

# LA SOCIAL PROSPERIDAD

Cómo desamarrar el modelo para  
un futuro sustentable e igualitario

---



## LA SOCIAL PROSPERIDAD

*Cómo desamarrar el modelo para  
un futuro sustentable e igualitario*

## COLABORADORES

Marco Enriquez-Ominami

Ingo Gentes

François Jost

Camilo Lagos

Salvador Marconi

Gonzalo Martner

Patricia Morales

Enrique Román

Rafael Urriola

Jorge Vergara-Castro

Publicado en 2015 por Fundación ProgresA.

« PROGRESA 2015  
Todos los derechos reservados.

Título Original:

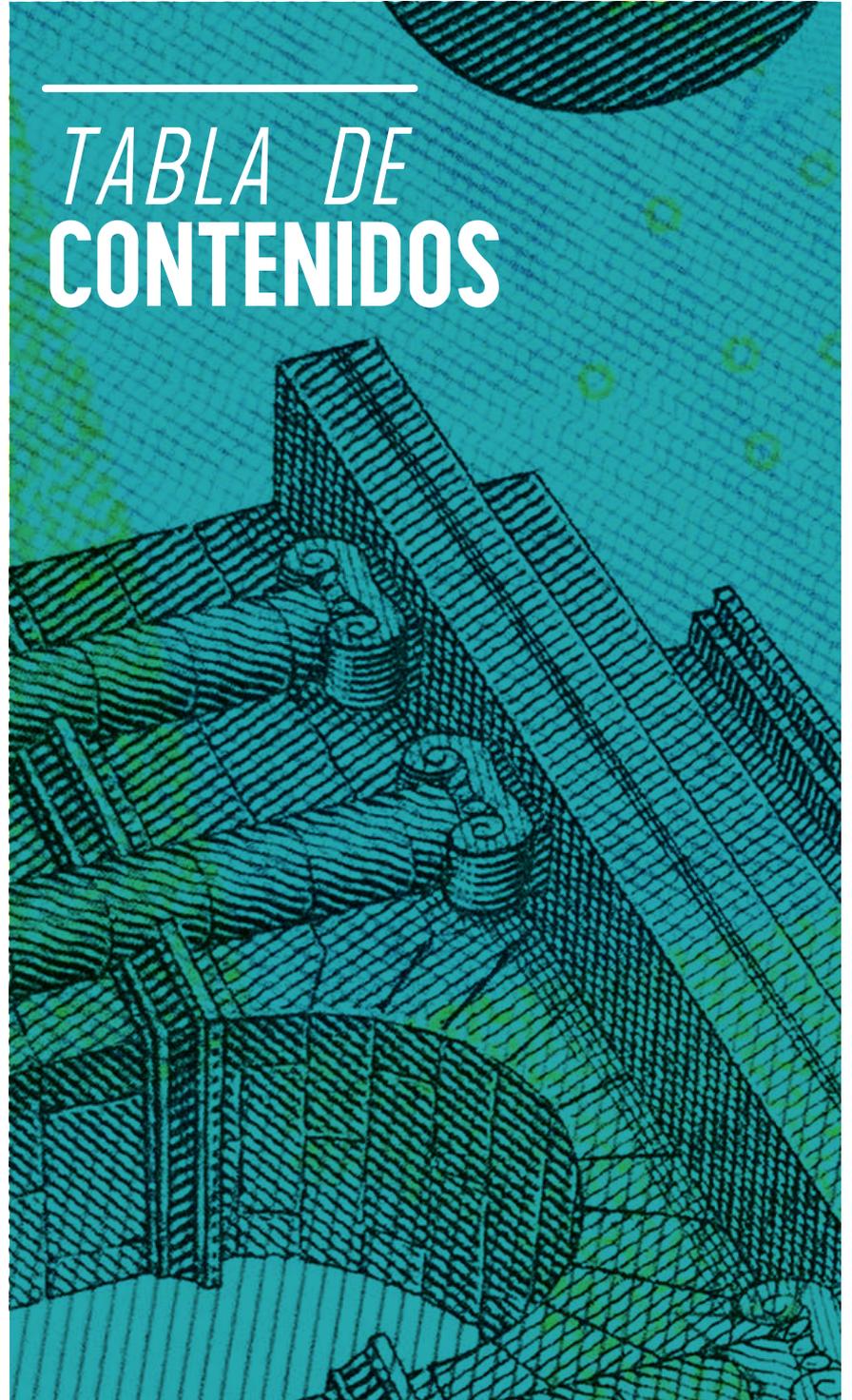
**La Social Prosperidad: Cómo desamarrar el modelo para un futuro sustentable e igualitario.**

Publicado en Santiago de Chile por Fundación ProgresA.  
Esta publicación contó con el apoyo de Fundación Friedrich Ebert en Chile.

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

---

# *TABLA DE* **CONTENIDOS**



## TABLA DE CONTENIDOS

<b>PRÓLOGO</b> <i>Marco Enriquez-Ominami</i>	<b>09</b>
<b>LA ECONOMÍA CHILENA POST-DICTADURA: UN PATRÓN NO SOSTENIBLE DE ACUMULACIÓN DEL CAPITAL</b> <i>Enrique Román</i>	<b>15</b>
<b>ECONOMÍA E IGUALDAD: CÓMO TRANSITAR DESDE UNA DEMOCRACIA POLÍTICA A UNA DEMOCRACIA ECONÓMICA</b> <i>Gonzalo Martner</i>	<b>49</b>
<b>POLÍTICA ECONÓMICA: APRENDER DE LA HISTORIA</b> <i>Rafael Urriola</i>	<b>77</b>
<b>EQUIDAD INTER-GENERACIONAL: ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS RECURSOS NATURALES</b> <i>Salvador Marconi</i>	<b>103</b>
<b>RESEÑA A LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y LOS DERECHOS INDÍGENAS AL AGUA</b> <i>Jorge Vergara-Castro</i>	<b>125</b>
<b>JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL EN LOS SISTEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES</b> <i>Ingo Gentes y François Jost</i>	<b>135</b>
<b>SISTEMA PREVISIONAL: NO HAY PROSPERIDAD SIN SOLIDARIDAD</b> <i>Patricia Morales</i>	<b>159</b>
<b>SUSTENTABILIDAD DE LA MINERÍA CHILENA, DESAFÍOS DE FUTURO</b> <i>Camilo Lagos</i>	<b>181</b>

---

# PRÓLOGO



## LA SOCIAL PROSPERIDAD: CONSTRUYENDO FUTURO

*Por Marco Enriquez-Ominami*

Chile y los chilenos enfrentan una encrucijada. Como pocas veces en la historia tenemos la oportunidad de detenernos y analizar con responsabilidad y justicia, pero también sentido de urgencia, los avances logrados desde el retorno a la democracia, así también como la brecha cultural, política, social y económica que nos separa de nuestros sueños e ideales.

No hay duda, la Democracia chilena se consolidó en estos últimos 25 años. Pero junto a ello, las "reglas del juego" diseñadas y heredadas de la dictadura, debilitaron profundamente la institucionalidad política, llámese partidos políticos, parlamentarios o pacto social entre representantes y representados. Progresivamente los chilenos dejaron de creer en los rostros e instituciones políticas, por no ser capaces, ya sea debido a la inercia propia del poder, la codicia o las reglas del juego, de ofrecer **más y mejor democracia**. ¿Y qué significa mejorar la democracia? Significa que no basta garantizar el derecho a voto. La democracia es el arte de deliberar juntos, pensar juntos, respetando la autoestima del otro, en un clima de confianza y posteriormente la democracia es electoral, representativa, participativa y directa. Pero para eso es esencial reivindicar la política como espacio público ciudadano, desde el cual se discute el futuro del país. En lo público todos cabemos. La democracia supone espacios, parques, transportes, colegios, hospitales públicos donde no se discrimine, donde cada uno sea ciudadano de una República. Lo anterior no se contradice con la existencia de lo privado. Pero todo lo anterior significa entender que el poder político, bajo cualquiera de sus formas, no es un bien transable sino una responsabilidad que se adquiere por un periodo de tiempo determinado y que se ejerce en nombre y servicio de miles de chilenas y chilenos.

Pero la democracia tiene apellidos. Creo en la democracia económica. Es decir una democracia donde la economía sea la herramienta para que todos tengas oportunidades y derechos para vivir una vida plena. Pero la euforia y promesa de un desarrollo económico sostenido en democracia, que transforme a Chile en una economía pujante, competitiva, innovadora, a la vez que inclusiva, social y comprensiva, no se cumplió aunque es perfectamente posible de lograr. La teoría del chorro y la idea persistente de que todas las esferas de la sociedad pueden ser dejadas a la suerte de un mercado sin regulación, tampoco. Si bien Chile experimentó un crecimiento promedio de 8.18% entre 1991 y 1997, y luego, un crecimiento promedio de 3.9% entre 1998 y 2011, las tasas de crecimiento han disminuido de manera cíclica, conforme a la reducción de la Productividad Total de los Factores (PTF). Lo anterior es concordante con la competitividad del país a nivel internacional, la cual ha bajado sostenidamente los últimos siete años. Nadie pone en duda la reducción de la pobreza existente a fines de los años ochenta y noventa. Pero suponer que recetas económicas que respondieron a los desafíos

del siglo XX pueden guiar la discusión económica de futuro es no entender que el desafío para insertar a la economía chilena a nivel internacional es mayor. En ese sentido, pareciera ser que la receta económica milagrosa de Chile no era tal, pues se usó y abusó de una economía fuertemente extractiva en recursos naturales, con un precio del cobre único, por años, sin que las autoridades de turno se preocuparan de invertir en capital humano avanzado, innovación, ciencia y tecnología e infraestructura, menos en una institucionalidad ambiental sólida.

Por otra parte, ciertos grupos de interés han utilizado históricamente el discurso económico, entendiendo por ello la necesidad de velar por el crecimiento, como herramienta discursiva para neutralizar cualquier intento de reforma tendiente a mejorar la democracia o garantizar derechos fundamentales. Lo anterior resulta anacrónico, pues la economía trabaja al servicio de un proyecto país acordado entre todos los ciudadanos. Es una falsa dicotomía que algunos buscan instalar, evitando el verdadero debate sobre cómo modernizar la matriz productiva chilena. Analizado desde otra perspectiva, hoy observamos los anómalos grados de concentración económica en Chile, así como su estructura económica oligopólica, que atenta directamente contra los consumidores, en áreas tan fundamentales como la alimentación y la salud.

No cabe duda que en Chile, la agenda política de los últimos años ha estado marcada por las demandas sociales, en particular por la búsqueda de nuevas respuestas frente a la crisis en educación, salud y sistema previsional. En un país donde la pensión promedio es inferior al sueldo mínimo y donde el 80% de los chilenos tiene ingresos inferiores a 500.000 pesos, dejó de ser aceptable que se lucre con fondos público en educación o salud cobrando sumas altas por servicios mediocre, así como contar con un sistema previsional mercantilizado con bajas pensiones y con nula solidaridad intergeneracional.

El desafío es entonces mayor, pues significa ser lo suficientemente consistente, coherente y creativo, para proponer un proyecto de sociedad que sea capaz de recuperar la confianza de la ciudadanía, dialogar con las diferentes visiones de sociedad de los chilenos y al mismo tiempo ser capaz de lidiar con las urgencias del país, diseñando medidas que permitan insertar a Chile en la modernidad.

Es hora de actuar. Hora de que los proyectos políticos se pongan al día con los cambios de sociedad, las necesidades de las regiones, las urgencias ambientales, previsionales y de salud, entre otros. Pero todo ello requiere previamente de un concepto federador, capaz de convocar a todos los chilenos.

Los progresistas plantamos la bandera de la **Social Prosperidad**, es decir un nuevo pacto social, una nueva forma de vivir juntos, en donde el desarrollo económico no sea sinónimo de abuso sino de prosperidad para todos. Significa mercados sin colusiones, crecimiento que considere el impacto del uso intensivo de recursos naturales, finitos, en las generaciones futuras. Significa también innovación y tecnología al servicio del valor agregado del país en su totalidad. Pero sobretodo, significa terminar con la disociación entre crecimiento y derechos sociales.

Este libro aspira a empujar los límites del debate. A pensar y explorar caminos para la social prosperidad de Chile. No se trata de elegir entre crecimiento e igualdad. Se trata de un crecimiento para todos. De una prosperidad compartida. De una social prosperidad.

En ese sentido, este libro hace un esfuerzo por analizar diferentes nudos críticos del modelo económico chileno, planteando desafíos fundamentales para lograr el tan anhelado desarrollo sustentable. Para ello, Fundación Progresía convocó a ocho expertos, de manera transversal, invitándolos a participar de esta reflexión conjunta. Creo firmemente en las construcciones colectivas. Por lo mismo, la invitación es a pensar, juntos, medidas y propuestas que permitan alcanzar la **Social Prosperidad**, de tal forma de recuperar, en Chile y entre chilenos, la confianza, el crecimiento y la prosperidad social.

Adelante, con todas las fuerzas de la historia.

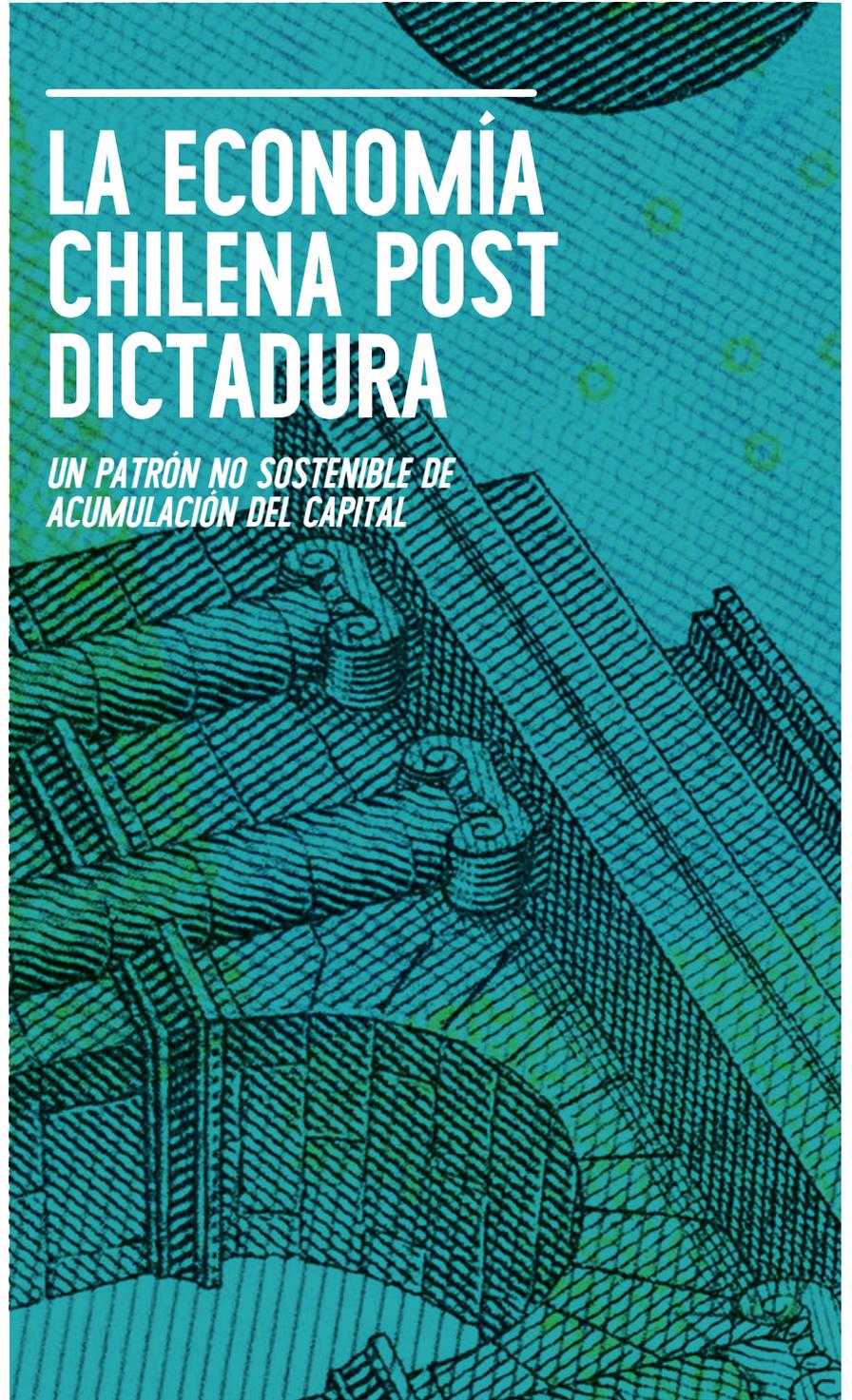
**Marco Enríquez-Ominami Gumucio.**

Presidente Fundación Progresía.

---

# LA ECONOMÍA CHILENA POST DICTADURA

*UN PATRÓN NO SOSTENIBLE DE  
ACUMULACIÓN DEL CAPITAL*



# LA ECONOMÍA CHILENA POST-DICTADURA: UN PATRÓN NO SOSTENIBLE DE ACUMULACIÓN DEL CAPITAL

Por Enrique Román

## INTRODUCCIÓN

A partir de 1990 en adelante los sucesivos gobiernos post-dictadura se focalizaron en el abordaje de los temas políticos que en ese momento apreciaban como esenciales para consolidar la transición a la democracia. Existían altas expectativas sobre la democratización del país y por ende los temas vinculados a esa área parecían esenciales en relación a cualquier otro. Los contenidos económicos en cambio, no eran demasiado comprendidos por la población. La élite política parecía concordar en un juicio positivo en torno al desempeño económico de modelo a partir de las reformas de mediados de los años ochenta y quizás por ello se instaló en los actores sociales una cierta disposición a moderar sus reivindicaciones, a objeto de no erosionar un contexto económico que se consideraba apropiado para el avance de la transición política.

Esos son los argumentos que generalmente se presentan como justificación de las políticas económicas que han caracterizado a los gobiernos de la transición. De acuerdo a dichas explicaciones, fue la prudencia y seriedad con que las nuevas élites dirigentes asumieron el liderazgo de la transición lo que determinó que los cambios estructurales en el modelo económico neoliberal no estuviesen en la orden del día (Ottone y Pizarro, 2003).

Sin embargo, como intentaremos mostrar, no siendo falsa la aseveración anterior, ella no da cuenta del conjunto de las variables que determinaron dicha opción; básicamente no está claro hasta donde el desinterés en enfrentar el cambio del modelo neoliberal obedeció a una decisión táctica de los gobiernos post dictadura, los cuales estaban enfrentados a un contexto adverso que dejaba poco margen de maniobra a su intento de consolidar la naciente democracia. O bien si dicho desinterés obedecía a una decisión estratégica de mayor aliento, basada en una valoración positiva de la globalidad de dicho modelo la cual se basaba en sus logros observables en materia de crecimiento económico, entre 1985 y 1989 (7.5% en promedio).

Esa gran duda conceptual se ha ido nutriendo de un segundo elemento: la hipótesis de la prudencia no da cuenta del incontestable hecho que, tras transcurrir un cuarto de siglo desde la instalación en el país de una democracia “semi soberana” (Hunneus, 2014), la mantención en el área económica de un “neoliberalismo corregido” (Garretón, 2013) no puede seguir siendo atribuido a la prudencia. Resulta difícil seguir defendiendo una actitud de prudencia con relación al cambio de un apoyo a un modelo de desarrollo crecientemente cuestionado en sus bases mismas<sup>1</sup>, las cuales debieran, pero al parecer no pueden, asegurar su sustentabilidad.

## LAS POLÉMICAS EN TORNO A LA CONTINUIDAD O DISCONTINUIDAD DEL MODELO NEOLIBERAL

El contexto del país, veinticinco años después del inicio de la transición ha cambiado radicalmente y, por ende, los viejos argumentos ya no pueden sustentarse en las mismas premisas de los años noventa. Quizás por eso los nuevos argumentos que hoy se dan para no abordar el cambio del modelo económico son muy distintos a los del pasado. Hoy en día, desde la élite que condujo la transición, se sostiene que en algún momento del tiempo, del cual no todo el país parece haberse percatado, el modelo neoliberal dejó de serlo. Ello significaría que la constitución de 1980 se democratizó y en fin, todo el andamiaje heredado de la dictadura se habría disuelto sin necesidad de generar en el país un conflicto mayor.

Se trataría, según esos nuevos argumentos, de que en realidad, la crítica de muchos al modelo neoliberal obedece a una falacia argumentativa de su parte, pues dicho modelo ya no existe. Se afirma que la sola denominación del actual modelo económico como “neoliberal”, obedecería a un intento de descalificación a priori de ciertas “propuestas técnicas” en torno a la senda de desarrollo que el país debería asumir. Dicho argumento se complementa sosteniendo que, debido a una mezcla de errores comunicacionales cometidos desde los sucesivos gobiernos concertacionistas, a los cuales debe sumarse la acción de una oposición política que se empeña en negar los logros de la transición, el país no se ha dado cuenta del cambio de modelo ocurrido desde fines del siglo pasado.

Desde la óptica del gran empresariado parece existir otra visión. El modelo chileno de desarrollo (al que se resisten a denominar como neoliberal) habría logrado mantener su esencia a través de la transición. Las intervenciones concertacionistas solo habrían logrado deteriorar su dinámica en forma muy parcial, puesto que los temas clave de la “constitución económica” de 1980<sup>2</sup> no se habrían modificado desde un punto de vista “material”.

Los juristas e intelectuales de derecha en Chile, parecen entender, de un modo bastante más claro que la izquierda y el centro político, que el ejercicio del dominio del mercado “realmente existente” sobre la sociedad, solo es posible legitimando como leyes económicas naturales una visión ideológica de su funcionamiento. Pero no solo eso, ellos también comprenden claramente que dicha legitimación (o “hegemonía” usando el lenguaje de Gramsci<sup>3</sup>) requiere sustentarse en una mezcla de normas jurídicas y poder de facto.

<sup>1</sup> Si bien ya no existe una amenaza militar a la democracia que limite las acciones de reforma al modelo económico neoliberal, si existen barreras políticas no menores ancladas en el peso comunicacional e ideológico de los actores sociales y políticos partidarios de la mantención del modelo. Sin embargo, en el curso de 2015, ha quedado bastante claro que los límites del cambio no se originan tanto en los actores de oposición, en su momento creadores del actual modelo de desarrollo, como de aquellos sectores políticos que, siendo hoy parte de la coalición que se declara anti-neoliberal, ha estimado que los elementos básicos del modelo no deben ser alterados.

