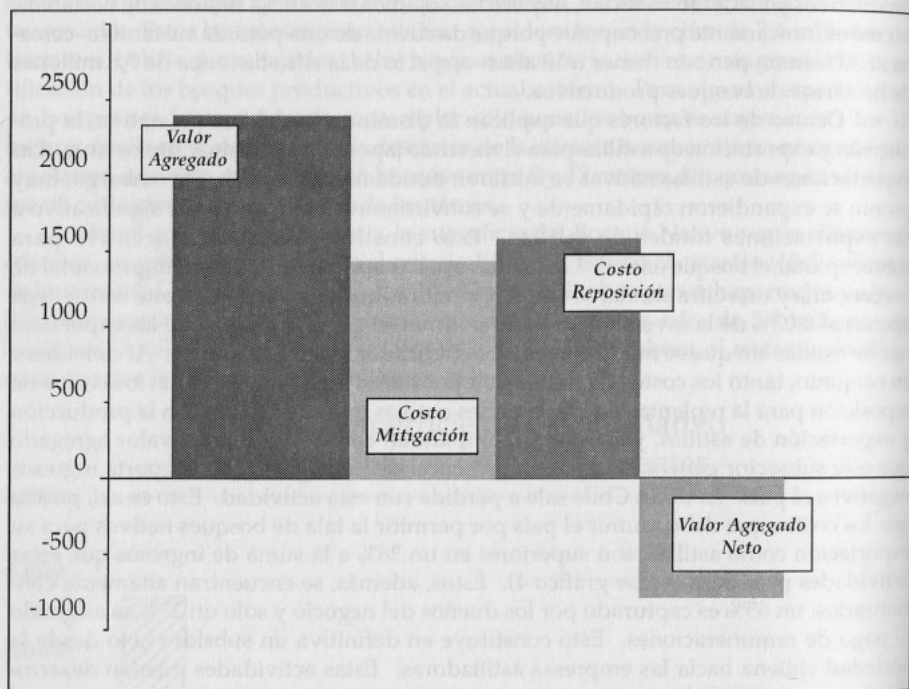
Gráfico 3: Superficie de bosque nativo según diferentes criterios y fuentes



En consecuencia, utilizando una definición rigurosa de bosque nativo productivo, y sin ser catastrofista habría que considerar los bosques de altura superior a los 12 metros y de cobertura vegetal superior al 50% del suelo. Entonces, los bosques nativos productivos y maderables serían, hoy en día, solamente unos 5,4 millones de hectáreas, lo cual es francamente preocupante porque da cuenta de una pérdida sustantiva -cerca al 30% en un período menor a 10 años- respecto de la cifra histórica de 7,6 millones de hectáreas de bosques productivos.

Dentro de los factores que explican la disminución del bosque nativo, la producción y exportación de astillas para el mercado japonés ha sido muy importante. Las exportaciones de astillas nativas se iniciaron tímidamente en 1988. Sin embargo, muy pronto se expandieron rápidamente y se convirtieron en el aporte más significativo a las exportaciones totales de astillas. Esto constituye un fuerte incentivo para sobreexplotar el bosque nativo. Las astillas apenas aportan un 0,04% al ingreso total de la economía y una cifra similar al empleo, mientras que la inversión en este sector llega apenas al 0,07% de la inversión total. Se podrían suspender totalmente las exportaciones de astillas sin que se modifique un solo indicador macroeconómico. Al considerar en conjunto, tanto los costos de mitigación por daños ambientales, como los costos de reposición para la replantación con especies nativas que se originan con la producción y exportación de astillas, y si éstos se compararan con el ingreso o el valor agregado que este subsector genera, estamos en presencia de un negocio que le aporta ingresos negativos al país. Es decir, Chile sale a pérdida con esta actividad. Esto es así, puesto que los costos que debe asumir el país por permitir la tala de bosques nativos para su exportación como astillas, son superiores en un 36% a la suma de ingresos que estas actividades producen (véase gráfico 4). Éstos, además, se encuentran altamente concentrados: un 65% es capturado por los dueños del negocio y sólo un 23% es asignado al pago de remuneraciones. Esto constituye en definitiva un subsidio neto desde la sociedad chilena hacia las empresas astilladoras. Estas actividades pueden desarrollarse con rentabilidades positivas, porque el país acepta asumir una pérdida de capital natural y de riqueza ecológica, para que las unidades económicas productoras y exportadoras de astillas obtengan importantes excedentes financieros.

Gráfico 4: Valor agregado neto de costos de mitigación y reposición (promedio 1988-94)



Conclusión

La información contenida en este trabajo, permite concluir con relativa certeza que Chile está lejos de apoyar su desarrollo económico sobre la base de lo que se entiende por desarrollo sustentable, es decir, sobre la base de un modo de explotación de sus recursos naturales que mantenga su disponibilidad para las futuras generaciones, así como también su productividad. Mientras en nuestro país los dirigentes políticos no entiendan la necesidad de preservar el capital natural de que dispone una nación, difícilmente se podrá alcanzar dicha meta y, menos aún, si no se pasa a una etapa superior del desarrollo, en donde los recursos naturales dejen de ser una parte sustantiva de las exportaciones.