<sup>2</sup> De acuerdo al derecho constitucional moderno es posible diferenciar dos modelos de Constituciones: aquellos que no se fundan ni determinan una modalidad de ordenación de la realidad económica y aquellos que contienen en su núcleo básico una “constitución económica”. Dentro de estos últimos deben diferenciarse aquellos que solo hacen mención a principios genéricos de ordenación de la economía y aquellos que definen de un modo explícito el modelo económico asociado a dicho marco constitucional al interior del sistema elegido. El término “Constitución económica” tiene sus orígenes en la República Alemana de Weimar (1919), y su uso se generaliza a partir de su incorporación al derecho constitucional por Carl Schmitt, principal cerebro jurídico del régimen de Hitler.

<sup>3</sup> Para Gramsci (1972) el aspecto esencial de la hegemonía reside en la capacidad de un sector social para construir una dominación intelectual mediante su capacidad de ejercer a través de sus representantes, denominados “intelectuales orgánicos”, una atracción tal que les permita subordinar a su influencia a los intelectuales de los demás grupos sociales.

Desde ese sector parece estar bastante claro que la constitución de 1980 asegura la mantención de las “bases organizativas de la sociedad” mediante la restricción de los derechos de intervención estatal privilegiando como criterio ordenador la institución de la libertad económica irrestricta, el aseguramiento de la inoperancia de las asociaciones de los trabajadores, de los gremios empresariales no sujetos a control ideológico y del mundo profesional y no gubernamental, asegurando desde un punto de vista “constitucional”, su subordinación a las reglas que defina “el mercado realmente existente”<sup>4</sup>.

Es debido a la aceptación de dicho orden jurídico-constitucional que los gobiernos post-dictadura no han colocado a la orden del día el cambio del orden neoliberal limitándose a racionalizar su impotencia ante él. Sin embargo también ha jugado un papel no menor el hecho que entre muchos economistas y funcionarios se ha producido una aceptación de dicho orden debido a su conversión a diversas ideas de indudable carácter neoliberal.

Ello ha hecho posible que, aunque los abiertos partidarios del modelo neoliberal originario carezcan hoy de senadores designados o de un sistema binominal que los soporte y aun cuando en muchas áreas deban prescindir de sus propios partidos políticos, no por eso han visto resquebrajarse su control de las formas de organización de la sociedad. Ello permite también entender porque el corazón del modelo no ha sido tocado por las sucesivas reformas políticas implementadas a partir de 1990, puesto que no se ha cambiado la esencia de su obra magna, la cual está localizada en el área económica pero que utiliza a la constitución de 1980 como su principal, aun cuando no única, trinchera de defensa.

Esa realidad que durante casi veinte años no fue patente para muchos líderes e intelectuales, hoy es cada vez más nítida para millones de personas. De allí entonces el que los poderes facticos del país se alarmen ante cualquier tímido intento de reformas que coloque en cuestión el modelo económico, cual sucede con la discusión constitucional, pues ello podría llegar a amenazar, si es que existiese voluntad para aquello, alguno de sus elementos esenciales. De ese modo, hoy por hoy (mediados de 2015), los poderes fácticos del país se aprestan a defender con toda su energía el mismo modelo que, desde el gobierno, se nos dice ya no es neoliberal ni le pertenece a la derecha.

Esta es una paradoja del Chile actual, la cual de intentar ser explicada, no acepta respuestas simples o tautológicas como las que generalmente se esbozan y que a fin de cuentas sostienen que: “Los liberales son ellos y los demócratas nosotros, luego - per se - lo que impulsamos nosotros no puede ser definido como neoliberal, ni tampoco lo que impulsan ellos como democrático”.

Una segunda derivada de este argumento, bastante más elaborada por cierto, hace referencia al peso de las políticas sociales, la gobernabilidad política y la regulación de los mercados post 1990 (Muñoz O., 2007: página 40). Se nos dice algo

<sup>4</sup> No nos referimos acá al mercado de “competencia perfecta”, dotado de múltiples actores competitivos entre sí, con precios operando como un dato para estos y con una óptima asignación de recursos tendiente a posicionar la economía sobre un óptimo de Pareto. Nos referimos en realidad a la operación real de los mercados chilenos, oligopolizados, desregulados, operando sobre reglas del juego asimétricas, carentes de controles antimonopólicos efectivos y con gran capacidad de capturar el sistema democrático mediante modalidades legales e ilegales de financiamiento de la actividad política.

así como que: dado el esfuerzo redistributivo que ha marcado el “ánimo” de las políticas concertacionistas”, aunque a lo largo de un cuarto de siglo dicho “ánimo” solo haya saldado en mejoras marginales de la distribución del ingreso, en una débil regulación de los mercados y en una gobernabilidad bastante frágil, no podría definirse como neoliberal una política orientada a redistribuir ingresos, aumentar la regulación estatal y disminuir pobreza, pues dichos objetivos no puedan ser asimilados al modelo neoliberal.

Ello se visualiza así aunque el camino escogido para la redistribución sea la focalización de las políticas sociales diseñada por Miguel Kast (1984), pese a que la propia OECD critique, por considerar inefectiva la regulación de los mercados chilenos y aun cuando el coeficiente de Gini del país se muestre inflexible a la baja (de 0.52 a 0.49 entre 1990-2013)<sup>5</sup>.

En otras palabras, se nos dice, los gobiernos Concertacionistas y el de la Nueva Mayoría no debieran ser evaluados en función de sus logros, sino que en función de su orientación discursiva<sup>6</sup>.

Una tercera derivada argumental es la que sostiene que el modelo neoliberal ya no existe, que se habría conseguido, mediante las políticas económicas post dictadura, niveles de crecimiento anuales del PIB muy superiores a los de la época dorada de la dictadura (Foxley, 2014). Luego, dado aquello, obviamente el modelo no podría sino seguir siendo definido de igual modo y el crecimiento del producto demostraría la pujanza del nuevo modelo hoy existente, el que operaría mejor que el anterior y por ende debería ser calificado como distinto, pues de otro modo se atribuiría el crecimiento a una mejor aplicación del viejo modelo neoliberal. Sin embargo, este argumento ha perdido mucha de su fuerza cuando las tasas de crecimiento del PIB hace rato que dejaron de ser el espectacular 12,3% fue 7% anual de 1992 y se aprontan a oscilar en torno al 2% desde 2015 en adelante.

Tras insistirse durante muchos años en la defensa de lo realizado por los gobiernos democráticos post dictadura e insistiendo en el rechazo al modelo neoliberal, se ha pasado en la actualidad a rescatar como “positivos” ciertos elementos centrales de este. Pese a este discurso un tanto contradictorio, las políticas económicas de los gobiernos post dictadura parecen haber tomado una opción frente al modelo neoliberal de desarrollo, que en general ha significado mantener inalterados sus elementos constitutivos.

<sup>5</sup> Los valores de los coeficientes de Gini aportadas por estos autores son extremadamente altos en comparación con países de similar PIB que Chile, pero sorprendentemente su caída en tres puntos a lo largo de 25 años es mostrada como un logro significativo.

<sup>6</sup> El único punto fuera de toda discusión es la disminución de la pobreza observable post 1990; ello es un éxito muy relevante, por muy baja que sea la línea de pobreza sobre la cual se calcula, o por muy frágil e inestable que sea dicha superación.

<sup>7</sup> “Los contenidos de las reformas tienen que ser aquellos que apoyen la equidad, porque eso es algo que este país necesita en su proceso de desarrollo, pero no pueden incorporarse cuestiones que le pongan lastre o que incluso impidan al crecimiento económico. Y quiero aclarar que esto no es progresismo versus no progresismo, esto es racionalidad versus quimera”. (Marfán M., 2015); <http://www.cieplan.org/noticias/detalle.tpl?id=599>. “La diferencia (entre Concertación y Nueva Mayoría n. d. a.) tiene que ver con la estrategia. Si la Nueva Mayoría se va a proyectar positivamente hacia adelante, tiene que recuperar la importancia del crecimiento y su capacidad de sumar”. En esos 25 años se enfatizó enormemente el crecimiento y la igualdad, ahora se ha enfatizado sólo la igualdad. Y si se enfatizaban los grandes acuerdos, ahora se ejerce la mayoría....Yo digo simplemente que hubo un giro y se está probando una solución distinta. Cuando uno habla de crecimiento no es solamente una cuestión económica. La pobreza en Chile entre el año 90 y el 2015 bajó a la quinta parte; el 70% de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento. Los gastos en educación, salud y vivienda se han multiplicado

El punto de vista que sustenta esto ha sido ¿para qué emprender grandes tareas transformadoras si el modelo del régimen anterior, después de todo, genera altas tasas de crecimiento?<sup>7</sup>

A partir de ello, el punto de vista del mainstream económico chileno pareció entonces ser: “Centrémonos en disminuir la pobreza mediante la acción asistencial del Estado y en tanto, dejemos a la gran empresa hacer crecer la riqueza. Ya llegará el momento en que dicha riqueza chorreará no solo hacia abajo, sino que a la economía como un todo y si eso va demasiado lento, lo compensaremos con políticas sociales con un mayor énfasis en acciones focalizadas en los más pobres”.

Pese a todo existe en esta visión un área argumental particularmente sensata: no debiera demonizarse “per se” todo lo que viene del periodo dictatorial, por muy neoliberal que suene. La actitud adecuada es analizar dicho modelo parte a parte, a objeto de definir si la mantención de cada parte de él es buena o no para el país. Lo que sin embargo es difícil de aceptar es la afirmación que sostiene que el modelo es bueno porque ha sido capaz de generar crecimiento y al parecer lo único que puede frenar ese crecimiento serían los intentos de cambiar las raíces del modelo<sup>8</sup>.

Hay una gran consistencia histórica en materia de la implementación práctica de dichos planteos a partir de 1990. Las acciones de los cuatro primeros gobiernos post dictadura se redujeron a impulsar aumentos tributarios menores que permitieran financiar una política social redistributiva<sup>9</sup>, pero para ello no solo el viejo programa económico de la Concertación<sup>10</sup> fue abandonado, también lo fue el viejo enfoque con que desde Cieplan se había fustigado al modelo económico neoliberal y que había sido propuesto como una alternativa de reemplazo de este<sup>11</sup>.

¿Qué sucedió entonces? Cuáles fueron las motivaciones tras la decisión de no modificar el modelo económico neoliberal? ¿Era tan sólida la convicción en torno a que primero debía generarse crecimiento, para sobre esa base impulsar la equidad? ¿Era tan fuerte la creencia de que el modelo generaba per-se crecimiento y que no podía construirse equidad sino en la medida que este no se alterase, asegurando así el crecimiento sobre el cual se construiría la transición? ¿O quizás esa no fue una decisión, sino que tan solo un hecho que meramente aconteció, aun cuando se continuó deseando un modelo distinto? Creemos que contestar este espinoso problema, amerita un análisis bastante cuidadoso antes de dar una respuesta definitiva y para ello es adecuado hacer un poco de historia.

por dos, tres y cuatro veces. El 80% de los recursos para esos gastos proviene de mayor crecimiento; el otro 20% proviene de cambios en las tasas tributarias. Cuando uno crece al 5%, como se creció durante los gobiernos de la Concertación, el ingreso de las personas se duplica en menos de 20 años. Si uno llegara a crecer al 2%, se duplica en más de 60 años. El salario mínimo era en 1990 de \$ 85 mil en dinero actual; hoy es \$ 240 mil. Si hubiéramos crecido al 2% en vez del 5%, no sería más de \$ 120 mil”. (Cortázar R., 2015); <http://www.cieplan.org/noticias/detalle.tpl?id=600>.

<sup>8</sup> A decir verdad existen dos razones adicionales por las cuales se puede frenar el crecimiento. Una es la combinación entre una débil convicción en torno a la necesidad de los cambios, con una escasa capacidad técnica y política para implementarlos de un modo coherente y desde las mayorías sociales, cual ha sido el caso de la Nueva Mayoría. Una segunda propender a mantener inalteradas las bases de un modelo que ya no genera crecimiento, tal cual proponen los economistas tanto Concertacionistas como Neoliberales.

<sup>9</sup> La reforma tributaria de la administración Aylwin se propuso como meta recaudar tres puntos adicionales del PIB, los cuales junto con el aumento del IVA, desde el 16% al 18%, financiarían las políticas sociales.

<sup>10</sup> Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1989); Documentos de La Época. Marzo 1989. Santiago

<sup>11</sup> A. Foxley, R. Cortázar, P. Meller; A. Solimano; J.P. Arellano; R. French Davis y O. Muñoz (1983); Reconstrucción Económica para la Democracia. Editorial Aconcagua- Cieplan.

## LAS GRANDES PROMESAS DEL MODELO NEOLIBERAL

Las promesas del modelo neoliberal de desarrollo, inaugurado durante el periodo dictatorial, han sido en realidad bastante poderosas. Si parafraseásemos dichas promesas, tal cual fueron expresadas en los inicios de la dictadura y defendidas consistentemente hasta la fecha, sintetizándola en una propuesta que concentre coherentemente cada una de ellas, debiéramos expresarlas más o menos así:

*La liberalización de los mercados y la apertura comercial, harán posible para la economía chilena, desde 1976 en adelante, el contar con un entorno macroeconómico adecuado y con un mecanismo de precios que asegure una asignación eficiente de los recursos. Basándose en esto, la economía chilena generará una reasignación de los factores de producción (capital y trabajo), desde sus sectores más atrasados hacia los sectores más modernos y globalizados, mejorando la competencia en sus mercados y la competitividad de su economía. Esto, a su vez, permitirá al país generar tasas de crecimiento que lleven a que converja su PIB y su productividad, con las economías más desarrolladas del mundo.*

De cumplirse dichas promesas el modelo económico neoliberal y su patrón de acumulación deberían haber generado:

1. Altas y sostenidas tasa de crecimiento económico,
2. Una difusión generalizada del progreso técnico y la innovación en el tejido productivo,
3. Una convergencia de producto y productividad con los países desarrollados,
4. Una disminución de la pobreza y la desigualdad,
5. Una nueva gobernanza económica basada en los crecientes niveles de competencia de los mercados chilenos abiertos al exterior,
6. Una alta eficiencia de los mercados como mecanismos que asignen eficientemente los recursos, potenciando el desarrollo.

Algunas de dichas promesas se han cumplido, la mayoría no. Sin embargo dichas promesas sedujeron a una parte no menor de la élite política concertacionista, la que estimó que colgarse de la exitosa dinámica económica 1985-1989 parecía una estrategia adecuada para sobrellevar los difíciles primeros años de la transición.

En la base de esa “seducción” estaba el fuerte proceso de convergencia conceptual que, a nivel internacional, estaba generándose entre las ideas económicas de carácter neoclásico y las neoliberales. Sobre dicha convergencia conceptual se construyeron los nuevos fundamentos económicos del programa político propulsado por la élite chilena de centro-izquierda, la cual aunque a ese momento levantaba propuestas económicas contradictorias con el modelo neoliberal monetarista, carecía de un marco conceptual alternativo<sup>12</sup>.

También sobre dichas bases comenzó a implementarse, post 1990, una nueva manera de insertar a Chile en la economía internacional, lo cual comenzó a implementarse a través de tratados de libre comercio y no tan solo de una apertura

unilateral. Pese a ello, la nueva inserción de Chile en la economía internacional no se basó en la innovación, el progreso técnico o la generación de mayores niveles de competencia en los mercados. Por el contrario, el país se ha mantenido dependiente del peso del cobre en las exportaciones, el que a lo largo del periodo 1960-1965 era de un 65% y que en la actualidad se mueve en torno al 55%.

De ese modo parece ser que, contrariamente a la promesa neoliberal, tras cuarenta años de apertura comercial, Chile no ha cambiado demasiado en materia de diversificación económica, situándose aún, como recordaba Ricardo Hausmann(2012)<sup>13</sup>, más bien cerca de Bahamas que de países de su mismo nivel de PIB *per cápita*<sup>14</sup>.

Tampoco la apertura ha modificado sustancialmente la orientación exportadora de sus empresas. De las 865 mil empresas activas, menos del 1% de ellas exporta (aproximadamente 8.000) y de las poco menos de 13.000 grandes empresas, que generan el 85% de las ventas nacionales, 9.000 de ellas no han exportado jamás. En otras palabras, el núcleo duro empresarial de la “globalizada economía chilena” continúa orientado al mercado interno.

De los 148 billones de dólares exportados por Chile en 2014 (34% del PIB)<sup>15</sup> las diez mayores empresas exportadoras generaron el 46% de ese monto (Codelco el 20%, las ocho mayores mineras privadas el 24% y la CMPC el 2%). En suma, las 60 mayores empresas exportadoras generan sobre el 70% de los montos exportados -los cuales en cada caso superan los 100 millones de dólares anuales- destacando dentro de ellas la casi totalidad de las restantes exportadoras mineras, que exportaron el 11% del total. Las Mipyme (4.500 exportadores) generan en la actualidad menos de un 2% de las exportaciones totales y los 4.000 restantes exportadores generan el 41% restante, aunque cabe hacer notar que 3.000 de ellas exportan menos de 100 mil US\$ anuales) (Estadísticas 2010-2015 del SII-DNA y DIRECON).

<sup>12</sup> Este fenómeno en el caso del centro político no implicó cambios mayores; los principales economistas demócratacristianos siempre habían sido de formación neoclásica y su keynesianismo siempre se movió al interior de la síntesis neoclásica y para ellos neoliberalismo y monetarismo eran una sola cosa; luego, muerto el monetarismo, se podían aceptar los restantes componentes del modelo sin autodefinirse como neoliberales, o como influenciados por ellos. En la izquierda en cambio, la caída del bloque soviético en 1989 generó un cuadro más complejo. La desaparición de los “socialismos reales” profundizó el amplio descredito del ya maltrecho instrumental teórico marxista, sin por ello generar, como sucede en otros países latinoamericanos, un fortalecimiento de enfoques alternativos como por ejemplo las propuestas: “post-keynesianas” (A. Eichner (1984); neo-ricardianas” (L. Pasinetti, 1989), u otras más reciente anclados en la “Economía Política Institucional” (Ha-Joon Chang, 2001) o en el “Institucionalismo Evolucionista” (G. Hodgson, 2006); Obviamente las diversas variantes de la “Teoría del Crecimiento Endógeno” de Romer (1994) y; Lucas (2002); dada su fuerte base conceptual neoclásica, ni siquiera en sus versiones pretendidamente “Neo-Schumpeterianas”. (P. Aghion and P. Howitt, (2009, pueden ser consideradas un cuerpo teórico alternativo. Menos aun cuando dichas propuestas teóricas han sido crecientemente “normalizadas” al interior del Consenso de Washington (CW). Llama si la atención que pese a ello estas han sido acriticamente absorbidas por muchos jóvenes economistas de izquierda formados en Universidades de los Estados Unidos.

<sup>13</sup> [http://www.asimet.cl/noticia\\_det.asp?IDnoticia=12268](http://www.asimet.cl/noticia_det.asp?IDnoticia=12268)

<sup>14</sup> Esta dependencia de recursos primarios es mayor en Chile que en otros países menos desarrollados de América Latina, como Bolivia y Ecuador. Las exportaciones chilenas además están muy concentradas geográficamente. En 2010 el 49,7% del total de las exportaciones chilenas estaban destinados a la región Asia-Pacífico, especialmente China, una participación que superó ampliamente la cuota de exportaciones a Asia de otros países de América Latina como Brasil (28,2%), Perú (26,5%) y Argentina (18,2%), (CEPAL, 2012).

<sup>15</sup> Según la DIRECON, en 2009 las exportaciones chilenas eran el 40% del PIB, cinco años después tan solo el 34%, solo poco más de 1000 empresas exportaban más del 80% de su producción y menos de la mitad del total de empresas exportadoras pueden ser definidas como “permanentes” en tanto el resto son más bien “exportadores ocasionales”. (Direcon, 2010).

La información anterior demuestra que una primera característica de la economía chilena es que, pese a ser una de las economías más abiertas del mundo, su tejido empresarial no está orientado a las exportaciones y que las exportaciones están concentradas en un pequeño número de grandes corporaciones que operan principalmente en el sector minero y secundariamente exportando otros *commodities* intensivos en recursos naturales.

Si comparamos las exportaciones chilenas entre 1990 y 2014 ellas aumentaron 10 veces, alcanzando dicho incremento a más de US\$70.000 millones, de los cuales el cobre es el producto más relevante llegando al 54% de la canasta exportadora. El aporte del cobre al Fisco subió de casi US\$1.000 millones a cerca de US\$12.000 millones en dicho periodo, de modo tal que la importancia del cobre en los ingresos fiscales superó el 20%. Las exportaciones cupríferas permitieron un sustantivo aumento de las reservas internacionales del país, llegando casi a US\$42.000 millones. En tanto los excedentes del cobre permitieron constituir los “Fondos Soberanos” en que el país ha acumulado sobre US\$ 21.000 millones (Meller, 2013).

En palabras simples, el modelo chileno y su exitoso desempeño han estado anclados en las exportaciones de cobre y su éxito ha dependido sobre todo de la evolución de los precios internacionales de dicho metal. El resto de los sectores, por muy loable que sea su desempeño (vinos, fruta fresca, salmón, etc.), son marginales en términos de la sustentación del modelo. Quizás por eso Patricio Meller (op. cit.) se pregunta acerca de la razón por la cual, existiendo: “una extensa literatura económica sobre el “*crecimiento económico chileno*” (que en los últimos 15 años ha aportado) casi treinta artículos de destacados economistas sobre el tema (todos).....coinciden en algo: no mencionan el cobre. ¿Por qué? Se trata de una paradoja sorprendente. El cobre no es considerado pese a la abundante evidencia sobre el papel crucial que éste ha desempeñado en el desarrollo y crecimiento de los últimos tiempos”.

La respuesta parece obvia, si se aceptara que el cobre -y no el modelo neoliberal- es el responsable del crecimiento de la economía chilena ¿en que se sustentaría la defensa de este?

## LOS ORÍGENES DE LA SOBREVIVENCIA DEL MODELO NEOLIBERAL TRAS EL FIN DE LA DICTADURA

Pese a su apertura comercial, la mantención de la especialización histórica de la economía chilena no ha cambiado sustancialmente. Sin embargo, dentro del nuevo marco económico que incluyó la liberalización de mercados, se han desplegado nuevos mecanismos de acumulación del capital, diferentes de aquellos que históricamente habían conformado los patrones de acumulación de capital de la economía chilena, los cuales, aunque extremadamente dependientes del peso del cobre en la economía local, permanecen ocultos tras una cierta mitología en torno al impacto del modelo sobre la dinámica de crecimiento.

Hace cuarenta años atrás este tema no era tan claro. Entre mediados de los años setenta e inicios de los ochenta, el neoliberalismo en versión monetarista se hizo dueño del análisis económico chileno. No existían mayores posibilidades de com-

petir con él pues no existían espacios académicos, no existían ideas claras y más aún, dado el riesgo físico y laboral que ello implicaba, no existían personas en condiciones de disputarle su hegemonía en cada uno de los espacios donde se enseñaba o se discutía sobre economía. Incluso en la CEPAL de esos años, comenzaron a ganar espacio los economistas que eran cercanos o bien estaban familiarizados con dicho enfoque.

Como es conocido, el neoliberalismo es a fin de cuentas un programa político que sacraliza el poder de los mercados en nombre de la eficiencia económica, levanta todas aquellas barreras económicas que puedan de algún modo interferir con los intereses del gran capital, que promueve la eliminación de todas aquellas barreras administrativas o políticas que podrían interferir con la lógica de beneficiar-maximizar la racionalidad individual. Dicho enfoque promueve la presencia de bancos centrales independientes, que a fin de cuentas aseguren la subordinación de la economía a los actores más poderosos dentro de ella, la eliminación de las regulaciones en todos los mercados, la prohibición de los déficit fiscales y la reducción de la inflación como metas superiores de la economía. Por último, promueven la privatización generalizada de los servicios públicos, la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción del gasto público y social a niveles mínimos.

El monetarismo por su parte, constituyó una contribución particular de la escuela de Chicago al citado enfoque neoliberal, cuyos orígenes se remontan a la fundación por F. Hayek de la Sociedad Mont Pelerin en 1947. Esta había comenzado desde fines de los años cincuenta a ejercer una gran influencia en la teoría económica, apoyándose en el prestigio académico de tres de sus miembros más connotados (Friedman, Coase y Stigler). Friedman particularmente, aportó ideas nuevas a la sociedad Mont Pelerin alejándola un tanto de los énfasis abstractos que colocaban Hayek y Mises, enfatizando su vinculación a una nueva versión del monetarismo, entendiendo a éste como una teoría económica comprehensiva, susceptible de ejercer una función contra-hegemónica, no solo frente al socialismo sino que fundamentalmente frente al keynesianismo que por esos años campeaba en el campo económico.

El monetarismo defendió la idea de mantener un suministro constante de dinero para mantener la inflación bajo control y dejar a la economía cuidar de sí misma, sin mayores intervenciones del Estado. Como resultado de esto, el monetarismo reorientó el emergente pensamiento neoliberal desde las cuestiones de la filosofía política o la antropología económica, que históricamente habían sido su foco principal, a la zona de las políticas macroeconómicas.

Los puntos centrales que habían sido promovidos por el monetarismo como herramientas de política económica y modelo de desarrollo fueron entonces los siguientes:

1. Control de la inflación manteniendo constante la masa monetaria en relación con el crecimiento del PIB,
2. Utilización de las tasas de interés como un instrumento de restricción monetaria, de manera de promover la caída de la tasa

- de interés interbancaria, facilitando así el crédito para la inversión,
3. Mantenimiento de un tipo de cambio alto mediante la restricción de la oferta monetaria,
  4. Financiamiento de eventuales déficit comerciales a través de deuda externa (enfoque monetario de la balanza de pagos),
  5. Mantenimiento de bajos salarios, para que los inversores enfrenen costos de producción que los animen a emprender proyectos de mayor rentabilidad,
  6. Generación de un superávit fiscal y un bajo gasto público que permitiera a los gobiernos mantener liquidez capaz de ser utilizada en tiempos de crisis,
  7. Reducción y focalización del gasto público,
  8. Privatización de servicios públicos, sociales y empresas estatales,
  9. Liberalización de los mercados y apertura comercial, con el objetivo de eliminar las distorsiones (procesos de asignación discrecional de recursos y barreras comerciales) y así expulsar a los productores nacionales ineficientes fuera del mercado.

A partir de dicho enfoque la economía chilena se abrió al comercio exterior, cual ninguna en el mundo, los sindicatos y la negociación colectiva fueron proscritos, buena parte de las empresas públicas se privatizaron, los bienes públicos comenzaron a proveerse a través del sector privado, el tipo de cambio se fijó inamoviblemente, los precios comenzaron a fluctuar libremente y la oferta monetaria fue defendida como la variable clave para ordenar la maltrecha economía chilena post 1973.

La crisis bancaria de 1982 alteró sustancialmente dicho cuadro. De hecho, después de ella la dictadura chilena introdujo cambios mayores en su planteamiento inicial, procediendo a una fuerte devaluación del peso chileno, a la fijación de la tasa de interés por el Banco Central y ya no por el mercado, a la introducción de una subida controlada de los aranceles aduaneros y al abandono total de los salarios nominales como variable de ajuste del gasto agregado.

En fin, el rechazo definitivo del monetarismo se correlacionó a la devaluación del peso y al alejamiento de Sergio de Castro del Ministerio de Hacienda; el quiebre de la banca y la recesión en que se sumió la economía chilena llevaron al abandono definitivo del enfoque monetario de la balanza de pagos. Dicho proceso fue tan drástico que llevó a que prontamente los principales economistas de oposición de aquellos años comenzaron a hablar del “fin del monetarismo”, el cual era identificado en ese entonces con el neoliberalismo, cual si fueran dos elementos indivisibles.

Algo había de verdad en las predicciones de Cieplan sobre el fin del auge del monetarismo<sup>16</sup> propio de la escuela de Chicago, no solo en Chile sino que en el mundo, pues este enfoque no alcanzaría a mantener su hegemonía más allá de esa década.

<sup>16</sup> Decimos acá “Monetaristas” para denominar a los seguidores de los más connotados profesores de la escuela de Chicago (M. Friedman, A. Swartz, H. Johnson, T. Schultz, A. Frenkel y M. Mussa, etc) que diseñaron una particular manera de visualizar el modo como la oferta de dinero afecta a otras variables, tales como los precios, la producción y el empleo. Desde ese enfoque sus discípulos chilenos habían construido a fines de los sesenta el esqueleto de lo que después se conocería como “El Ladrillo” y habían logrado incluir algunas de esas ideas en el programa presidencial de Jorge Alessandri, en 1970. Sin embargo su influencia no fue mucho más allá sino hasta después de 1974. Ver: Soto A. (2012).

Hacia el final del gobierno de Reagan en Estados Unidos (1989) y tras la dimisión de la Sra. Thatcher en el Reino Unido (1990), el ala más radical dentro del enfoque neoliberal, el monetarismo, pareció desvanecerse y perdió mucho de su dinamismo y de su influencia en las políticas públicas globales. Hacia el final de la década de los ochenta, era evidente el importante número de contradicciones que existían entre los fundamentalistas discursos neoliberales-monetaristas (Hayek, 2001; Friedman, 1975, 1980) y los resultados prácticos de sus intervenciones.

Esta situación fue diagnosticada, desde el interior del paradigma neoclásico ajeno a Chicago, como resultado de una “globalización incompleta”. Desde esta perspectiva, se proclamó que esta cuestión debería abordarse a través de una serie de intervenciones a implementarse a partir de políticas públicas, las que pronto conformaron un programa estratégico no monetarista. Originalmente dicho programa fue elaborado al interior de la OECD, pero, a corto andar, ellas fueron sistematizadas en forma de un decálogo puesto por escrito en 1989 por el economista inglés John Williamson (2004), el cual el mismo denominó como el Consenso de Washington (CW).

Esa lista describió un conjunto de recomendaciones de política para los países en desarrollo, promovidas por las organizaciones financieras multilaterales y los gobiernos de los países más desarrollados (Williamson, J, 2002, 2004). De hecho, como Williamson reconoce, el CW constituyó un programa de acción, inspirado en una intersección de puntos comunes entre el enfoque neoliberal radical de los años ochenta y lo que él denomina el “enfoque neoclásico moderado de los noventa”.

El Decálogo del CW postuló la necesidad de que los países en desarrollo tomarán medidas en los siguientes ámbitos:

1. Reducción o eliminación de los déficit presupuestarios,
2. Reducción y focalización del gasto público,
3. Reformas impositivas que amplíen la base tributaria y reduzcan las tasas impositivas marginales<sup>17</sup>,
4. Liberalización financiera, que implica un objetivo determinado por el mercado de tasas de interés,
5. Un tipo de cambio unificado en un nivel lo suficientemente competitivo para inducir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales,
6. Fin a las restricciones comerciales cuantitativas y su reemplazo por aranceles, que podrían reducirse progresivamente hasta lograr una tasa baja uniforme en el rango de 10 a 20 por ciento,
7. Abolición de las barreras que impiden el ingreso de inversión extranjera directa (IED),
8. Privatización de empresas estatales,

<sup>17</sup> Las tasas medias de impuestos son aquellas que se estiman a partir del cociente entre los impuestos a ser pagados por un contribuyente y sus ingresos totales. Estos últimos son generalmente agrupados por nivel de ingresos de modo que cada tramo de ingresos definido a partir de niveles máximos y mínimos, posee su propia tasa media. De otro lado, las tasas marginales son aquellas que se calculan sobre los ingresos marginales que exceden un determinado nivel de ingresos grabado por las tasas medias. En suma la tributación sobre ingresos marginales apunta a tributos a ser pagados progresivamente por los individuos de mayor nivel de ingresos, asumiendo que estos poseen una función de utilidad marginal decreciente.

9. Abolición de las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o restrinjan la competencia.
10. Provisión de derechos de propiedad seguros, especialmente en el sector informal<sup>18</sup>.

La mítica reunión fundacional en que se estableció el CW (1989), consistió en un seminario con conspicuos asistentes de diversas universidades e instituciones multilaterales con sede en Washington DC, en la cual se presentó un paper de John Williamson resumiendo la nueva estrategia de desarrollo que, en sintonía con las elaboraciones y recomendaciones de la OECD, debería reemplazar “las obsoletas ideas predominantes en Latinoamérica”.

Tras dicha presentación vinieron intervenciones de cuatro speakers que comentaron dicho paper: Richard Feinberg (entonces en el Overseas Development Council), Stanley Fischer (entonces Economista Jefe del Banco Mundial), Allan Meltzer (entonces profesor en la Universidad Carnegie Mellon) y Patricio Meller, de Cieplan en Santiago de Chile.

Todas las intervenciones insistieron en un mismo punto, las grandes disensiones en teoría del desarrollo podían darse por finalizadas; el keynesianismo había jubinado, el socialismo se estaba derrumbando y por ende, se dijo, existía ahora “una sola teoría” sobre qué hacer en materias de desarrollo económico y la síntesis de dicho punto de vista triunfante se sintetizaba en el decálogo del CW.

No era “el fin de la historia”, pero el CW bien podía ser entendido, a la luz de las conclusiones de ese seminario, como un triunfo por no presentación del rival; vale decir se estaba en presencia del fin de las polémicas en materia de teoría del desarrollo económico.

En esa línea argumental destacaron las intervenciones de Stanley Fisher y Patricio Meller, quedando de ese modo instalado el CW, el cual, tras asumir ciertas pretensiones de universalidad, no tardaría en extrapolar sus recetas desde América Latina al resto del mundo.

Una diferencia significativa entre el CW y el viejo modelo neoliberal fue el mayor énfasis dado por este último a las reformas microeconómicas, por encima de la primacía de las recetas macroeconómicas del CW. Sin embargo esto no constituía una diferencia esencial, sino más bien un énfasis diferente en sintonía con los nuevos tiempos (Crouch, 2011).

De alguna manera, el CW representó frente al neoliberalismo un fenómeno análogo al papel desempeñado por la “síntesis neoclásica<sup>19</sup>” (Blanchard, 1987), con respecto al pensamiento keynesiano clásico. Sin embargo, mientras “La síntesis”

<sup>18</sup> Como puede verse las diferencias de los nueve puntos de la propuesta neoliberal-monetarista con los diez puntos del CW, son realmente mínimas.

<sup>19</sup> La denominada síntesis neoclásico-keynesiana, es un enfoque predominante en el mainstream de la economía desde la década de 1950, desarrollado principalmente por Sir John Hicks (1937). Básicamente afirma que, en términos generales, la economía funciona como describen los neoclásicos y monetaristas, pero reconoce que existen situaciones extremas en las que el enfoque keynesiano resulta válido. Básicamente, la economía operaría al modo neoclásico cuando los precios ajustan rápidamente a objeto de alcanzar nuevos equilibrios ante perturbaciones exógenas, pero lo haría tal cual sostenía Keynes, cuando los precios no ajustan con la rapidez suficiente, generando así paro involuntario.

pretendió la construcción de un modelo diferente que mantuviera el mismo aspecto, el CW procedió a la re-construcción del mismo modelo con otro aspecto, sin por ello presentar diferencias esenciales. De hecho, el “revisionismo neoliberal” plasmado en el CW ni siquiera implicó una ruptura con los aspectos menos realistas e ideológicos de dicho modelo, por eso dentro de él, el núcleo básico del enfoque neoliberal se mantuvo esencialmente inalterado<sup>20</sup>.

J. Williamson (2004) argumenta, para marcar las diferencias entre los dos modelos, que el CW nunca se identificó con el neoliberalismo, enfoque que, según él, básicamente debería entenderse solo como las ideas abogadas por la sociedad Mont Pelerin. Él sostiene repetidamente (varios años después por cierto), que independientemente de su conocido programa de diez puntos, el CW propugnaba esencialmente: 1) Disciplina macroeconómica, 2) Privatización de las empresas públicas, 3) Economía de mercado y 4) Tratados de libre comercio, pero en ningún caso monetarismo, economía de oferta, bajos impuestos, un estado minimalista ni tampoco libre movimiento de capitales<sup>21</sup>. Por ello, según Williamson, el CW no es un programa neoliberal.

Sin embargo, es difícil separar estos cuatro puntos de la esencia de la propuesta neoliberal, dado que tanto los diez puntos de la política del CW como esas cuatro recomendaciones son conceptos que claramente pueden ser endosadas a la matriz neoliberal<sup>22</sup>. Lo concreto es que, tras la puesta en operación del CW, en 1989, las viejas propuestas de CIEPLAN, contenidas en sus propuestas económicas elaboradas antes de acceder al gobierno y que habían sido adoptadas por el movimiento opositor pre 1989, como perspectiva del país post dictadura, fueron abandonadas.

De ese modo, el programa real de la Concertación terminó siendo la aplicación a Chile del Consenso de Washington. Dicho programa comenzó a ser aplicado en toda Latinoamérica, pero nuestro país fue el único en el cual derechas e izquierdas asumieron esa senda, definiéndola como progresista, en tanto ella fue identificada en el resto del continente y el mundo como una propuesta neoliberal, aunque no monetarista.

La similitud del programa del neoliberalismo-monetarista chileno con el CW es más que evidente y no solo eso. Si bien los puntos del 1 al 4 fueron en Chile en cierta proporción abandonados antes de 1990, no puede decirse lo mismo de los cinco puntos restantes del programa neoliberal monetarista. Sin embargo los cuatro primeros puntos de esta lista son elementos que, a pesar de su radical lealtad monetarista, no eran en absoluto imprescindibles para el modelo chileno, o para el pensamiento neoliberal y por esa razón fueron descartados con prontitud, no por la Concertación, sino que por las autoridades económicas de la dictadura.

<sup>20</sup> Este parece ser un punto de vista ampliamente compartido con relación al CW, el que parece confirmarse analizando las opiniones de John Williamson (2004) al analizar las políticas de Chile una década después. Williamson sostendría, a objeto de demostrar que las reformas Neoliberales implementadas en Chile por Hernán Buchi y que antecedieron al CW, debían ser rescatadas: “...Furthermore, the success of one Latin American country (Chile) that did a number of other things (such as pursuing countercyclical policies à la Keynes) that helped it avoid crises and mitigated the business cycle has pointed to some aspects of policy that did not receive proper recognition in 1989. Introducing such an element into the policy agenda of the region is what Ricardo Ffrench-Davis (2000) meant by “reforming the reforms”.

<sup>21</sup> Kuczynski, P. and J. Williamson (eds.) (2003).

<sup>22</sup> Fine, B., C. Lapavistas and J. Pincus (eds.) (2001).

No obstante, la administración Aylwin fue más exitosa que los siguientes tres gobiernos en el área redistributiva, en términos prácticos; al finalizar su mandato, la ruta estratégica asumida por la economía chilena había dejado de ser aquella esbozada en el primer Programa Económico de la Concertación y se había transformado en una síntesis del modelo neoliberal con el decálogo recomendado por el Consenso de Washington.

En resumen, se puede sostener que en Chile el CW abandonó cuatro puntos del programa monetarista y absorbió como suyos los otros cinco, constituyéndose de ese modo en una especie de continuidad del programa neoliberal previamente en marcha<sup>23</sup>. Esa continuidad, por cierto, renunció a ciertas recetas monetaristas, pero si se afirmara que por ese solo hecho se abandonó la agenda neoliberal estaríamos en presencia de un fenómeno inusual: la renuncia al neoliberalismo habría acontecido en plena dictadura (1985) bajo la dirección de Hernan Buchi<sup>24</sup> y habría sido conducida por técnicos que, en muchos casos, aún se auto-reconocen como Neoliberales y defienden sobre esas bases el segundo “milagro chileno”<sup>25</sup>.

Bien puede decirse que la primera oleada de correcciones al “modelo” y que implicaron el abandono del monetarismo, fue realizada en plena sintonía con las recomendaciones que varios años después elaboraría el CW. Sin embargo, después de la recuperación de la democracia, el evento más sorprendente fue que los nuevos gobiernos chilenos asumieran la implementación de dichas recomendaciones como su propio programa.

En Chile la existencia de algo llamado CW no fue discutido sino hasta avanzado el siglo 21. A inicios de los años 90 poco se hablaba de la reunión de Washington o de sus consecuencias continentales. Sin embargo, a medida que la crisis desatada en Chile por el movimiento estudiantil de 2006 fue ampliándose, esa discusión se volvió insoslayable y cada vez se ha constituido más en un tema de análisis recurrentemente, abordado por diversos autores<sup>26</sup>. A partir de ello, las discusiones sobre la “crisis del modelo” se ha extendido, a veces en función de la fuerza de ciertas lógicas argumentales, otras veces en función de los cambios en las percepciones políticas de la ciudadanía, las que han llevado a muchos intelectuales a modificar sus puntos de vista.

Manuel Antonio Garretón (op.cit), al analizar este tema, ha identificado dentro de los análisis basados en dichas percepciones, dos posiciones polares. Una primera que identifica con la de F. Portales (2000) y H. Fazzio (1996)<sup>27</sup>, quienes sostienen que la Concertación definitivamente, a objeto de no alterar el orden económico

<sup>23</sup> Cuando el Ministro de Hacienda del primer gobierno democrático, Alejandro Foxley, describe en detalle la estrategia económica del primer gobierno post dictadura (Foxley, 1993), es evidente que se trata de una virtual paráfrasis del decálogo del CW. Ver: Foxley A. (1993); y A. Foxley (1995) en C. Pizarro et al. (Eds.) 1995.

<sup>24</sup> H. Buchi, (2006).

<sup>25</sup> Lüders R. Kaiser A. et al. (2012):

<sup>26</sup> La ausencia en Chile de polémicas e incluso de información referida al CW permitía incluso que algunas de las reacciones ante las críticas al CW fueron bastante insólitas. Sebastian Edwards sostuvo por ej. que: “Nunca hubo un consenso de Washington. Esa es una invención literaria, casi novelesca. Lo que ha habido han sido (sic) 33 países en América Latina y el Caribe, cada uno con su historia, sus obsesiones y sus tragedias. Pensar que ha habido algo como el “Consenso de Washington” es darle demasiado crédito y creer que los que viven en esa ciudad son más inteligentes de lo que realmente son o declaran que son”: <http://www.anderson.ucla.edu/faculty/sebastian.edwards/consenso-portafolio-2002.pdf>

heredado del periodo dictatorial, habría desmovilizado intencionadamente a los actores sociales que pugnaban por transformaciones más sustantivas, y una segunda que postula que no había espacio para profundizar reformas estructurales tendientes a superar el orden neoliberal pero que sostiene que, pese a ello, lo realizado por los gobiernos Concertacionistas ha sido un alejamiento del orden neoliberal. (Ottone y Pizarro 2003).

El debate entre estas dos ópticas y sus opciones intermedias no ha logrado a la fecha generar una resolución clara del tema al interior de la coalición sucesora de la Concertación (“La Nueva Mayoría”), aun cuando ésta haya logrado incorporar en su interior a ambas opciones polares, lo cual más que solucionar el referido dilema lo ha agudizado.

Quizás las dificultades para resolver las problemáticas relacionadas con la caracterización y aceptación del modelo neoliberal se deban a que, hasta la fecha, las polémicas y análisis en que se basan las distintas opciones se han circunscrito principalmente al área política, siendo bastante escasos los estudios de cierta profundidad referidos a la caracterización económica del actual modelo de desarrollo.

En nuestra opinión, los inicios de la transición fueron esencialmente un periodo en el cual se instaló un nuevo patrón de acumulación del capital, el que tan solo se había diseñado en el periodo dictatorial pero sin lograr aun operar en régimen durante dicho periodo. La paulatina consolidación de ese nuevo patrón, ha ido mostrando al país, poco a poco, que su saldo final ha sido el afianzamiento de aquellos poderes económicos generados durante el periodo dictatorial y que están básicamente concentrados en los 33 grupos económicos en cuyas manos se concentra hoy cerca del 60% del PIB del país<sup>28</sup>.

Sin embargo, ¿qué queremos decir cuando hablamos de “patrón de acumulación” y cuál es su relación con los procesos de crecimiento económico?

A objeto de definir el concepto dentro del limitado alcance de este texto<sup>29</sup>, evitaremos discusiones conceptuales demasiado amplias. En este texto utilizaremos el término: “patrón”, simplemente como sinónimo del modelo dotado de algún orden de magnitud al instalado a partir de una cierta recursividad. En este caso particular el concepto “patrón de acumulación” será utilizado como criterio de identificación y medida de magnitud de ciertas modalidades recursivas de acumulación del factor “capital”.

Desde los enfoques neoclásicos-neoliberales, este patrón se visualiza como un subproducto de la evolución de los precios relativos de la economía, sin embargo eso solo es efectivo en un contexto de competencia perfecta y de un estado esta-

<sup>27</sup> Portales F. (2011): Los mitos de la democracia chilena. Ediciones Catalonia. H Fazzio (1996): El Programa abandonado. Balance económico y social del gobierno de Aylwin. LOM ediciones.

<sup>28</sup> Dado que estos 33 grupos económicos poseen el control del grueso de las 12 mil grandes empresas que concentran el 85% de las ventas realizadas en el país, si a ese monto se le descuenta el aporte de Codelco y las restantes empresas del Estado, de la gran minería del Cobre (exceptuando al grupo Luksic) que es básicamente de propiedad extranjera y también la participación de diversas empresas transnacionales no controladas por dichos grupos, su peso económico puede ser estimado someramente en un 60% del PIB. Un análisis detallado de la evolución anual de la posición relativa de los 33 mayores grupos económicos chilenos, puede ser consultada en: <http://hegocios.udd.cl/files/2015/01/RGE-14-09vf-2.pdf>

cionario de la economía. En otros contextos dicha evolución no da cuenta adecuadamente de los dos elementos centrales que definen, en el largo plazo, los procesos de crecimiento, vale decir la acumulación de capital y la innovación. Mucho menos da cuenta de la compleja relación existente entre ambos procesos.

Esta primera precisión resulta indispensable a objeto de caracterizar el proceso de acumulación de capital que caracteriza la economía chilena y que ha dado origen a un modelo de desarrollo extractivista carente de sustentabilidad y en el cual la innovación es muy escasa.

El referido “patrón de acumulación de capital” se visualiza con bastante claridad al analizarse la relación existente entre las cinco siguientes variables:

1. La evolución de los salarios; definida por la tasa de crecimiento anual de los salarios reales pagados al total de trabajadores efectivamente empleados por la economía,
2. La evolución de la productividad media del trabajo; definida por la tasa de crecimiento anual del PIB por hora trabajada,
3. La tasa de crecimiento de la Productividad Total de Factores (PTF)<sup>30</sup>, definida como los incrementos de productividad que no quedan explicados por las mayores tasas de utilización de factores,
4. La tasa de acumulación del conjunto de la economía, definida como la tasa de crecimiento anual del stock de capital neto (los activos producidos y no producidos) medido a precios constantes<sup>31</sup>,
5. La tasa de “financiarización” (o control financiero de los ingresos factoriales) definida como la diferencia entre el margen de beneficio y la tasa de inversión, la cual ilustraría la parte de la ganancia no invertida por cada segmento de propietarios del capital, vale decir la suma el excedente bruto de explotación/ PIB—(formación bruta de capital fijo/PIB) de un cierto factor productivo y los ingresos derivados de otros factores distintos de este.

En base a estos cinco parámetros, el patrón de acumulación de la economía chilena se define entonces por la presencia de cuatro características que combinan de un modo particular las anteriormente reseñadas cinco variables:

- (1) La presencia de mecanismos que posibilitan la presencia de tasas de crecimiento anuales del stock de capital neto de la economía, asociadas a niveles no sostenibles de uso de los recursos naturales, tanto aquellos de propiedad de los grandes grupos económicos, como de aquellos de propiedad estatal, pero que ellos controlan vía algún sistema de concesiones (ej. Las mineras y marítimas). Por esa

<sup>29</sup> Dadas las características de este texto, en el se presentan básicamente las conclusiones de un estudio mayor cuyos fundamentos cuantitativos así como el marco conceptual que lo condiciona serán expuestos en una publicación posterior de mayor alcance y exhaustividad analítica.

<sup>30</sup> Los términos “Progreso Técnico” y “Productividad Multifactorial”, corresponden al mismo concepto que acá denominamos como PTF.

<sup>31</sup> La referida “tasa de variación del stock de capital neto” es en realidad la tasa de beneficios acumulada por el conjunto de la economía.

vía es que se ha posibilitado el que la productividad generada por los activos producidos y no producidos de la economía, así como por el capital que no pertenece a dichos grupos haya podido ser crecientemente apropiado por estos. El grueso de la acumulación de capital mediante el uso de este mecanismo consiste en la apropiación privada de capital público o social, compuesto básicamente por “activos ambientales” y “activos económicos” no producidos<sup>32</sup>,

(2) La presencia de un patrón extractivista de acumulación, expresado mediante una evolución disímil de la Productividad Media del Trabajo y de la Productividad Total de Factores. De ese modo, aunque la productividad media del trabajo crezca en la economía como resultado del incremento del PIB por sobre el de la fuerza de trabajo, la productividad multifactorial se mueve por debajo de ella. Ello denota la presencia de un proceso de acumulación basado en el uso extensivo de capital y trabajo, pero no de un uso más productivo de estos factores<sup>33</sup>. Ello requeriría que el crecimiento del PIB se situara muy por sobre el aumento en el uso de los factores necesarios para generarlo, lo cual claramente no sucede al interior del actual patrón de acumulación. La concentración del PIB y de las exportaciones en sectores intensivos en trabajo barato y de capital, así como la expoliación del capital acumulado por las Pymes, no es sino una consecuencia de la instalación de este patrón, en el cual ni la innovación ni la productividad están llamados a jugar ningún rol significativo,

(3) La presencia de mecanismos de negociación de la distribución del ingreso que aseguren a priori una tasa de crecimiento de los salarios que sistemáticamente se sitúe por bajo la evolución de la productividad. Ello aun cuando existan ciertos momentos en que los salarios tiendan a subir más rápido que ella, sin por eso lograr reducir demasiado el diferencial pre-existente entre ambas variables<sup>34</sup>,

<sup>32</sup> En la esfera de las Cuentas Nacionales Ambientales se denominan como “activos ambientales no producidos”, a aquellos activos de origen natural sobre los que, fuera de un contexto institucional neoliberal, no es posible establecer derechos de propiedad (por ej. los océanos, las fuentes de agua y los bosques nacionales). También se incluyen en este tipo de activos, aquellos cuya existencia es desconocida y aquellos, como sucede con los bosques no cultivados, que se sabe que existen pero su lejanía y escasa accesibilidad hace fácticamente imposible el que alguna unidad pública o privada ejerza sobre ellos un control efectivo (por ej. numerosos bosques, ríos y lagos de la Patagonia Chilena). Es preciso diferenciar estos activos de otros denominados “activos económicos no producidos”, los cuales son básicamente recursos naturales (contabilizables como bienes de capital). Estos no provienen de un proceso productivo, sino que son de origen natural, pero se utilizan en la producción sujetos a derechos de propiedad y bajo el control, responsabilidad y gestión de unidades institucionales de carácter público, los que en un modelo neoliberal tienden a ser traspasados al sector privado. En esta categoría se incluyen, entre otros, tierra y terrenos, bosques y yacimientos minerales (por ejemplo una mayoría de las reservas no explotadas de litio, diversas fuentes de energía geotérmica, las zonas costeras aptas para la producción de energía mareomotriz, los eventuales yacimientos de petróleo de la plataforma submarina de Chile, localizados a profundidades tales que, hoy por hoy, carece de sentido económico su extracción etc.).

<sup>33</sup> Si bien las tasas de crecimiento del PIB de la economía han mejorado significativamente, ese crecimiento parece estar basado en un uso creciente de trabajo y capital y no en progreso tecnológico ni innovación. El alza de precios internacionales del cobre, cuyo quantum de producción ha aumentado casi cinco veces entre 1990 y 2014, ha reforzado muy fuertemente este modelo extractivista. Ello genera que la PTF de la economía chilena, (utilizando la medición realizada por el Comité del Ministerio de Hacienda para la Estimación del PIB Tendencial, que corrige el uso del trabajo según la calidad de este), en 2011 fuera sólo un 19% superior a la de 1974, año de inicio de la aplicación del modelo neoliberal. Vale decir desde ese año a la fecha la PTF ha crecido en Chile a solo un 0,46% anual, siendo que un nivel óptimo debiera situarse por sobre el 2% anual.

(4) La creciente diferencia entre márgenes de beneficio y la tasa de inversión, posibilitada por la concentración del conjunto de los ingresos factoriales en manos de grandes grupos económicos. De ese modo, las ganancias obtenidas por el capital productivo en el curso del proceso de producción, vale decir el excedente bruto de explotación/PIB) — (formación bruta de capital fijo/PIB) se suman al control y disposición del ahorro de las familias y las empresas de menor tamaño y poder de mercado, ello a través del sistema crediticio y de los fondos de seguridad social recaudados a través del sistema de AFPs y secundariamente del sistema de Isapres. En esta área un mecanismo básico de la acumulación neoliberal es la presencia de sostenido diferenciales de precio y calidad entre los bienes a que pueden acceder las personas en los países desarrollados y aquellos a los cuales se puede acceder en Chile.

### ¿POR QUÉ ESTAS CUATRO CARACTERÍSTICAS DEFINEN COMO NEOLIBERAL EL ACTUAL PATRÓN DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL DE LA ECONOMÍA CHILENA?

El neoliberalismo, en tanto cuerpo teórico, se estructura en torno a la creencia de que los mecanismos de mercado son la manera óptima de organizar todos los intercambios de bienes y servicios requeridos por una sociedad. Si bien todo sistema económico capitalista (ya sea el de Noruega, Haití, Estados Unidos o India) otorga un papel central a los mercados, cuando el capitalismo adopta patrones neoliberales, dichos mecanismos se hacen extensivos a todas las esferas de la economía y la sociedad.

Ello plantea un serio problema a la hora de definir lo que constituye el “carácter neoliberal” de un cierto patrón de acumulación o modelo de desarrollo basado en este. La pregunta que debería intentar resolver dicho problemas es: ¿Qué tanto necesitan avanzar en materia de extensión del uso de los mecanismos de mercado, una economía, un modelo de desarrollo o un patrón de acumulación, para poder ser definido adecuadamente como neoliberal?

Todos los países dejan en manos del Estado esferas en las que se asume que el mercado no asigna adecuadamente los recursos. A la vez, muchos países han adoptado principios neoliberales que han ampliado enormemente la esfera de ac-

<sup>34</sup> Según el planteo neoclásico-neoliberal, en una economía abierta y liberalizada como la chilena, debiera esperarse que la productividad del trabajo se relacionara positivamente con el crecimiento salarial y que la tasa de desempleo sea quien definiera la capacidad de negociación de los trabajadores. Luego la sindicalización y negociación colectiva solo generarían distorsiones a esa dinámica. Más específicamente, desde esa misma óptica se postula que el crecimiento de los ingresos salariales afectaría de un modo directo a la tasa de beneficio de las empresas, por ende sería esperable la presencia de una relación inversa entre la tasa de acumulación de capital y la tasa de crecimiento salarial. Ahora dado que se asume que el crecimiento de la inversión productiva es la condición base para la creación de empleo y riqueza, debiéramos esperar una relación negativa entre el crecimiento salarial y la diferencia entre el margen de beneficio y la tasa de inversión. Es por ello que el enfoque neoliberal ha definido el Patrón de Acumulación propio del modelo chileno como uno sustentado en la eliminación de las capacidades del factor trabajo para negociar su participación en el producto, visualizando ello como condición indispensable para asignar adecuadamente los recursos de la economía. Pese a ello, Chile se caracteriza su gran lejanía de este óptimo competitivo, así como por la generación de rentas del capital generadas a partir de la consolidación de un significativo diferencial entre el valor de la Productividad Marginal de trabajo y la remuneración que este recibe a cambio de ella, todo ello posibilitado por la ausencia del referido poder negociador.

ción del mercado en la asignación de recursos. Sobre esa base algunos de ellos han adoptado temporalmente modelos de desarrollo neoliberal, políticas económicas neoliberales, o bien han instalado algunas instituciones de signo neoliberal, pero no por ello se ha consolidado en esos casos (a modo de institución), un patrón de acumulación neoliberal.

Una institución, como sostiene Douglas North (1990) no es sino una regla del juego, vale decir normas implícitas o explícitas que, al dar forma a la interacción humana, regulan la adopción de decisiones por los agentes económicos o sociales, limitando voluntaria o involuntariamente, su capacidad de elegir al momento de realizar transacciones entre sí, estructurando de ese modo los incentivos propio del intercambio humano, ya sean políticos, económicos o sociales (North, D. 1990).

Miradas de un modo más genérico, podemos ver a las instituciones como sistemas de normas sociales establecidas y arraigadas que estructuran las interacciones sociales (Hodgson; 2006).

Utilizando cualquiera de dichas ópticas un patrón de acumulación es en definitiva una institución, vale decir un sistema de normas o reglas del juego que, al ser aplicadas recursivamente, condicionan tanto la distribución del ingreso, la relación de utilización de factores, la productividad y por ende la senda de crecimiento de una economía. Luego, un patrón de acumulación neoliberal debiera visualizarse como la instalación de reglas del juego que apuntan en una dirección de maximización de la influencia de los mercados y de minimización de la esfera de lo estatal y lo colectivo, reglas que estarían asociadas a un cierto grupo de mecanismos que definen su esencia y generan por ende consecuencias tanto económicas como sociales.

La presencia de los cuatro mecanismos anteriormente numerados y que hacen parte del patrón neoliberal de acumulación implantado en Chile, no son propios de cualquier economía de mercado y es su presencia conjunta la que marca el carácter neoliberal del proceso nacional de acumulación de capital. La subsistencia de dicho carácter requiere la presencia de todos ellos o, cuando menos, requiere que la desaparición de alguno no coloque en peligro la continuidad operativa de los restantes elementos. Si ello sucediera el patrón de acumulación dejaría de existir o lo que es lo mismo, perdería su carácter distintivo<sup>35</sup>.

Un patrón de acumulación de carácter neoliberal requiere de la minimización de las capacidades de negociación salarial, de modo de limitar cuanto sea posible el que las remuneraciones del trabajo ganen participación en el producto final de la economía y que se generen espacios de participación en las ganancias de productividad, que tiendan a homologar la tasa de aumento salarial con las de las mejoras productivas.

<sup>35</sup> El Patrón Neoliberal de acumulación existente en nuestro país, bien podría absorber una reforma laboral que mejore las capacidades de negociación de los trabajadores, pero no una segunda reforma que clausure un segundo mecanismo. De ser así ya no se podría, en rigor, definirlo como un patrón neoliberal, sino que meramente como un patrón capitalista, análogo al de la mayoría de los países del mundo, con uno que otro enclave económico neoliberal. El Programa político de la Nueva Mayoría es en esencia un programa que pretendía cambiar el patrón de acumulación, a diferencia del segundo Programa de la Concertación en adelante, los que aspiraban a mantenerlo. El a la fecha desastroso resultado de esas reformas, parece haber contribuido más bien a fortalecer que a debilitar dicho patrón, el cual no ha sido explícitamente identificado, ni su sustitución planteada abiertamente, ello seguramente a objeto de no escindir la coalición a quienes lo defienden.

Sin embargo, hay grados y grados en dicho mecanismo. El Reino Unido, por ejemplo, país de amplia y dilatada presencia sindical, caracterizado por la fuerza de su movimiento de trabajadores para incidir en la distribución del ingreso, a través de la definición de niveles salariales y otras formas de participación en el excedente económico, no necesitó prohibir o condicionar el derecho de huelga ni clausurar los sindicatos para implementar un programa neoliberal. Sin embargo, con una dosis importante de represión policial, pero sin necesidad de dictadura ni prácticas ilegales o de ruptura del estado de derecho, el movimiento obrero británico fue desarticulado y vio desaparecer buena parte de su viejo poder negociador. Eso fue así pues ese elemento es insoluble de un patrón neoliberal de acumulación, tanto si este se impone integralmente, como si solo se incorpora parcialmente dentro de un patrón híbrido de acumulación<sup>36</sup>.

Un patrón neoliberal de acumulación impone adicionalmente una dinámica de crecimiento en la cual el producto aumenta sobre la base del agotamiento de los insumos que posibilitan su creación y no de la eficacia para obtener crecientes niveles de producto a partir de similares cantidades de insumos. Se trata de un patrón asociado a un modelo de crecimiento de baja productividad, concentrado en la extracción y acumulación de excedentes económicos en base a un uso ineficiente de los recursos utilizados para ello.

Dicho modo de crecer no genera progreso técnico endógeno de carácter relevante y cuando absorbe progreso exógeno no es capaz de difundirlo al interior del tejido productivo. Un patrón de acumulación neoliberal en un país en desarrollo como Chile, en el cual no existía en forma previa un sistema de generación de progreso técnico endógeno<sup>37</sup>, no puede sino asumir un carácter extractivista, luego solo puede subsistir si se sustenta en instituciones extractivistas (Acemoglu y Robinson, 2012).

Esas reglas del juego están claramente presentes en el patrón neoliberal de acumulación de capital existente en Chile, asociadas estrechamente a la presencia de aquellas instituciones políticas que concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder para extraer recursos desde el resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivistas neoliberales dependen inherentemente de la presencia de instituciones políticas extractivistas de igual signo, papel que juega en nuestro país la constitución política de 1980<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Todo Patrón de Acumulación Neoliberal trae aparejada la reducción, en cuanto sea posible, del poder de los sindicatos, pero esto no implica que la presencia de esa reducción sea sinónimo de neoliberalismo. De ser ello así, seguramente el escaso poder negociador de los sindicatos de fachada de Norcorea debieran marcar el carácter neoliberal de ese régimen, lo cual obviamente no sería sensato afirmar.

<sup>37</sup> Cabe recordar que nuestro viejo sistema de sustitución de importaciones desarrolló una industria, no menor, orientada a producir bienes de consumo final, pero no estuvo en condiciones de generar una industria de bienes de capital en condiciones de producir las maquinarias mediante las cuales se produjeran esos bienes de consumo final, razón por la cual debía importarlas.

<sup>38</sup> Al igual que ocurre con la desarticulación de la capacidad negociadora del factor trabajo, la presencia de una institucionalidad extractivista hace parte esencial del patrón neoliberal de acumulación. Sin embargo, este no se define por su sola presencia, o si no, análogamente al caso anterior, la Unión Soviética estalinista podría haber sido calificada como neoliberal.

Dado lo anterior poseemos una industria generadora de valor agregado con baja participación en el producto, la cual está caracterizada por su baja productividad. Luego, en un país donde la productividad del trabajo es alta solo estadísticamente hablando, pues se calcula como un promedio que atribuye todo el aumento del producto a la utilización de trabajo, la diferencia entre dicho trabajo poco productivo y su remuneración asociada, está muy lejos de constituir en Chile el principal mecanismo de acumulación de capital.

## CÓMO OPERAN LAS CUATRO FUENTES DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN CHILE

### A. LA ACUMULACIÓN DESDE EL ÁREA DE LOS ACTIVOS DE ORIGEN AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES

En Chile la disminución de la participación de las remuneraciones en el PIB, posibilitada por una mayor “explotación” del factor trabajo, no es la fuente principal de acumulación del capital, sino que la acumulación de este en manos de los grandes grupos económicos que concentran el grueso del capital, se ha generado a partir de la apropiación por estos de una sustancial masa de activos asociados al área de los recursos naturales. Esta es una afirmación sin duda difícil de aceptar desde un enfoque marxista, en el cual tradicionalmente se asume que el “capital” es tan solo acumulación de “trabajo expropiado” y que no existe capital que no se genere a partir de la concentración de “plusvalía” generada mediante el “trabajo productivo” de los obreros industriales.

En nuestra opinión, a la fecha, la mayor fuente de acumulación privada de capital en el modelo económico neoliberal chileno ha sido de naturaleza ambiental; la no existencia en nuestro país de un sistema oficial de Cuentas Nacionales Ambientales ha impedido que al día de hoy se posea una adecuada cuantificación de los niveles de acumulación de capital en manos privadas que derivan de la aplicación de principios económicos de orden neoliberal a la utilización de los diversos tipos de activos ambientales<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) 2012, denomina como “activos ambientales no producidos” a los océanos, el agua y los bosques nacionales, todos ellos activos de origen natural sobre los que, fuera de un contexto institucional neoliberal, no es posible establecer derechos de propiedad. También se incluyen en este tipo de activos aquellos cuya existencia es desconocida y aquellos, como sucede con los bosques no cultivados, se sabe que existen, pero su lejanía y escasa accesibilidad hace fácticamente imposible el que alguna unidad pública o privada ejerza sobre ellos un control efectivo (un ejemplo son numerosos bosques, ríos y lagos de la Patagonia Chilena). El SCAE diferencia estos activos de otros denominados “activos económicos no producidos”. Estos son básicamente recursos naturales (contabilizables como bienes de capital) que no provienen de un proceso productivo, sino que son de origen natural, pero que se utilizan en la producción. Por último podemos distinguir los “activos económicos producidos” que son básicamente bienes de capital sobre los que entidades públicas o privadas ejercen derechos de propiedad de manera individual o colectiva y de los que sus propietarios pueden obtener beneficios económicos por su posesión o uso durante un tiempo determinado. Estos son en definitiva los que están hoy incorporados en el Sistema de Cuentas Nacionales del país, vale decir recursos naturales (contabilizables como bienes de capital) que no provienen de un proceso productivo, sino que son de origen natural, pero que se utilizan en la producción. Estos activos están generalmente sujetos a derechos de propiedad y se hallan directamente bajo el control, responsabilidad y gestión de unidades institucionales de carácter público pero que en un modelo neoliberal tienden a ser traspasados al sector privado. En esta categoría se incluyen: tierra y terrenos, bosques y yacimientos minerales, entre otros (por ejemplo una mayoría de las reservas no explotadas de litio, diversas fuentes de energía geotérmica, las zonas costeras aptas para la producción de energía mareomotriz, los eventuales yacimientos de petróleo de la plataforma submarina de Chile, localizados a profundidades tales que, hoy por hoy, carece de sentido económico su extracción etc.). Un bien común, de otro lado, es aquel de acceso universal, de gestión democrática, cuyo uso se sostiene en el tiempo y que es de titularidad colectiva. Por lo tanto, un bien común no es un bien privado ni un bien público, vale decir que algo sea un bien común no es debido a una característica intrínseca que posea, sino que tiene que ver sobre todo con la gestión que se haga de ese recurso. (OSTROM, E. (1990).

El patrón neoliberal de acumulación ha posibilitado procesos de acumulación de capital inéditos en nuestra economía, los cuales han permitido una creciente privatización, ya sea de un modo directo o vía concesiones, del remanente de activos no producidos (ambientales y económicos) de propiedad pública y común.

En el caso de los “activos económicos producidos”, con posterioridad al proceso privatizador de las empresas públicas, la producción de estos activos ha contado, frecuentemente, con un fuerte subsidio público, tal como sucede por ejemplo en el sector forestal (DL 701) cuyo monto no es difícil calcular. Ahora bien, a ello se suma un sinnúmero de arreglos institucionales formales e informales, cuyo impacto es bastante más difícil de cuantificar, los cuales sin embargo al operar conjuntamente no han carecido de potencia, puesto que han posibilitado que entre la IV y la IX Región se extienda el paño de monocultivo de pino insigne más grande del mundo<sup>40</sup>.

Si ese proceso de concentración de activos ambientales y económicos no producidos fuera analizado como uno de des-acumulación neta de dichos activos, cuyo valor se estimara como la suma de los efectos negativos generados por el agotamiento y la degradación de ambos tipos de activos, como resultado del impacto de nuevas actividades económicas privadas en el ambiente, veríamos que ello se ha posibilitado a través de la transferencia de recursos públicos y comunes a cuatro grupos económicos (Angelini, Lucksic, Matte y Ponce Lerou). La estimación cuantitativa de dicho monto, que no realizamos acá, arroja la presencia de montos extremadamente altos de transferencias de capital.

Si tan solo se cuantificara el recíproco de la des-acumulación de capital que, no siendo originalmente de propiedad privada, ha terminado concentrado en manos de grandes grupos económicos, dicho monto debiera ser contabilizado no solo como transferencia de un cierto stock de capital, sino que también a este debieran adicionarse los flujos negativos para la sociedad resultantes del agotamiento y degradación de los recursos naturales no renovables. Ello es así puesto que dicha explotación reduce el capital de la economía considerada como un todo, en un horizonte de largo plazo<sup>41</sup>. De ese modo, la acumulación de capital realizada por esa vía debiera estimarse aplicando una cierta tasa de descuento en base a la cual se estima la diferencia entre el valor actual neto de dichos activos y su precio efectivo de transferencia desde el Estado. A dicho monto debieran restarse los flujos positivos emanados de una eventual mejora de gestión de los privados con relación al Estado y añadirse las ganancias extraordinarias resultantes de la sub-regulación intencional de los mercados tendiente a asegurar a los privados que adquirieron activos públicos, un flujo sostenido de utilidades extraordinarias. Ello debiera llevarnos a concluir que dichos montos equivalen a una proporción del PIB anual que no estimaremos en esta ocasión, pero que sin lugar de dudas es extremadamente alta.

<sup>40</sup> La privatización del sector forestal chileno se inició luego del arribo de Guillermo Ponce Lerou a la presidencia de Celulosa Constitución (CELCO) y de Celulosa Arauco y de un modo conjunto a la dirección ejecutiva de INFORSA y la jefatura de Industrias Forestales Corfo. Hacia finales de 1975, Ponce inició la privatización del complejo Forestal y Maderero Panguipulli, la mayor reserva forestal explotable del país. Celulosa Arauco fue traspasada a Manuel Cruzat y luego de la quiebra de ese grupo la mayor parte de dichos activos pasaron a manos del grupo Angelini. INFORSA, en cambio fue traspasada al grupo dirigido por Javier Vial en 32 millones de dólares, de los cuales este sólo canceló ocho antes de ser traspasada al grupo Matte. Desde CONAF, donde Ponce Lerou tuvo a su cargo los predios expropiados por la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), se creó el DL701, que bonificaba la plantación forestal y consiguió que la masa silvícola creciera un millón de hectáreas en solo un lustro, siendo esa la base de la multiplicación de la riqueza de grupos forestales como los Angelini y los Matte”.

<sup>41</sup> Vale decir aquellas externalidades negativas cuyo valor supera la valoración de los beneficios anexos a la producción de dichas externalidades.

Ahora, si nuestra atención se orienta a la distribución sectorial de la transferencia de activos ambientales y de activos económicos no producidos estatales a grandes grupos económicos, el primer tipo de activos traspasados se ha concentrado en las reservas de agua y los recursos pesqueros oceánicos. En el área de los activos económicos no producidos, en cambio, las transferencias se concentran en el sector forestal y minero. Luego, la dinámica de acumulación generada desde cada uno de estos activos, pero particularmente desde estos dos últimos, ha sido el elemento central que ha posibilitado el “éxito” del modelo chileno.

La no obligatoriedad de compensar a la población por la sustracción del aire y el agua (glaciares incluidos) que la gran minería usa o contamina con sus actividades, constituye una sustracción de activos no producidos que se traduce en una disminución neta de la disponibilidad social de dichos activos, la cual no está siendo compensada ni a través del sistema tributario global ni de gravámenes específicos que compensen las externalidades negativas asociadas al proceso de uso y agotamiento de dichos activos no producidos, que generan las grandes empresas mineras que depredan dichos activos.

Ahora bien, a la no compensación de los flujos generados por estos procesos de acumulación de capital, debieran sumarse los costos de la transferencia de significativos stock de capital generados en forma previa a 1990 pero que continuaron siendo desplegados a partir de dicho año.

Quizás el mayor de los procesos de transferencia de activos no producidos se dio a partir de la reversión parcial de la nacionalización del cobre realizada por unanimidad del Congreso en 1971. La propiedad estatal exclusiva de la producción de cobre ha sido gradualmente revertida a partir de las decisiones de la dictadura. La propiedad pública de Codelco no logró ser implementada dada la oposición a dicha medida existente en el seno del Ejército. Sin embargo, el papel de Codelco se torna cada día más crítico debido a las reticencias gubernamentales para invertir en dicha empresa y capitalizarla adecuadamente.

Otro proceso de transferencia de activos de reciente factura, es la ley de pesca aprobada en la administración Piñera, pero con un fluido apoyo desde las filas concertacionistas. Ello ha concentrado en siete conglomerados la administración de los recursos pesqueros del país, otro tanto sucede con la administración del agua y otros recursos naturales.

En el área minera, la creación de una empresa gubernamental (tipo Codelco) a cargo de la explotación del litio ha sido duramente resistida desde la actual conducción económica del gobierno.

Desde el área de las externalidades negativas que des-acumulan capital social a objeto de acumular extractivamente capital privado, cabe señalar que no existe freno real a la contaminación de los cursos de agua realizada por las mineras y los productores de celulosa.

En el área energía, los límites ambientales a las inversiones extractivistas han ido en aumento, lo cual ha generado la congelación del proyecto Hidroaysen, con cuya ejecución no solo se habría destruido la mayor reserva natural y atractivo turístico del país, sino que Chile entero habría sido atravesado de sur a norte por gigantescas torres destinadas a alimentar de electricidad a la minería, todo ello en beneficio de una sola familia.

## B. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL DE ORIGEN PÚBLICO Y DESDE LAS EMPRESAS DE PEQUEÑO TAMAÑO

Una segunda fuente de acumulación de capital se relaciona con los “activos económicos producidos”; en esa área las transferencias de capital de origen público se han concentrado en el sector energético y sanitario, caracterizándose el modelo neoliberal chileno por traspasar al sector privado, frecuentemente a costo cero o mínimo, activos económicos de este tipo que anteriormente estaban bajo control estatal, y sobre los cuales en la casi totalidad de los casos se ha pasado a implementar procesos de acumulación de capital bajo modalidades extractivistas poco sustentables.

En esta área ha sido clave la transferencia de propiedad pública al sector privado bajo condiciones de dudosa transparencia<sup>42</sup>. Este proceso comenzó durante el período dictatorial, pero ha sido profundizado y promovido desde los gobiernos post dictadura, aun cuando es preciso señalar que en las privatizaciones post 1990, la pérdida social no ha obedecido a la presencia de precios viles de adquisición de las empresas y activos públicos, como los que caracterizaron las privatizaciones pre 1990, sino más bien en las condiciones contractuales que permiten (o no) regular los mercados en los cuales los bienes y servicios generados por dichas empresas se transan bajo regulación del Estado<sup>43</sup>.

La privatización de la banca<sup>44</sup>, de las empresas proveedoras de servicios básicos y de construcción de infraestructura, no solo generó un nuevo escenario para los procesos de inversión y acumulación, sino también configuró un nuevo escenario de relaciones entre tamaños de empresas, marcado por las nuevas relaciones entre los distintos grupos empresariales, entre estos y el Estado, entre todos ellos y los trabajadores y entre todos ellos con el medio ambiente y los recursos naturales.

Los decrecientes niveles de competencia existentes en la mayoría de los mercados (particularmente en el mercado de capitales) se ha traducido en un creciente poder oligopólico de los grandes grupos económicos por una parte y la declinación del peso de mercado de las Mipymes por la otra, que se refleja en una caída anual de su aporte a las ventas de un 5% de estas, las cuales han sido capturadas por los grandes grupos económicos de un modo creciente desde 1990 a la fecha.

<sup>42</sup> Desde 1945 a 1970, el Estado chileno conformó un grupo de 70 empresas públicas, número que subió a 596 durante el período 1970-1973. A través de ellas el Estado acumuló “activos económicos producidos” que generaban el 39% del PIB. En estas cifras de aporte al PIB no se incluyen ni la infraestructura ni los servicios de educación, salud o vivienda, ni tampoco las propiedades agrícolas. Sobre la privatización de estos activos, consultar: Una crítica del proceso privatizador puede consultarse en: Monckeberg M. O. (2002). Una apología de dicho proceso en: Hachette D. (2006). Capítulo 4 de: Larraín, F. y R. Vergara M. (2006). Quizás la más clara exposición desde la óptica Concertacionista, del porqué del apoyo al proceso de privatización de empresas públicas puede ser consultado en: Bitrán E. y R. Sáez (1994).

<sup>43</sup> Nos referimos a los procesos de acumulación de capital que se se habilitan en función de la tasa de descuento en base a la cual se estima el precio de venta de estos activos, la cual como norma no incluye las condiciones de sub-regulación de los mercados, y que es la que aseguran a los privados que adquieren activos públicos, un flujo sostenido de utilidades extraordinarias.

<sup>44</sup> En 1973 dieciocho bancos y dos entidades financieras estaban bajo control estatal y después de la crisis bancaria de 1982, que llevó a la quiebra a la banca privatizada, el “área rara” de la economía, integrada por bancos capitalizados por el Estado, pero colocados en manos de una burocracia que los administraba sin ser efectivamente sus propietarios, mantuvo por largos años una situación que hoy por hoy ha sido plenamente revertida y en la cual el grueso de la banca chilena es de propiedad transnacional.

La desagregación por tamaños de las Matrices Insumo Producto 2003-2008 (Lagos, C., 2008; Román E., 2013) de la economía chilena, muestra una creciente orientación del consumo intermedio de todas las empresas hacia insumos ofertados por empresas de gran tamaño; otro tanto sucede con los hogares, donde destaca notoriamente el hecho que la demanda final de los hogares se concentra, crecientemente, en bienes y servicios producidos por empresas de gran tamaño. De ese modo es posible constatar que no solo la demanda final es la que ha sido capturada por la gran empresa, también lo ha sido el consumo intermedio de la economía. A nivel del sector externo el fenómeno ha sido análogo, el consumo intermedio de las empresas exportadoras se concentra mayoritariamente en las empresas de mayor tamaño y como si eso fuera insuficiente, el consumo intermedio y la demanda final del Estado también operan del mismo modo.

Producto de esta mezcla de concentración de la demanda y acceso a recursos financieros no cabe duda que, independientemente de la calidad y potencial de desarrollo que en muchas ocasiones exhiben los proyectos empresariales de menor escala, estos tienden a verse limitados al carecer de las redes de contactos que concentra el estrato más rico y educado. De igual modo, los proyectos de pequeña escala tienden a ser por definición menos rentables que aquellos que son generados desde las grandes empresas, en tanto pocas veces logran acceder a las líneas de financiamiento preferencial, disponibles solo para las empresas de mayor tamaño relativo. De ese modo, dos proyectos de pequeño tamaño, uno impulsado por una gran empresa y otro por un pequeño empresario, poseen de partida rentabilidades diferenciales, en tanto los costos financieros de uno y otro generalmente hacen buena parte de la diferencia entre éxito y fracaso y las redes de contactos e información a que acceden unos y otros tienden a hacer la diferencia restante.

Es por estas razones que la no introducción en Chile de elementos de competencia al interior del sistema financiero ha conformado un fuerte elemento de acumulación de capital en el cual los montos acumulados en las empresas de menor tamaño terminan siendo transferidos hacia las empresas de mayor tamaño, erosionando la competencia en los mercados y, como resultado, el potencial de innovación tecnológica de la economía chilena. A partir de la crisis asiática, Chile ha visto reforzada la concentración de su economía. Las ventas de las 12.000 mayores empresas del país (1,5% del total) se han encumbrado desde un 75% en 1990 a un 86% en 2014, lo cual implica una caída de participación en las ventas de las Mipymes que asciende a cerca de US\$ 4.000 millones anuales, cifra que ahora es acumulada mayoritariamente por las poco más de 1.000 megaempresas (con ventas superiores al millón de UF\$ anuales)<sup>45</sup>.

Los salarios, al igual que las ventas, debieran estar vinculados a la productividad de las empresas. A mayor productividad, menores costos y mayor calidad de los productos. Sobre esa base debieran generarse las mejoras salariales. Sin embargo, la mayor productividad de las mega y grandes empresas solo se ha traducido en rentas oligopólicas. Ellas no han generado ni productividad ni salarios crecientes.

<sup>45</sup> En la operación Renta 2015, las cerca de 2000 megaempresas, es decir aquellas que venden sobre un millón de UF\$ anuales, declararon ventas promedio cercanas a los 10 millones de UF\$ anuales. (SII., 2015).

Si la Productividad Total de Factores del país está estancada, ello obedece a la baja productividad de las grandes empresas (90% del PIB) y no a la de las pequeñas (10% del PIB). Es por ello que este mecanismo de acumulación, basado en procesos económicos en los cuales las oportunidades se concentran crecientemente en un puñado de grandes empresas, es una estrategia carente de viabilidad social y política. Sin embargo ese recurso es el que, en el corto plazo, permite a las grandes empresas acumular capital principalmente a través de la exacción de recursos desde las empresas de menor tamaño relativo, más que a través de la “sobre-explotación” de sus trabajadores al no lograr estos obtener aumentos de sus salarios correlacionados con los aumentos de productividad que les son atribuibles.

### **C. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL MEDIANTE ESTRATEGIAS DE DEPRECIACIÓN SALARIAL**

Es un hecho bastante sabido que en Chile las negociaciones colectivas laborales están normadas de un modo tal que en términos prácticos se inhibe la sindicalización, se favorece el empleo precario y la negociación colectiva se realiza en condiciones que son claramente desfavorables para el conjunto de los trabajadores del país. El resultado de todo esto es que los salarios tienden en general a evolucionar por bajo el crecimiento de la productividad. De ese modo se generan rentas del capital no explicadas por el valor de su productividad marginal sino que tan solo por su mayor poder institucional.

Dicha situación se ha transformado en una fuente espuria de acumulación de capital, la cual inhibe la productividad y la innovación, colocando fuera de los mecanismos propios de un mercado competitivo la definición de los salarios. Pese a esto, el proceso de acumulación desarrollado por las grandes empresas a través de este mecanismo es bastante débil y no es sobre esta base que se sustenta el éxito o fracaso del modelo económico neoliberal.

En primer lugar, los bajos niveles salariales de la economía chilena se explican por otro fenómeno; solo el 53% de los trabajadores ocupados del país laboran en empresas de gran tamaño y alta productividad en tanto el 47% lo hacen en empresas pequeñas y de baja productividad. (R. Infante 2011).

En suma, más de la mitad de la masa salarial cae fuera de dicho mecanismo y adicionalmente, la evolución de la productividad por sobre los salarios. Tal como muestran los datos de la Fundación Sol (2011) en el Chile post dictadura solo ha operado como factor de acumulación el capital a partir de 1997, no constituyéndose en un elemento permanente en el interior del patrón de acumulación neoliberal, aun cuando su presencia tendencial valide su mención como mecanismo vigente y relevante.

### **D. LA ACUMULACIÓN DESDE LOS CONSUMIDORES Y LA RELACIÓN ENTRE MÁRGENES DE BENEFICIO Y TASAS DE INVERSIÓN**

Contrariamente a la promesa vinculada a la apertura comercial, no se observa una homologación de precios entre los bienes comercializados en el exterior y aquellos de los cuales disponen los consumidores chilenos. Quizás el sector alimentos sea el que muestre más dramáticamente las diferencias de calidad entre los

bienes a que accede el consumidor chileno, en comparación a los que acceden los consumidores de los países más avanzados de la OECD, pero no es el único. Diversas colusiones en el grueso de los mercados internos y la ineficacia de las regulaciones referidas a la calidad de los productos y servicios, generan la predominancia en los mercados chilenos de productos de baja calidad y bajos costos de producción, los que se venden sin embargo a precios cada vez más similares a los de los países desarrollados. Ello genera niveles de rentabilidad empresarial que en los países de la OECD no existen y que son clara función de los costos diferenciales derivados del laxo sistema regulatorio predominante en Chile.

Mientras la promesa neoliberal insistió en que como resultado de la apertura comercial, la transmisión de precios internacionales a la economía chilena sería completa y los precios de equilibrio de un producto vendido en mercados extranjeros o dentro de Chile, diferirían tras transformarlos a una moneda común, solamente por los costos de transferencia. Sin embargo, la ausencia de mercados competitivos ha generado como consecuencia que no se observe un comportamiento neoclásico neoliberal de la economía chilena en materia de transmisión de precios.

El control oligopólico de los mercados se ha traducido en una ineficiente información sobre precios a disposición de los agentes económicos, lo cual los induce a tomar decisiones ineficaces, fenómeno que se refleja claramente en la divergente trayectoria del IPC de bienes transables, estimado por el Banco Central, con relación al IPC de bienes no transables, el cual ha ido crecientemente aumentando su participación sobre el IPC global de la economía, exactamente al contrario de lo que se dijo, desde la óptica neoliberal, que sucedería a medida que avanzara la apertura de la economía chilena.

Los poderes oligopólicos no solos se traducen en un *mark-up* de precios, sino que en una depreciación de calidad de los bienes disponibles ante la ausencia de competencia real y regulación efectiva en esa área, lo cual se ha convertido en una característica central de nuestro concentrado mercado del *retail*. Los significativos excedentes de capital acumulados por dicha vía han profundizado la creciente diferencia existente en la economía entre márgenes de beneficio y la tasa de inversión productiva. Dicha realidad posibilita un aun mayor nivel de concentración del conjunto de los ingresos factoriales en manos de grandes grupos económicos. Por esa vía, buena parte de las utilidades del capital de dichos grupos se alejan de la esfera productiva y se concentran en el área financiera, multiplicando las posibilidades de los grandes grupos económicos para participar de los procesos de acumulación de capital del resto de las empresas, favoreciendo su toma de control sobre estas.

De ese modo, las ganancias obtenidas por el capital productivo en el curso del proceso de producción, vale decir el excedente bruto de explotación/PIB — (formación bruta de capital fijo/PIB) tiende a aumentar y cuando a ello se suman la presencia de franquicias tributarias como el FUT, la posibilidad de usar los recursos de las AFP como fuente de financiamiento barato, la emisión de bonos corporativos y ADR como fuente adicional de financiamiento, parece inevitable su derivación desde el área productiva hacia el área financiera, lo cual coloca a su disposición tanto el ahorro de las familias como el capital de las empresas de menor tamaño y escaso poder de mercado.

## CONCLUSIONES

El grueso de los cuatro mecanismos anteriormente descritos, no descansa en la mayor productividad o eficiencia de los grupos económicos que acumulan capital a partir de ellos. Estos reposan en factores esencialmente institucionales, los cuales se componen, de una parte, por las reglas del juego definidas en lo político y económico por la Constitución de 1980 y de otro lado en las instituciones de gobernanza, conformadas por un sin número de arreglos institucionales<sup>46</sup> que si bien poseen altos niveles de independencia del ambiente institucional definido por la Constitución, operan bajo su paraguas, bajo la tolerancia e incluso la promoción recibida desde los sucesivos gobiernos post dictadura. En realidad, dichos arreglos institucionales hacen parte de un mix de decisiones tomadas por el poder legislativo y los sucesivos gobiernos, los cuales como comienza a desnudarse en la actualidad, presentarían severos niveles de captura desde aquellos grupos económicos que les posibilitan (o no) el acceso al poder político a partir del financiamiento electoral y otras sofisticadas modalidades de aquello que la literatura económica denomina “*firms non market activities*”<sup>47</sup>.

A partir de ello, los treinta y tres grupos económicos dueños del PIB le pautean al país, de un modo altamente efectivo, los marcos tanto de lo posible como lo deseable en materia económica y se aseguran que ninguno de los cuatro mecanismos descritos anteriormente resulten alterados en su esencialidad desde el único espacio en que podrían ser tocados de un modo contundente: el poder político.

Ante esto parece urgente, si se deseara avanzar en un programa anti neoliberal con vocación de mayoría y no tan solo desahogar las ganas de meter un palo en el avispero, sin demasiada vocación de cosechar miel, lo oportuno sería proceder a definir claramente que es lo que se desea mantener y que es lo que se desea cambiar y a quienes se desea agrupar socialmente para abordar dicha tarea.

<sup>46</sup> El análisis de los “arreglos institucionales” como “instituciones de gobernanza”, ha sido ampliamente desarrollado por el Premio Nobel de Economía 2009, Oliver Williamson (1985; 1991; 1996).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Acemoglu, D. and J. A. Robinson (2012)**: Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Business N.Y. USA.

**Aghion P. and P. Howitt (2009)**: The Economics of Growth. The MIT Press., Cambridge MA.

**Bitrán E. y R. Sáez, 1994**. “Privatization and Regulation in Chile”, en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), The Chilean Economy, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

**Blanchard, O. J. (1987)**: Neoclassical Synthesis. In J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman (eds.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics, vol. 3. London: Macmillan, pp. 634-6.

**Bonardi J.F. (2008)**: The Internal Limits To Firms' Nonmarket Activities. University of Lausanne, Faculty of Business and Economics. June.

**Buchi, H. (2006)**: How Chile Successfully Transformed Its Economy. Paper Published on September 18 by The Heritage Foundation.

**Cortázar R., 2015**: <http://www.cieplan.org/noticias/detalle.tpl?id=600>. Crouch C. (2011); The Strange Non-death of Neo-liberalism. Polity Press. Cambridge. U.K.

**Direcon (2010)**: Empresas Exportadoras Chilenas. Características y Evolución. 2000-2009. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Marzo 2010. Departamento de Estudios e Informaciones.

**Eichner A. (1984)**: Economía Postkeynesiana, H. Blume. España.

**Ffrench-Davis R. (2000)**: Reformar las reformas en América Latina. Artículo Publicado en el Diario “El País”, España. 30 Junio 2000. [http://elpais.com/diario/2000/06/30/opinion/962316002\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/06/30/opinion/962316002_850215.html).

**Fine, B., C. Lapavitsas and J. Pincus (eds.) (2001)**: Development Policy in the Twenty First Century. Beyond the Post-Washington Consensus, Routledge, Londres.

**Foxley A. (1993)**: La Economía Política de la Transición: El Camino del Dialogo. Ediciones Pedagógicas Chilenas S.A y, Ediciones Dolmen. Santiago de Chile.

**Foxley A. (1995)**: Los Objetivos Económicos y Sociales en la Transición a la Democracia. En C. Pizarro et al. (Eds.) 1995; Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático. Santiago: CIEPLAN/ UNICEF.

**Foxley A. (2015)**: Lejos de la Nueva Mediocridad. <http://www.cieplan.org/opinion/detalle.tpl?id=399>

**Foxley A., R. Cortázar, P. Meller; A. Solimano; J.P. Arellano; R. Ffrench Davis y O. Muñoz (1983)**; Reconstrucción Económica para la Democracia. Editorial Aconcagua- Cieplan.

**Fundación Sol (2011)**; <http://www.fundacionsol.cl/2011/10/el-dia-del-trabajo-decente-y-la-tijera-de-la-desigualdad-en-chile/>),

**Garretón, M.A. (2013)**; Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile: 1990-2010. Coedición: Arcis-Clacso-El Desconcierto. Segunda Edición, Santiago de Chile.

**Gramsci, A. (1972)**; Los intelectuales y la organización de la cultura. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.

**Hachette, D. (2006)**; Privatizaciones: Reforma Estructural pero Inconclusa. Capítulo 4 de: Larraín, F. y R. Vergara M. (2006): La Transformación Económica de Chile, El Nuevo Modelo. Páginas 112-153. Centro de Estudios Públicos. (CEP): Santiago de Chile.

**Ha-Joon, Chang (2001)**; Joseph Stiglitz and The World Bank. The Rebel Within. Antem World Economics. London U.K.

**Hillman, A. (2005)**; Politicians on the board of directors: Do connections affect the bottom-line? Journal of Management, 31, 3: 464-481.

**Hodgson G. (2006)**; Economics in The Shadows of Darwin and Marx. Essays on Institutional and Evolutionary Themes. Edward Elgar, Cheltenham. U.K.

**Hodgson, G. M. (2006)**; What Are Institutions? Journal of Economic Issues, Vol. 40 (1), March.

**Huneus, C. (2014)**; La Democracia Semisoberana. Chile después de Pinochet. Taurus. Aguilar Chilena de Ediciones. Santiago de Chile.

**Infante, R. (2011)**; en G. Reinecke y M. E. Valenzuela (Editores) Chile: El impacto del mercado laboral en el bienestar de las personas. Distribución del ingreso y calidad del empleo. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

**Katz, M. (1984)**; Política Económica y Desarrollo Social en Chile. Artículo publicado en 1979 como documento de discusión de ODEPLAN, reproducido por: Estudios Públicos N°13, 1984, Centro de Estudios Públicos (CEP). Santiago de Chile.

**Kuczynski, P. and J. Williamson (eds.) (2003)**; After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington DC.

**Lagos, C. (2008)**; Desarrollo Inclusivo. Matriz de Insumo Producto Sectorial de una Economía Heterogénea, Chile 2003. Proyecto Desarrollo Incluyente, Fundación Chile 21. Santiago de Chile. Publicado en: Sunkel O. & Infante R. editores

(2009): Hacia un Desarrollo Inclusivo El Caso de Chile (Anexo I), CEPAL-Chile 21-OIT. Santiago de Chile.

**Larrañaga, O., y M. E. Rodríguez - PNUD (2014)**; Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –Chile Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. PNUD. Documento de Trabajo. Diciembre 2014.

**Lucas, R. (2002)**; Lectures on Economic Growth, Harvard University Press.

**Lüders, R., Kaiser A. Rincón R.; J.P. Couyoumdjian, and A. Benegas-Lynch (2012)**; Terapia Liberal: 5 libros que lo curarán del estatismo. Papeles Libres. Fundación para el Progreso Jean Gustave Courcelle –Senouil. Diciembre. Santiago de Chile.

**Mara, F.(2006)**; Politically connected firms. American Economic Review. 96: 369-386.

**Meller, P. (2013)**; El rol del cobre para que Chile alcance el pleno desarrollo. [http://www.aminerals.cl/wp-content/files/Sntesis\\_El\\_valor\\_del\\_cobre\\_para\\_que\\_Chile\\_alcance\\_el\\_pleno\\_desarrollo.pdf](http://www.aminerals.cl/wp-content/files/Sntesis_El_valor_del_cobre_para_que_Chile_alcance_el_pleno_desarrollo.pdf)

**Monckeberg, M. O. (2002)**; El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno. Quebecor World Chile S.A. Santiago.

**Muñoz, O. (2007)**; El Modelo Económico de la Concertación. 1990-2005. ¿Reformas o Cambio? FLACSO-Catalonia. Santiago de Chile.

**North, D. (1990)**; Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

**OECD (2011)**; Mejores políticas para el desarrollo Perspectivas OCDE sobre Chile. OCDE Publishing. París France. (pags. 56-61).

**Ostrom, E. (1990)**; Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press.

**Ottone, E. y C. Pizarro (2003)**; Osadía de la prudencia: Un nuevo sentido del Progreso. FCE. Santiago Chile.

**Pasinetti, L. (1989)**; Lectures on the Theory of Production, Il Mulino, Bologna.

**Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1989)**; Documentos de La Época. Marzo 1989.Santiago

**Román, E. (2013)**; Desagregación por tamaños de la Matriz Insumo Producto de Chile 2008: Límites y posibilidades del Fomento Productivo. Paper presentado al Seminario: Las Pymes en América Latina. Universidad Católica de Esmeraldas-Ecuador.

**Romer, P. (1994):** The Origins of Endogenous Growth The Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1. (Winter, 1994).

**Solari, R. (2011):** Descontento ciudadano, jaque al paradigma de gobernabilidad. En revista Mensaje N°602 vol. LIX Santiago de Chile.

**Troesken, W. (2007).** Competition and corruption: Lessons from 150 years of industrial governance. Working paper, Mercatus Center, George Mason University.

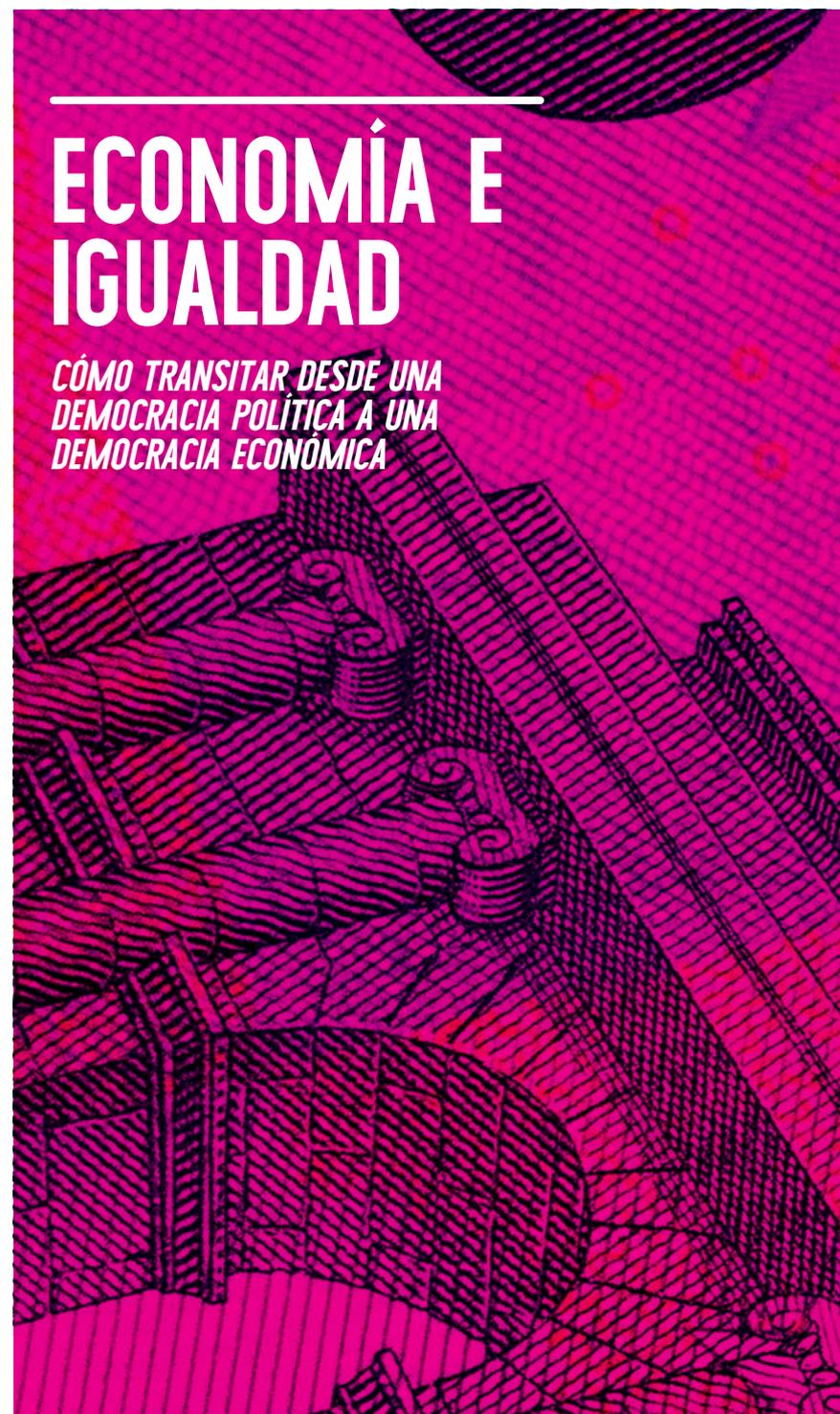
**Williamson J. (2004):** The Strange History of the Washington Consensus. Journal of Post Keynesian Economics. Vol. 27 (2), pp.195–206, December 2004).

**Williamson, J. (2002):** Did the Washington Consensus Fail? Peterson Institute for International Economics Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies. November 6. Washington, DC. Williamson, J. (2004); A Short History of the Washington Consensus. Paper commissioned by Fundación CIDOB for conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance," Barcelona, September 24–25, Spain.

**Williamson, O. E. (1985):** The Economic Institutions of Capitalism, (1985): Free Press Macmillan, NY.

**Williamson, O. E. (1996):** The Mechanisms of Governance; Oxford University Press. UK.

**Williamson, O. E. (1991):** Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance; Journal of Law, Economics, and Organization, 7 (Special Issue), pages 159-187.



# ECONOMÍA E IGUALDAD: CÓMO TRANSITAR DESDE UNA DEMOCRACIA POLÍTICA A UNA DEMOCRACIA ECONÓMICA

Por Gonzalo D. Martner (\*)

## INTRODUCCIÓN

El proyecto igualitario moderno es el de la construcción racional, en un contexto democrático, de un sistema social que sea un avance efectivo respecto del capitalismo globalizado contemporáneo y su secuela de inequidades y destrucciones del medio ambiente. Frente a la expansión histórica de la desigualdad en las sociedades dominadas por el capitalismo global<sup>48</sup>, la agenda igualitaria –crear las condiciones para extender normas de igualdad y comunidad, con reducción de la brecha de ingresos y de condiciones de vida entre las posiciones sociales, en que todos gozan de derechos fundamentales y de las mismas oportunidades de prosperar, con la condición de que contribuyan según su capacidad a que los demás prosperen reduciendo el principio del mercado basado en la codicia y el temor- acrecienta su vigencia, y debe combinarse con la agenda de sustentabilidad ambiental.

La crisis del capitalismo global abierta en 2008-2009 ha puesto todavía más en evidencia que las sociedades económicamente polarizadas que genera y reproduce el capitalismo<sup>49</sup>-y que desde esta condición enfrentan las crisis que no son sólo económicas sino también sociales, ecológicas y de representación política- destruyen los factores de cohesión social e incrementan los males públicos. Existe una probada correlación entre desigualdad de ingresos y problemas sociales y de salud, así como entre desigualdad y confianza mutua, participación comunitaria y niveles de violencia<sup>50</sup>. La actitud frente a la desigualdad de posiciones en las instituciones económicas, de ingreso, de trato, de condición, de oportunidades y de derechos de unos y otros miembros o clases de miembros de la sociedad, sigue estructurando en una medida importante el campo político y diferenciando a izquierdas y derechas. Pero se debe dar cuenta de las nuevas circunstancias históricas y de las mutaciones y limitaciones de la experiencia de gobierno reciente de diversas corrientes social-liberales, socialdemócratas y progresistas

<sup>48</sup> En palabras de Piketty (2013:16): "dado que la tasa de rendimiento del capital supera de modo duradero la tasa de crecimiento de la producción y del ingreso, lo que era el caso hasta el siglo XIX y existe el fuerte riesgo de que vuelva a ser la norma en el siglo XXI, el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que ponen en cuestión radicalmente los valores meritocráticos sobre los cuales se fundan nuestras sociedades democráticas".

<sup>49</sup> La definición liberal de capitalismo pone el acento en la propiedad privada de los medios de producción y mercados con precios libres, mientras Marx pone el acento al definir el "modo de producción capitalista" en la búsqueda de ganancias por los propietarios privados de los medios de producción, la consiguiente acumulación de capital y la desposesión de los asalariados de los medios y los frutos de la producción, los que solo poseen su fuerza de trabajo y son objeto de explotación mediante la apropiación del excedente económico por los capitalistas. Braudel distingue entre mercados y capitalismo, entendiendo por éste último un modo de comportamiento empresarial que conduce a la concentración monopólica del capital y condiciona el dinamismo de los mercados.

<sup>50</sup> Ver Wilkinson y Pickett (2009).

## I. LAS LIMITACIONES DE LAS EXPERIENCIAS SOCIALDEMÓCRATAS EN ECONOMÍAS MIXTAS

La alternativa reformista socialdemócrata europea al capitalismo salvaje y al estalinización estalinista (enunciada en 1959 como “el mercado donde sea posible, el Estado donde sea necesario”) tuvo el mérito de afianzar la primacía democrática y de construir modalidades extendidas de Estado de bienestar (en ocasiones en alianza con fuerzas políticas socialcristianas o conservadoras) en las sociedades industriales y en algunos países periféricos, consolidando sistemas de seguridad y ayuda social y de educación y salud públicas, combinadas, con frecuencia, con políticas macroeconómicas keynesianas de estímulo de la demanda mediante programas públicos, que ganaron en legitimidad como alternativa al liberalismo que profundizó hasta el extremo la crisis capitalista de 1929 (Huber y Stephens, 2001; Paramio, 2009). En palabras del Primer Ministro sueco, Per Albin Hansson, en 1933, “una política socialdemócrata puede muy bien ser una política que intente hacer beneficiarnos de las inmensas fuerzas propias de la iniciativa privada, con simultáneamente una acción estatal y social” (citado por Weber, 2011:12).

Diversas democracias se hicieron cargo después de 1945 no sólo de la tarea tradicional del Estado gendarme (seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), sino también del desarrollo de infraestructuras, de la masificación de la educación y la capacitación, de los seguros sociales (de vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio) y de los subsidios a las familias y a las personas necesitadas, al punto que muchos de ellos redistribuyen fuertemente los ingresos mediante impuestos progresivos y gastos en transferencias de gran magnitud, con distintas modalidades (Esping-Andersen, 2007). La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias ex ante (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección) de la inserción en el trabajo. La visión británica de Beveridge, elaborada al terminar la Segunda Guerra Mundial, admitió las transferencias ex ante hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no solo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos como el sistema nacional de salud, que socializa la medicina más allá de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas en los albores de las revoluciones norteamericana y francesa, de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar, y sus expresiones actuales de programas de ingresos de ciudadanía (Van Parijs, 1996).

Pero la evolución globalizada y financiarizada del capitalismo después de 1975 cambió las bases de acción de la socialdemocracia y ésta retrocedió en su capacidad de reconfigurar el capitalismo en base a la extensión de derechos al margen del mercado. La década de 1970 marcó el inicio de la construcción, en occidente, de sociedades post-industriales y el divorcio entre políticas económicas y políticas sociales en escala nacional, con la liberalización global de los mercados, la dinamización de las economías emergentes del Asia, el traslado de una parte de la manufactura a los países de bajos salarios y la financiarización creciente<sup>51</sup>. Este proceso

horadó los distintos pactos bienestaristas de posguerra en aras de la competitividad y la sobrevivencia económica, frente a los nuevos polos de acumulación. Los países emergentes cuestionaron los equilibrios previos con sus plataformas económicas de fuerza de trabajo abundante y disciplinada, bajos salarios y escasas regulaciones sociales y ambientales, que aseguraron una mayor rentabilidad del capital transnacional.

En la última parte del siglo XX, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones fraccionaron e internacionalizaron los procesos productivos, la clase obrera fabril disminuyó en número y aumentó sustancialmente la actividad de suministro de servicios sociales y de servicios de apoyo a la producción de bienes. La condición asalariada se fragmentó y diversificó, generando nuevas desigualdades, con episodios –y en diversos países con una tendencia estructural– de desempleo masivo que han debilitado aún más a los sindicatos. Muchos proveedores de servicios no son, en la economía actual, mecánicamente subordinables por el capital bajo sus formas corporativas tradicionales, especialmente cuando tienen funciones de creación y concepción de productos, o de gestión basada en la innovación y la información, y en determinadas circunstancias adquieren capacidad de obtener incrementos sistemáticos de su nivel de vida. Por su parte, los ocupados en trabajos asalariados de ejecución, precarios, mal pagados, junto al autoempleo de subsistencia, y quienes sobreviven en condiciones de exclusión y marginalidad, aspiran a la integración en empleos estables y no logran constituirse en actores sociales colectivos, alejando todavía más la perspectiva que suponía Marx llevaría inevitablemente a procesos de ruptura con el capitalismo<sup>52</sup>.

Estos procesos influyeron en que una parte de las corrientes socialistas y socialdemócratas evolucionaran, luego de una etapa de refuerzo de la intervención pública frente a la crisis del capitalismo que llevó el gasto público a sus más altos niveles en los años 80 y 90 del siglo XX, en las economías centrales, hacia una visión social-liberal de crítica al Estado de bienestar y a una estrategia de adaptación a la economía globalizada, con el neolaborista británico Tony Blair a la cabeza. Este enfatizó la creación de capital humano en una lógica de autonomía individual y de flexibilidad de las inserciones laborales, en nombre de la lucha contra los corporatismos y abandonando la política industrial y las políticas sociales incondicionales<sup>53</sup>. El resultado de la ola neoliberal y social-liberal en Occidente fue una

<sup>51</sup> Ver Dani Rodrik (2011).

<sup>52</sup> Ver Daniel Cohen (2010).

<sup>53</sup> Esto ha sido justificado por Anthony Giddens (El País, 13-05-2010), inspirador de la Tercera Vía blairista (Giddens, 1999), del siguiente modo: “los valores de izquierdas, es decir, la solidaridad, la reducción de las desigualdades y la protección de los vulnerables, además de la fe en el papel clave de un Gobierno activo para luchar por ellos, seguían intactos, pero las políticas concebidas para materializarlos tenían que cambiar radicalmente. (...) Había que establecer una relación diferente entre el Gobierno y las empresas, reconociendo tanto el papel principal de éstas en la creación de riqueza como los límites del poder estatal”. Sin embargo el balance de Giddens tiene aspectos lapidarios: “Blair no logró una mayor integración del Reino Unido en la Unión Europea, y sus estrechas relaciones con algunos líderes europeos, sobre todo con Silvio Berlusconi, resultaban desconcertantes. Había razones para defender un acercamiento entre el laborismo y el empresariado, y el reconocimiento de la importancia que para la economía tiene la City londinense. Pero fue un error de bulto permitir que la ‘ofensiva del cóctel de gambas’ se convirtiera en una adúladora dependencia, haciendo del Reino Unido una especie de gigantesco paraíso fiscal. La idea de que los laboristas ‘debían relajarse ante la idea de que la gente se hiciera repugnantemente rica’ ayudó a crear una cultura de la irresponsabilidad. Yo no acepto la idea simplista de que el Nuevo Laborismo fuera una mera continuación del thatcherismo, es decir, que Tony Blair y Gordon Brown fueran ‘hijos de Margaret Thatcher’. Las políticas laboristas conllevaban una considerable intervención del Estado en la vida económica, aunque fuera principalmente para incentivar la oferta y había un auténtico interés en mejorar la justicia social. Con todo, los líderes del laborismo tendrían que haber dejado mucho más claro que reconocer las virtudes de los mercados no equivale en modo alguno a postrarse ante ellos.”

mayor fragilización de los asalariados, de los jóvenes, de las mujeres (que entraron masivamente en el mercado de trabajo), de los trabajadores no calificados y un retroceso redistributivo en favor de los ingresos del capital y en algunos casos un retroceso del Estado de bienestar, en medio de fuertes cambios demográficos y familiares<sup>54</sup>.

La liberalización de los mercados financieros desde 1990, creó las condiciones para la mayor crisis económica desde la gran depresión, iniciada en 1929, desencadenada en 2007-2008, deslegitimando fuertemente la idea de la autoregulación de los mercados y creando las condiciones para repensar e insuflar nuevo dinamismo a la opción socialista democrática<sup>55</sup>. Destaca el “modelo nórdico” que realizó reformas capaces de volver a dar una base económica y financiera sólida al Estado de bienestar y que mantiene, junto a algunos otros países europeos, en medio de las turbulencias globales, economías sólidas con las más altas capacidades redistributivas. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de mercado es, a fines de los años 2000, en promedio en los cuatro países nórdicos, de 0.43, el que es llevado a 0.25 luego de que opera el sistema de impuestos y transferencias públicas. Estas cifras para los países capitalistas europeo-continental son de 0.48 y 0.30 y para los anglosajones de 0.46 y 0.34 respectivamente, lo que refleja Estados de bienestar con menor capacidad de redistribución que los nórdicos (OECD, 2011). En cualquier caso, el balance de la construcción de los Estados de bienestar es que, con mayor o menor intensidad, avances y retrocesos, según los procesos políticos nacionales y los condicionamientos internacionales, especialmente los derivados de la crisis de 2008-2009, éste forma parte insustituible de las sociedades modernas y de sus procesos políticos democráticos.

En los países latinoamericanos, en cambio, estas capacidades redistributivas son aun de baja intensidad. Los sistemas de impuestos-transferencias son débiles y a la desigualdad en la posesión de los activos productivos (la tierra primero, el capital físico y el trabajo humano calificado después), se agrega una fuerte heterogeneidad en las productividades. La parte del sistema productivo conectada a la provisión de materias primas para el mercado mundial, al crédito externo, a los mercados y a las tecnologías globalizadas –especialmente a través de la inversión extranjera directa- se articula con rentabilidades del capital y retribuciones salariales y no salariales sustancialmente mayores que en los sectores tradicionales de baja productividad, bajo poder de mercado y/o bajo acceso al crédito y a la calificación de la fuerza de trabajo. Los regímenes de acumulación en economías

con fuerte heterogeneidad estructural, acentuada con los procesos de liberalización y apertura de la década de los ochenta y noventa, mantuvieron el carácter dual y polarizado de la estructura productiva, lo que ha dado históricamente poca consistencia y base material a la conformación de Estados de bienestar, con excepción parcial de los períodos de sustitución de importaciones y de los procesos tempranos de establecimiento de algunos derechos sociales.

La primera década del siglo XXI ha incluido experiencias de mayor fortalecimiento de las capacidades estatales y de conformación de programas sociales que iniciaron un cierto mejoramiento de la distribución del ingreso, en un contexto de fortalecimiento democrático y de representatividad popular de los gobiernos. Sus respuestas a la crisis económica internacional, potencialmente profundamente desestabilizadora, lograron controlar o recuperar con rapidez las tendencias recesivas y el aumento del desempleo e incluso, en muchos países, disminuir la desigualdad de ingresos, encabezados por Uruguay y Bolivia. El control de los desequilibrios financieros se ha enlazado con una tendencia de más largo plazo de mejoría de las condiciones sociales atribuible al ciclo de alza en el precio de las materias primas, desde 2005, y con políticas económicas activas de carácter contra-cíclico, junto a avances en la cobertura de la educación, la reducción en las brechas salariales entre los trabajadores más y menos calificados y en las transferencias públicas en efectivo a los sectores de menos ingresos. El pilar no contributivo de la protección social tiene un rol fundamental y cubre aproximadamente un 12% de los hogares (CEPAL, 2012) con transferencias que alcanzan un peso significativo en los ingresos de los hogares más pobres.

No obstante, se siguen generando muchos empleos de baja productividad, mientras la afiliación a la seguridad social formal está lejos de ser generalizada. Establecer un balance político y económico global de la etapa de gobiernos progresistas en América Latina es aún prematuro, pero democracia y progreso social con gobiernos elegidos y reelegidos en las urnas que se proponen alterar los equilibrios oligárquicos tradicionales son ya parte del paisaje de la América Latina de la primera parte del siglo XXI.

## II. EL PROYECTO DEMOCRÁTICO IGUALITARIO EN EL SIGLO XXI

El desafío democrático igualitario no es el programa de supresión de la propiedad privada y del mercado y la promesa final de la abolición del Estado (y mientras tanto manteniendo una dictadura de la vanguardia, y finalmente del jefe de la vanguardia, en nombre de una futura “sociedad sin clases, sin explotación y sin Estado”), sino defender una “política de civilización” (Morin, 2002) para consagrar los principios de reciprocidad comunitaria, de igualdad de oportunidades en diversos ámbitos y de igualdad de resultados en otros, redefiniendo y limitando el derecho a la propiedad y regulando el mercado en función de esos principios, así como en función de los límites ambientales locales y globales de la actividad humana.

<sup>54</sup> Ver Tony Judt (2010), que hace un amplio balance negativo al respecto, y Thomas Meyer, quien subraya (2013:94): “sin duda, fue una buena intención la que llevó a los gobiernos socialdemócratas a reducir las regulaciones del mercado; supuestamente, la mayor competencia aceleraría al máximo la recuperación en materia de empleo e ingresos y, al mismo tiempo, aseguraría la inclusión y los fundamentos del Estado social. Sin embargo, esta expectativa sólo se cumplió de forma parcial, mientras que los objetivos socialdemócratas esenciales –igualdad, seguridad social y control democrático de la economía- se vieron seriamente afectados”.

<sup>55</sup> Ludolfo Paramio realiza una fundamentada reseña histórica del modelo socialdemócrata y su potencial futuro, que describe así (2009:83): “La alternativa socialdemócrata pasa por resaltar el papel del Estado como regulador –para evitar el capitalismo de casino que ha conducido a la crisis actual-, por la protección social y la defensa de los ingresos de los trabajadores y por la inversión pública para mejorar las infraestructuras, la sanidad y la I+D, como condiciones para el crecimiento a medio plazo. Por supuesto, defendiendo también la tradición de tolerancia y las libertades individuales que la socialdemocracia ha heredado del liberalismo –frente al clima de paranoia y xenofobia que ha cultivado la derecha neconservadora- y apostando por la solidaridad y la cooperación para solucionar los conflictos internacionales, lograr un desarrollo más solidario y hacer frente a los problemas globales del medioambiente.”

## UNA MAYOR CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La democracia ha avanzado en legitimidad como el ideal del autogobierno del pueblo y como el sistema político más aceptable para regir las sociedades contemporáneas, donde las personas son libres de interferencias indebidas de otros y en tanto expresión de la soberanía popular, de la igualdad ante la ley y del gobierno de las mayorías con respeto de las minorías -"los más tienen derecho a mandar, pero en el respeto de los derechos de la minoría" en la expresión de Giovanni Sartori (2009:17)- incluido su derecho a procurar transformarse en mayoría. La democracia es el contraste con la tiranía o el despotismo, términos griegos, o la dictadura, término romano, y más tarde con el absolutismo propio de las monarquías de derecho divino, y en términos modernos con los regímenes de fuerza autoritarios o totalitarios. Es, en suma, lo contrario de la autocracia. En palabras de Cornelius Castoriadis (2010:34), "es la conciencia explícita de que nosotros creamos nuestras leyes y por tanto nosotros podemos cambiarlas también": la autonomía política colectiva.

Siguiendo a Robert Dahl (2006), las asociaciones democráticas son aquellas que reúnen ciertas características (participación efectiva con oportunidades iguales de los miembros de la asociación, para dar a conocer los puntos de vista antes de que se adopte una política; igualdad de voto; comprensión ilustrada, con oportunidades iguales para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; agenda de políticas siempre abierta a cambios; inclusión de todos los adultos). Las instituciones de la democracia en gran escala incluyen el que los responsables públicos sean escogidos en elecciones libres, imparciales y frecuentes, con libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva. La valoración de la democracia se nutre, a su vez, de ciertos atributos: está llamada a evitar la tiranía, garantizar derechos fundamentales, permitir un alto grado de igualdad política, extender una cultura de libertades, ayudar a las personas a perseguir sus propios intereses y a autodeterminarse. Si los países que la adoptan logran por esa vía ser más estables, tienden a ser más prósperos<sup>56</sup>.

Materializar el proyecto igualitario sin desnaturalizar sus fines emancipatorios sólo puede concebirse en una acción prolongada en el contexto de las instituciones democráticas – y si éstas no existiesen, han sido derrumbadas o se encuentran degradadas, la primera tarea igualitaria es construirlas, reconstruirlas o revitalizarlas- y en procesos de reforma y transformación continua capaces de producir metamorfosis radicales en las estructuras de poder y en el orden social. Esto supone luchar democráticamente –y resistir a las tiranías cuando sea el caso- para consagrar garantías fundamentales como los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales, incluyendo los de la diversidad sexual, y la sanción de toda forma de discriminación arbitraria, especialmente contra la mujer y las minorías, especialmente las étnicas. No desconocer que el género humano es capaz de lo mejor pero también de lo peor, y en ocasiones en nombre de la razón, como lo demostraron las tragedias del siglo XX, subraya el deber universal de promover los valores –traducidos en derechos y obligaciones- que permiten defender eficazmente la dignidad de la condición humana en toda circunstancia.

<sup>56</sup> Ver Alesina y Perotti (1994) y Persson y Tabellini (2007).

Durante más de un siglo existieron conflictos en torno a la inclusión de todas las clases sociales y del género femenino en el sufragio. Una vez que los varones pobres lo obtuvieron, la política pasó a ser organizada por partidos, de entre los cuales los representantes de las clases propietarias procuraron restringir su impacto mediante reglas manipulables de participación electoral y/o directamente mediante fraude. Los derechos políticos de las mujeres vinieron más tarde, luego de sostenidas luchas, no sin el presupuesto, en diversos casos, de que el voto femenino sería más conservador que el voto popular masculino. Así, en medio de luchas sociales y políticas prolongadas, las instituciones representativas han ido evolucionando hacia lo que ahora llamamos democracia, no sin experimentar regresiones dictatoriales, como en América Latina durante buena parte del siglo XX, y en algunos casos en los recientes procesos de la primavera árabe.

La democracia ha aumentado su extensión, de acuerdo a Robert Dahl (2006), desde solo un caso entre 35 naciones en 1860, a 25 entre 75 en 1950 y a 65 entre 192 al finalizar el siglo XX. En 2012, según The Economist Intelligence Unit, y a pesar de la "primavera árabe" y su oleada de revoluciones democratizadoras, existían aún más regímenes autoritarios que democráticos. Entre 167 países (se excluyen los mini-Estados, con los que se llega a 193 miembros de Naciones Unidas, aceptados por la Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad) solo existen 25 con democracia plena y 54 con democracia deficiente, mientras existen 51 países con regímenes autoritarios. Sumados los países con democracias plenas y deficientes (79 casos) son menos que los países con regímenes autoritarios e híbridos (88 casos). De acuerdo a esta clasificación, menos de la mitad de la población mundial vive en democracia, siendo la India la mayor democracia en el mundo y China el mayor régimen autoritario.

En la mayoría de los países democráticos los derechos políticos formales son casi universales, la vida política es organizada por los partidos, las elecciones son competitivas y la oposición tiene una oportunidad razonable de vencer. Tanto los gobiernos como las oposiciones observan por lo menos las reglas básicas de la democracia. Norberto Bobbio planteó el sentido de la democracia con énfasis procedimental y con vocación pacificadora<sup>57</sup>. Esta es una aproximación que pone el acento en que la tarea principal de la democracia es establecer determinadas reglas del juego que eviten la resolución violenta de conflictos.

No obstante, los citados y diversos otros autores, ponen en evidencia que la democracia como sistema político, junto a las virtudes enunciadas, tiene limitaciones y

<sup>57</sup> Indica Bobbio (1986): "Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (...). Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas u consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos. Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo (...) Las frecuentemente chuscas reglas formales de la democracia introdujeron, por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto". Y agrega Przeworski (2010) en el mismo sentido: "Esto no significa que las elecciones sean siempre competitivas, ni siquiera que sean libres y honestas, ni que el pueblo siempre pueda elegir a sus gobernantes cuando vota. En la medida en que las posibilidades electorales reflejan las relaciones de fuerza física, las elecciones siempre se desarrollan bajo la sombra de la violencia. Pero bajo esa sombra hay paz".

contradicciones. Siguiendo a José Nun (2012), históricamente está sometida a la tensión de procurar ser “el gobierno del pueblo” y expresión efectiva de la voluntad general (en la tradición de Atenas, aunque no fuera totalmente verdadera por exclusión de mujeres, extranjeros y esclavos) o resignarse a ser, mediante la elección de representantes autonomizados del pueblo, “el gobierno de los políticos” (en la tradición elitista de Esparta). En este orden de ideas se pronunciaba Joseph Schumpeter (1942) a mediados del siglo XX: “la democracia significa tan solo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle”.

Esta diferenciación incluye la tensión entre democracia representativa y democracia directa, con sistemas políticos basados solo en la representación legitimada periódicamente por el sufragio o bien la combinación de representación con expresiones de democracia directa mediante referendo, iniciativa popular de ley y mecanismos de revocación de los representantes. En palabras de Adam Przeworski (2010: 124): “la nostalgia de la participación efectiva sigue atormentando a las democracias modernas”. La posibilidad de la extensión de la participación a través de formas de democracia directa y deliberativa no siempre es posible a partir de una cierta escala de participantes. La democracia del referéndum si es capaz de extender la decisión colectiva a través del voto, pero es un acto de pronunciamiento solitario que puede eliminar la deliberación (capacidad de convencerse mutuamente a través del diálogo argumentado) y no es necesariamente siempre deseable para la construcción de derechos establemente en el tiempo (por ejemplo, las pasiones inmediatas frente a crímenes alevosos posiblemente llevarían en muchas partes al establecimiento de la pena de muerte por voto popular, y en general a restricciones de las libertades; en el campo económico podrían llevar a diferencias insostenibles entre ingresos y gastos públicos). Por su parte, los mecanismos de consulta a los actores sociales para deliberar sobre la legislación suele toparse con su representatividad heterogénea.

Los gobiernos partidarios basados en la delegación pueden representar la voluntad colectiva y mayoritaria de quienes los apoyan, pero las necesarias reglas de separación de los poderes entre ramas centrales (ejecutivo, legislativo, judicial, constitucional), niveles territoriales (nacional, comunal, regional) y supranacionales (económicos y eventualmente políticos como en la Unión Europea), hace que en diversas circunstancias los gobiernos no respondan a la voluntad mayoritaria. Con ello se debilita la legitimidad de la democracia como expresión de la voluntad popular, lo que suscita o bien la abstención (por ejemplo en Chile la abstención electoral llegó a 59% en 2013) o bien la movilización al margen de las instituciones (por ejemplo en España, con el fenómeno de los indignados en 2011, que sin embargo no logran impactar en la toma de decisiones estatales, o en diversos países de América Latina, con grupos movilizados minoritarios que imponen reglas en función de sus intereses específicos en detrimento del interés colectivo).

De estas dificultades y contradicciones de la democracia emerge como balance que el ejercicio efectivo del ideal democrático de autogobierno, basado en la voluntad popular, supone, cuando es posible, privilegiar la ciudadanía local y la democracia directa, combinada con la representación en concejos deliberantes. Cuando esto no es posible, deben operar, mediante representación, las esferas de decisión en que la voluntad popular debe formarse más allá de la singularidad, con

formas de ciudadanía de escala nacional, asumiendo que estas construcciones institucionales de representación son de difícil control cotidiano por el ciudadano común y que deben, por tanto, combinarse con consultas ciudadanas directas vía referéndum en diversos temas, cautelando no poner en cuestión los derechos fundamentales, y con severas normas de separación del poder político y el poder económico.

La democracia necesita, para cautelar los derechos fundamentales, de un Estado-Nación fuerte que impida la captura por parte de intereses privados, el clientelismo y el privilegio del corto plazo. A su vez, permanece la tarea pendiente –que aún no podemos avizorar con claridad- de conformación, más allá de los organismos que reúnen a los Estados-Nación, de formas al menos mínimas de gobierno mundial y/o de bloques regionales, con legitimidad democrática, para temas como la regulación del capital financiero, la supresión de paraísos fiscales, la regulación de las migraciones, el control de los tráficos ilegales, entre otros temas que trascienden los espacios nacionales.

### **TRANSITAR DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA A LA DEMOCRACIA ECONÓMICA Y SOCIAL**

La visión igualitaria democrática no se limita a defender la democracia como el mejor sistema posible de reglas del juego que evitan la violencia y permiten formas de autogobierno del pueblo, en tanto postula desde sus orígenes, en el contexto más amplio de la tradición republicana, que el Estado debe estructurarse con un principio constitucional-democrático según el cual el poder público o imperium no sea arbitrario y oprima a los ciudadanos, pero también con un segundo principio cívico republicano según el cual el Estado debe plantearse como objetivo la reducción de la dominación que conlleva el poder privado o dominium.

La concepción cívica republicana traslada dichos principios a diseños institucionales específicos que facilitan el control por los ciudadanos del poder público, y también a políticas públicas que persiguen el establecimiento de un orden social en el que los ciudadanos comunes puedan no estar a merced del poder privado en los ámbitos básicos de la decisión humana<sup>58</sup>. Ya lo decía Rousseau en un pasaje de su Contrato Social: la participación democrática exige que “ningún ciudadano sea suficientemente rico como para comprar a otro y ninguno tan pobre como para verse forzado a venderse”<sup>59</sup>.

El capitalismo y la democracia, por su parte, han organizado variadas formas de convivencia en la historia, especialmente a través de formas de compromiso como los Estados de bienestar, en el que altos impuestos y gobiernos fuertes permiten socializar diversos servicios a los ciudadanos al margen del mercado y de la acumulación de capital, con sus versiones “maduras” y “periféricas” y con su retroceso en la etapa actual de “capitalismo financiarizado”. En palabras de Pierre Rosanvallon (2012): “Antes de que estallase la Primera Guerra Mundial se inició una transformación silenciosa inspirada por imperativos morales pero también por el miedo a la revolución. Los gobiernos estaban convencidos de que, para evi-

<sup>58</sup> Ver Pettit (2009).

<sup>59</sup> Citado por José Nun, op.cit. p. 41.

tarla, era preciso emprender reformas sociales que redujeran la desigualdad. A partir de los años 70 del siglo pasado empiezan a cambiar las cosas. Se pasa de un capitalismo de organización a un capitalismo de innovación. Coincide, además, con que el miedo a la revolución desaparece tras la caída del muro de Berlín (...). Al desaparecer el horizonte del igualitarismo tras el fracaso del socialismo de la colectivización, solo sobrevivió la idea de la igualdad de oportunidades. Blair y la tercera vía la colocaron en el primer plano de la reflexión y de la acción de gobierno, pero no definieron una visión social alternativa. **Las desigualdades crecieron y, como dijo Rousseau, la desigualdad material no es un problema en sí misma, sino solo en la medida en que destruye la relación social.** Una diferencia económica abismal entre los individuos acaba con cualquier posibilidad de que habiten un mundo común”.

Aunque nace como reacción al creciente poder de la nobleza o la aristocracia, la democracia no se caracteriza por la igualdad, salvo la igualdad ante la ley. No se plantea “el deber de participar” sino “la misma oportunidad de participar” y que las preferencias tengan el mismo peso. El desafío permanente para la democracia es, en este sentido, que la desigualdad de condiciones no se transforme en una desigualdad de influencia. **Existe una tensión inevitable entre democracia y distribución desigual de la propiedad y de los ingresos.** Los grupos de interés particular utilizan las contribuciones financieras para influir en las plataformas programáticas de los partidos y en su conducta gubernamental, mientras la expectativa de reclutamiento posterior influye en la conducta de los tomadores de decisiones en el Estado. Así, si pesa en forma desigual la influencia política de individuos desiguales, se está violando la condición de igualdad política. La concentración de la propiedad genera una influencia desigual o incluso la captura del sistema político por el poder del dinero. En palabras de Przeworski (2010:164): «la influencia corruptora del dinero es la plaga de la democracia», mientras Castoriadis (2010) sostiene que “la corrupción de los políticos, en las sociedades contemporáneas, se ha convertido en un rasgo sistémico, un rasgo estructural” y que cuando el “poder público pertenece a una oligarquía, su actividad es de hecho clandestina, puesto que las decisiones esenciales se toman siempre entre bastidores”. Pero suprimir la propiedad no estatal para terminar con los peligros del poder privado establece una desigualdad radical entre el ciudadano y la burocracia que domina el Estado, y acaba por suprimir toda democracia, según mostró la experiencia del siglo XX.

El desafío igualitario es que la participación democrática no solo sea un derecho (retórico) sino que tenga condiciones para su ejercicio: en origen, en las reivindicaciones históricas de la izquierda, «salario decente y lectura»; hoy, avanzar hacia democracias políticas que combinen representación no oligarquizada y formas de democracia directa y uso de referéndum para resolver materias esenciales del modelo de sociedad y que esa democracia política representativa y participativa se extienda hacia formas de democracia económica y social que contengan dentro de límites socialmente establecidos, las desigualdades de posesión de activos y de percepción de ingresos.

Es por ello que Norberto Bobbio en su célebre texto sobre izquierdas y derechas (1989) define ser de izquierda como el privilegio del valor de la igualdad frente a otros valores<sup>60</sup>. Desde la perspectiva de la tradición republicana de la que es he-

redera la corriente socialista democrática, la libertad –es decir la expresión de la diversidad, de la no uniformidad, de la autonomía, que es la gran promesa de la modernidad- debe poder ser ejercida en plenitud por todos y no solo por una minoría privilegiada económicamente dominante. Solo es verdaderamente libre el individuo emancipado de la opresión estatal pero también de la tiranía del dinero y del capital.

La respuesta socialista radical fue la de terminar con la propiedad privada para poner en cuestión la apropiación de excedentes económicos por el capital, así como las desigualdades entre asalariados. Este criterio redistributivo proviene de diversos pensadores socialistas y en especial de Karl Marx, autor que era sin embargo sistemáticamente reacio a enunciar utopías y modelos preestablecidos (las sociedades que desde 1917 se construyeron en su nombre suelen tener poco que ver con los postulados específicos de su obra). Sus criterios distributivos son expuestos en la Crítica al Programa de Gotha de 1875, texto en el que apunta a que la colectividad debe asegurar, una vez alcanzados grados superiores de desarrollo de las fuerzas productivas, una suerte de igualdad de recursos a través de la cobertura de las necesidades de cada cual, asociada a su participación en la sociedad según su mejor esfuerzo: “En una fase superior de la sociedad comunista, cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, el contraste entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, sólo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués y la sociedad podrá escribir en sus banderas: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!”.

Implícitamente, Marx supone que estas necesidades son relativamente frugales y no demasiado distintas de un ser humano a otro (lo que en dominios como la salud es bastante pertinente, pero no así en muchos otros campos de la vida humana, lo que ha dado como resultado el incremento exponencial de necesidades materiales e inmateriales como fundamento del sistema económico de mercado, dando lugar más tarde a la crítica ecologista del productivismo), permitiendo este esquema alcanzar el “reino de la libertad”, es decir una situación en que los recursos disponibles llegan a ser suficientes para satisfacer las necesidades humanas. Lo exigente de estos supuestos llevó al propio Marx a enunciar, pero sólo para una etapa inicial de superación del capitalismo, la regla más realista de *cada cual según su capacidad a cada uno según su trabajo*, suponiendo que la disolución de las diferencias económicas de clase eliminaría progresivamente los problemas de

<sup>60</sup> En otro texto, ha subrayado Bobbio (1988: 82) que “lo que ha distinguido a la izquierda en todas sus formas en el curso de los dos últimos siglos, a la vez de modo “funcionalmente positivo” y de manera “funcionalmente negativa” es lo que me inclino a llamar el “ethos” de la igualdad (que es también un “pathos”). Inspiró a la Revolución rusa como a la socialdemocracia europea. La historia del socialismo es en gran medida la historia de los ideales igualitarios, perseguida ya sea a través de la abolición completa de la propiedad privada –que era considerada por Rousseau como la causa principal “de la desigualdad entre los hombres”- ya sea a través de una gama de políticas públicas destinadas a promover la justicia social mediante diferentes formas de redistribución de los ingresos (...). El ethos de la igualdad que caracteriza a la izquierda encuentra confirmación en su contrario, la defensa fundamental del ethos –si se puede llamar así- de la desigualdad (...). Si entendemos por “izquierda” un compromiso histórico para luchar a favor de un mundo más equitativo y más vivible, la marcha es todavía larga- al menos si ampliamos nuestro horizonte más allá de nuestras fronteras nacionales, como debiéramos hacerlo en esta era de globalización. En lo que concierne al futuro de la izquierda, la humanidad no ha alcanzado en ningún caso el “fin de la historia”. No está tal vez sino en su inicio”.

incentivo en el aporte de cada cual a la sociedad. El principio del mérito sería así aquel que debe presidir la fase temprana del socialismo<sup>61</sup>. La distribución según el principio de las necesidades sería aplicable según su viabilidad a lo largo del tiempo, viabilidad que sin embargo supone resolver la cuestión de los incentivos para incrementar el tamaño total del ingreso. El compromiso entre el fin –distribuir según las necesidades– y los medios –establecer incentivos sin relación con las necesidades pero que hacen posible el incremento de las capacidades para satisfacerlas– permanecen en el centro de los debates sobre la distribución del ingreso.

Diversos enfoques reformadores igualitarios, radicales, contemporáneos no comparten la idea de que la estatización de la propiedad privada de los medios de producción permita resolver el problema de la explotación y de la maximización de las capacidades de producción mediante esa forma de apropiación centralizada, sino que procuran hacerlo mediante intervenciones no disruptivas del tejido económico, que modifican el carácter irrestricto de la propiedad privada para generar situaciones de mayor equidad distributiva que las que resultan de la apropiación privada generalizada de los medios de producción y de mercados desregulados.

En un plano teórico, en el contexto de la corriente del “marxismo analítico”, John Roemer (1995, 1996) desarrolló su versión de la aspiración socialista sobre una base expresa de preferencia ética antes que de la emancipación que resultaría de procesos históricos inevitables y del amplio desarrollo ulterior a la estatización de las fuerzas productivas que permitiría la distribución según las necesidades, como en el enfoque marxiano. Dicho autor establece un enfoque normativo en base a la preferencia por la igualdad de oportunidades de autorrealización (entendida como desarrollo y aplicación de los talentos de un individuo de forma que den sentido a la vida, siguiendo la concepción de superación de la alienación de Karl Marx) y bienestar (vinculado a la realización de un plan de vida en el sentido de John Rawls), de influencia política y de estatus social. Para Roemer, el Estado de bienestar debe redistribuir más allá de la pertenencia directa al proletariado, pues quienes no poseen sino su fuerza de trabajo “no constituyen ya una mayoría en las sociedades capitalistas avanzadas”, ni “son tampoco de una manera evidente miembros de la clase obrera productiva los más necesitados (minorías raciales, especialmente las mujeres dentro de esas minorías, parte de los ancianos, lo que dependen de la asistencia pública y los desempleados)”. Entonces, pregunta Roemer: “¿sólo quienes producen riqueza merecen recibirla, o debería recibirla todo el mundo en la medida en que tenga un derecho a la autorrealización y al bienestar? El único argumento ético sólido a favor del socialismo es el argumento igualitarista (...) Los socialistas deberían no ser dogmáticos acerca de qué tipos de derechos de propiedad sobre los medios de producción conducirían a las tres igualdades (...) El vínculo entre el socialismo y la propiedad pública es tenue. Los socialistas deberían desear los derechos de propiedad conducentes a una sociedad capaz de promover óptimamente la igualdad de oportunidades para todos”.

En este contexto, Roemer señala que la igualdad de bienestar y autorrealización, como completa igualdad de resultados, siguiendo a John Rawls y su idea de las

<sup>61</sup> En la Unión Soviética el sistema salarial estaba basado en remunerar el trabajo, incluyendo incentivos materiales, lo que fue criticado en la etapa de las comunas rurales y durante la revolución cultural en China, así como en las primeras etapas de la revolución cubana, que valoraron incentivos no materiales.

*desigualdades justas*, implicaría para la sociedad la obligación de suministrar dotaciones gigantescas de recursos a quienes se propusieran objetivos caros e irrealistas; en cambio, “apelar a la igualdad de *oportunidades* de bienestar me impone una cierta responsabilidad de elegir objetivos generadores de bienestar que sean razonables”. En efecto, Roemer afirma la necesidad de que las personas sean compensadas por los impedimentos y dificultades causados por *condiciones* que no pueden controlar. Las *oportunidades* están insertas en *condiciones, situaciones y posiciones* históricamente construidas, que determinan en alto grado los resultados. Si la desigualdad resulta de causas ajenas a la voluntad de los individuos y es producto de factores que no controlan, como la desigualdad de dotaciones iniciales de recursos heredadas por las familias, el control de excedente económico en el proceso de producción o simplemente contingencias a lo largo de la vida, se justifica que el Estado busque mejorar de la manera más eficiente posible la suerte de los más desfavorecidos, redistribuyendo recursos en su favor. Se entiende en este enfoque y sus complementos provenientes de la economía moderna de la información, que las fallas de mercado (imposibilidad de proveer bienes públicos, existencia generalizada de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción) y las asimetrías de poder en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) son de una magnitud suficiente en la vida económica real como para que, si bien puede considerarse poco objetable el argumento de garantizar el derecho de propiedad para los bienes personales legítimamente adquiridos, sea más difícil concebir el derecho de propiedad de los activos económicos como derecho absoluto. Este derecho debe considerar la sujeción al interés colectivo al menos en lo que se refiere al control de las fallas de mercado y de los “males públicos” que emanan de esos derechos de propiedad, entre los cuales se encuentran las diferencias distributivas no legítimas o no atribuibles a las personas.

Por su parte, Gerald A. Cohen (2011), vinculado al grupo del “marxismo analítico”, concibe a la sociedad como una red de provisión mutua y define a la aspiración socialista como la extensión del ideal de comunidad (“la reciprocidad comunitaria es el principio antimercado según el cual yo le sirvo a usted no debido a lo que pueda obtener a cambio por hacerlo, sino porque usted necesita o requiere de mis servicios, y usted me sirve a mí por la misma razón”, 2011:33) y de justicia (en términos de “igualdad socialista de oportunidades”) a toda la vida económica. Considera que todo mercado, incluso el socialista sin clase capitalista –con distribución per cápita al nacer de porciones de los bienes de capital a cada ciudadano– defendido por Roemer y otros partidarios del “socialismo de mercado”, es un sistema depredador en tanto está basado en la codicia de los participantes y en el temor (los demás son una amenaza al propio éxito). La genialidad del mercado según Cohen (2011:62) “reside en que 1) recluta motivaciones bajas para 2) fines deseables; pero 3) también produce efectos no deseados, incluida una significativa e injusta desigualdad”. Para superar los efectos del capitalismo de mercado, distingue tres tipos de igualdad de oportunidades: *la burguesa*, que procura eliminar las restricciones de estatus socialmente construidas, como las del feudalismo o el racismo, causadas por asignaciones de derechos y/o prejuicios sociales intolerantes; *la liberal de izquierda*, que apunta a remover las restricciones provenientes de la cuna y de la educación, que implican desventajas de condiciones de trabajo y de vida, de modo que solo el talento natural y las opciones personales determinen la

suerte de cada cual; finalmente, la *igualdad de oportunidades socialista*, busca corregir todas las desventajas no elegidas, de las que razonablemente no se puede responsabilizar al agente mismo, ya sea de tipo social o natural. Las diferencias en el resultado solo deben reflejar diferencias de elección (por ejemplo en los gustos de consumo o entre trabajo y ocio), es decir las preferencias individuales y de elecciones entre estilos de vida cuando su satisfacción lleva a un comparable disfrute agregado de la vida. Estas diferencias no constituyen desigualdades condenables desde el punto de vista de la justicia.

Cohen menciona que las “elecciones lamentables” (como por ejemplo elegir consumir bienes que no cumplen con las expectativas de la persona o elegir un trabajo no acorde con las oportunidades de trabajo que derivan en una mayor fortuna final) pudieran ser, en cambio, problemáticas. En tanto constituyen “desigualdades de provecho agregado” por diferenciales de esfuerzo y/o preocupación de personas que inicialmente están en absoluta igualdad de condiciones y que son iguales incluso en sus capacidades de esforzarse y ser cuidadosas. Cohen considera que no son tan relevantes, salvo que se combinen con la desigualdad que emana de la “suerte en las opciones”, que sí considera ampliamente problemática, aunque consistente con su definición de igualdad de oportunidades socialistas. Esta suerte incluye, en su razonamiento, desde lo que ocurra con diversos individuos en los juegos de azar (siempre evitables y cuyos resultados no constituyen una injusticia), pero sobre todo en su extensión en el desempeño en el mercado (elección de tipo de trabajo o de inversión, por ejemplo, con rendimientos diferenciados no previsibles), “el casino del que es difícil escapar” y que produce desigualdades “teñidas de injusticia”, pues contradicen el segundo gran principio de organización social justa –junto al de igualdad socialista de oportunidades–, es decir lo que llama el *principio de comunidad*. Este incluye, para Cohen, que a las personas les importen los demás y que siempre que sea necesario y posible, cuiden de ellos, y que además se preocupen de que a los unos les importen los otros. Así, ciertas desigualdades que no pueden restringirse o prohibirse en nombre de la igualdad socialista de oportunidades si debieran serlo en nombre del principio de comunidad, como la acumulación de unos en presencia de la privación de otros, aunque la primera no sea necesariamente injusta respecto de la segunda en tanto haya respetado la igualdad socialista de oportunidades. Para Cohen, hacer realidad estos principios choca con el poder capitalista establecido y con la propensión egoísta (postula que en casi todos la hay junto a la propensión a la generosidad) y requiere de la acción política, aunque según Cohen “ahora no sabemos cómo hacerlo”. Pero afirma que es necesario mantener el horizonte de estos principios como un ideal a alcanzar, mientras “en un sistema económico en el que la elección motivada por el propio interés de todas maneras sigue en vigor -aunque ahora con un alcance restringido- hay formas de introducir elementos fuertes de los conceptos de comunidad e igualdad. Una manera posible de hacerlo que nos resulta conocida es mediante la institución de un Estado de bienestar, que saca del sistema de mercado muchos bienes para satisfacer necesidades.” Dubet (2011) argumenta en el mismo sentido que es necesario mantener el horizonte de lo que llama la “igualdad de posiciones”, es decir limitar las eventuales “desigualdades justas” que emanen de la igualdad de oportunidades a través de la disminución de las brechas sociales cualquiera sea su origen o legitimidad.

Michael Walzer (2001) sostiene con pertinencia que existen diversas “esferas de justicia”. Defiende una concepción de igualdad compleja que supone se preserve la separación de las diversas esferas de la vida social y la inconvertibilidad de las categorías de bienes constitutivas de cada una de esas esferas. Así, el peso igual de cada ciudadano en el proceso de decisión política, el derecho igual de cada trabajador a participar en las decisiones de su empresa, el acceso al éxito escolar según el solo criterio del mérito o el acceso a las atenciones de salud en función solo de las necesidades y no del ingreso de cada cual, son diversos criterios de igualdad relevantes en su esfera pero irreductibles el uno al otro. Siguiendo el criterio de Walzer, en la configuración global de una situación de igualdad compleja, el criterio de igualdad de resultados y de reducción de la brecha de posiciones puede ser pertinente si se aplica a determinados dominios específicos, como la seguridad humana, la atención de salud o el derecho a ingresos básicos, y el de igualdad de oportunidades a otros dominios, como el de la actividad económica lucrativa. Este enfoque de diversas esferas permite discutir sobre los criterios igualitarios pertinentes para unas y otras políticas públicas susceptibles de ser aplicadas por los organismos internacionales, los gobiernos y las entidades administrativas sub-nacionales. Rosanvallon (2011:405) sostiene que en el enfoque de Walzer, cabe lidiar con distintas categorías de desigualdad y propone plantear el problema de la igualdad en términos positivos llevándola a las tres maneras de relacionarse con otros: “en una posición relativa, en interacción y en un vínculo de participación”. A su juicio, estos elementos deben confrontarse y articularse para “dar un horizonte realista al proyecto de una sociedad de iguales como figura democrática” sobre la base de “la afirmación de las singularidades, la atención a la reciprocidad y el desarrollo de la comunalidad”. Rosanvallon postula que lo que llama “igualdad-relación” está en condiciones de otorgar una mayor legitimidad a las acciones de redistribución.

De estas argumentaciones podemos retener, en términos de acción política, que avanzar a una sociedad justa “implica tanto una condena de la explotación capitalista -por basarse en una injusta desigualdad en la distribución de los medios de producción-, como un apoyo al Estado de bienestar” (Roemer, 1995:21), para redistribuir al margen del mercado y disminuir las brechas en los activos y los ingresos de acuerdo al principio de comunidad y de reciprocidad, en palabras de Cohen, o al de singularidad, reciprocidad y comunalidad, en palabras de Rosanvallon.

Se debe, en este sentido, reemplazar progresivamente el predominio del impulso ilimitado de acumulación por una economía plural gobernada por la democracia y orientada a satisfacer las necesidades humanas y preservar los bienes comunes. Esto no se podrá lograr sin una cooperación acentuada en el espacio mundial con nuevas regulaciones políticas, económicas, sociales y ambientales. Pero es en los Estados-Nación y en el espacio local donde los procesos de cambio deben arraigarse en primer lugar. Ahí, el igualitarismo democrático moderno debe promover una nueva economía mixta con mercados pero no de mercado, con Estado fuerte pero no estatizada, que integre cuatro lógicas económicas:

1. **La de la planificación de la provisión pública de bienes y servicios de consumo colectivo** (seguridad, infraestructura y equipamientos sociales, conocimiento), o con fuertes externalidades (educación, cultura, salud, innovación), que deben ser objeto de acceso gratuito o parcialmente subsidiado en tanto sean útiles a la sociedad y que el

mercado no provee o provee en magnitudes insuficientes, mediante empresas y administraciones estatales (con participación local y comunitaria cuando sea posible y eventualmente producción privada licitada cuando minimice costos a la colectividad). Su financiamiento debe provenir de impuestos progresivos al ingreso, a la propiedad y al consumo e impuestos al “ingreso tecnológico”<sup>62</sup>, al patrimonio hiperconcentrado<sup>63</sup> y a las rentas provenientes de la actividad financiera y la explotación de recursos naturales de propiedad de naturaleza colectiva cuya apropiación privada no tiene justificación;

**2. La de la institucionalización de ingresos de reemplazo frente al desempleo, la enfermedad, la vejez** (financiados por aportes progresivos basados en las rentas del trabajo y el capital), y de distribución universal de ingresos básicos disponibles para todos (financiados con impuestos generales), especialmente frente a la perspectiva de una caída tendencial de la creación de empleo asalariado –desde donde la mayoría de la población obtiene sus ingresos y el vínculo con la protección social- en las economías de mercado intensivas en capital, dados los cambios tecnológicos en curso, y que da lugar a un proceso inevitable de, en palabras de Paul Jorion (2013), “gran transformación” del empleo tradicional;

**3. La de la producción programada de bienes y servicios por una economía social y solidaria de carácter cooperativo y de interés colectivo**, inserta en redes locales de reciprocidad, con acceso al crédito provisto por entidades públicas subsidiada en tanto tenga capacidad de producir integración social a través del empleo y la actividad de prestación de servicios a las personas más vulnerables y en tanto esté asociada a los circuitos cortos de producción-consumo que dinamicen las economías locales<sup>64</sup>;

**4. La de la producción descentralizada de bienes y servicios por empresas privadas competitivas con fines de lucro pero capaces de producir con eficiencia en gran escala**, insertas en y para los mercados domésticos y globales, pero con utilidades que

pagan impuestos y una actividad sujeta a la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo, a reglas antimonopólicas y de responsabilidad social y ambiental, y con participaciones accionarias de fondos de los trabajadores que den lugar a incidencia en la gestión, en un contexto de estrecha regulación financiera<sup>65</sup>.

Una redistribución de ingresos y activos económicos mediante criterios de igualdad socialista de oportunidades y en base al principio de comunidad, que sea democrática, estable y que mantenga dinámicas de crecimiento-decrecimiento, no supone dejar de apoyarse en mercados descentralizados, pero si regularlos sistemáticamente y restringir desde el Estado democrático, el derecho absoluto de propiedad de los activos económicos. Esta restricción es indispensable para limitar la concentración y monopolización de la oferta, permitir el control de las fallas de mercado y de los “males públicos” que emanan de esos derechos de propiedad -entre los cuales se encuentran las diferencias de ingresos no legítimas- y distribuir socialmente parte de los beneficios de las empresas más allá de la retribución de mercado<sup>66</sup>.

Para aminorar sustancialmente las desigualdades de ingreso cabe entonces estructurar acciones regulatorias y subsidios ex ante, que incluyen:

a) La “gran transformación del trabajo” (con derecho a la sindicalización y negociación colectiva generalizada, salarios mínimos y despido compensado, participación salarial en las utilidades en la empresa tradicional, junto a la formación permanente de la fuerza de trabajo en oficios y especializaciones, subsidios de acceso al trabajo formal para jóvenes, desempleados de larga duración y personas con capacidades diferentes y sobre todo, crecientes programas de empleo y actividad en la economía social financiados en base al incremento de productividad del empleo tradicional);

b) Establecer un derecho de acceso sin costo a la educación, con escuelas y universidades efectivas, intervenir el acceso a los activos productivos mediante una política de fomento a la innovación, ampliando el acceso al crédito y las transferencias tecnológicas, ampliando el alcance de la economía social y solidaria sin fines de

<sup>62</sup> De acuerdo a Passet (2000: 216): “Pese a su denominación (el ingreso ‘tecnológico’) no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”.

<sup>63</sup> Para una justificación de la necesidad de este impuesto ver Piketty (2013).

<sup>64</sup> El primer principio de la economía social señala que cada cual participa en ella no según su aporte de capital sino según su adhesión en tanto persona a esta actividad, adhesión que puede ser ofrecida a quienes carecen de oportunidades de empleo mercantil. El segundo principio establece que una parte al menos del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así, poco a poco, de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompe el aislamiento y un ingreso (salvo en el caso del voluntariado, muchas veces muy importante en este tipo de iniciativas), sino el proyecto social que desarrolla. La empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en su finalidad social.

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

<sup>65</sup> En un contexto de este tipo, siguiendo a Hodgson (1999) “la firma no tiene que competir simplemente por utilidades sino por nuestra confianza. Para obtenerla, debe abandonar la maximización de utilidades, e incluso la satisfacción del accionista, como los objetivos únicos de la organización. Su misión explícita debe residir en otros aspectos: calidad del producto, satisfacción del consumidor, prácticas de negocios éticas, políticas ambientalmente amigables, por ejemplo”.

<sup>66</sup> En palabras de Pierre Rosanvallon (2000), “es necesario replantear el contrato salarial. ¿Por qué? Porque éste ha sido concebido y pensado desde hace un siglo para organizar la producción de los trabajadores reunidos en empresas cada vez más grandes, que sólo podían ser representados por organizaciones colectivas: los sindicatos. Es el derecho más que el contrato social de la empresa el que puede y debe hoy día ser el vector del progreso social para reducir las desigualdades de situaciones materiales o de estatus. Es necesario pensar en términos del derecho del hombre a trabajar. Es desde el exterior de la empresa y no al interior de ella que se juega la homogeneización del mundo trabajador (...). Esta identificación del Estado-providencia con una especie de sociedad aseguradora, está llegando de esta manera a su fin. Asistimos hoy día a una separación progresiva de dos universos: el de la seguridad social y el de la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los cotizantes y de los que tienen derechos, el conocimiento acrecentado de las diferencias entre los individuos y los grupos, se conjugan para sacudir violentamente la visión aseguradora de la solidaridad. Dichas evoluciones conducen en cambio a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad”.

lucro y el rol de las empresas y servicios públicos en la provisión de servicios básicos y bienes públicos;

c) Establecer políticas antimonopolio efectivas y reformar los gobiernos corporativos, asegurando la participación diversificada de intereses en las empresas de mayor escala, incluyendo la de los asalariados en la propiedad.

Las acciones de corrección ex post deben constatar que la desigualdad será mayor o menor según la magnitud y estructura de los impuestos, ya sea directos (progresivos a la renta, a la propiedad, a las herencias, al acceso a los recursos naturales, minimizando los efectos distorsionadores) o indirectos, es decir diferenciados al valor agregado y a las importaciones, especiales al consumo de males, como el daño a la salud, la contaminación local y la huella de carbono que incide en el calentamiento global. La estructura y nivel de gasto público tendrán la misma consecuencia, incluyendo el gasto en bienes públicos y en externalidades positivas que mejoran el bienestar de la mayoría y/o de los peor situados; gastos universales en bienes asegurables de protección social y gastos redistributivos directos en especie y en dinero para asegurar un cierto grado de bienestar básico universal acorde con la capacidad de la economía.

Frente a la objeción de que éstos mecanismos exteriores al mercado son grandes fuentes de desincentivo de la actividad económica, el socialismo moderno está llamado a afirmar que los seres humanos no están condenados a funcionar de acuerdo a incentivos motivados por el afán de lucro y la maximización del interés propio en sociedades individualistas, jerarquizadas e injustamente desiguales, sino que es posible y en muchos sentidos más eficaz y realista, favorecer la reciprocidad comunitaria, la cooperación y la defensa del interés general en las organizaciones con fines económicos<sup>67</sup>.

Entre el igualitarismo moderno y el neoliberalismo económico subsiste entonces una divergencia acerca de las motivaciones en la conducta del ser humano. Pero tiene con el liberalismo político una zona de confluencia en lo que se refiere a la defensa de las libertades civiles y políticas. El liberalismo político se define por cuatro principios. El primero es el rechazo del absolutismo, que implica la limitación de las esferas de intervención del Estado y por tanto el reconocimiento de una autonomía de la sociedad civil respecto de aquel. El segundo principio es el de la soberanía del pueblo, ejercida por medio de sus representantes, que expresan, mediados por partidos políticos, a los diversos grupos de individuos animados por intereses. El tercer principio deriva del primero y le reconoce a los individuos y grupos de individuos, libertades que se transforman en un principio y un valor. El

<sup>67</sup> El axioma liberal del individualismo sistemático es a los menos reduccionista: desde la experimentación en las ciencias cognitivas Michael Tomasello (2010) nos informa que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que "los Homo sapiens están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales y que "las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales". Karl Polanyi (1944, 2003:94), ya documentaba que "el hombre no actúa para salvaguardar sus intereses individuales en la posesión de bienes materiales, sino para salvaguardar su posición social, sus derechos sociales, sus activos sociales" y que "valúa los bienes materiales sólo en la medida en que sirvan a este fin".

cuarto principio también deriva del primero y es la neutralidad del Estado en relación a las opiniones religiosas y las convicciones particulares, con la consecuente exigencia de tolerancia y laicidad.

Es difícil imaginar que puedan existir libertades políticas y civiles con el monopolio estatal de la economía y del empleo, por lo que la democracia supone grados necesarios de pluralismo económico en cuanto a la estructura de propiedad. Donde emergen las objeciones igualitarias al liberalismo es cuando se deriva del cuarto principio, el de la neutralidad respecto de los valores religiosos y morales, un derecho de propiedad absoluto, es decir que los individuos persigan su propio interés económico particular sin otra limitación que la libertad de otros de emprender y de comprar. No obstante, las fallas de mercado (en la provisión de bienes públicos, en la existencia de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción, y la lista es larga en cualquier texto convencional de economía del bienestar) y las asimetrías en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) son de tal magnitud que, si bien es inobjetable la defensa liberal del derecho de propiedad para los bienes personales, el derecho de propiedad de los activos económicos no puede ser absoluto si no se quiere instaurar situaciones de dominación y subordinación y debe en ese caso estar sujeto a principios de igualdad de oportunidades y de comunidad como los desarrollados más arriba. Esto supone la regulación de su ejercicio por la ley democrática.

El igualitarismo moderno rechaza entonces la deriva del liberalismo político hacia el liberalismo económico, pues **la neutralidad del Estado en relación a toda concepción moral suele desencadenar procesos de concentración de los recursos económicos y de poder de tal magnitud que resultan manifiestamente contrarios al funcionamiento de una sociedad democrática y terminan por negar la realidad de las libertades individuales**. Esto no supone condenar genéricamente los mercados, pues rechazar todo intercambio basado en precios es casi tan extravagante en una sociedad compleja como estar en contra de las conversaciones entre las personas (aunque ciertas conversaciones sean infames y causen problemas a terceros, o incomoden a los propios interlocutores), pero si supone intervenirlos para ponerlos al servicio de la exigencia igualitaria.

La modernidad ha permitido consagrar la idea esencial según la cual no existen jerarquías sociales naturales y que las diferencias humanas son enriquecedoras cuando no se traducen en dominación y subordinación de unos seres humanos por otros, y a partir de ahí desarrollar los valores civilizatorios contemporáneos, que tienen en la democracia política basada en la protección y promoción de los derechos humanos su mejor expresión. Pero la libertad —es decir la expresión de la diversidad, de la no uniformidad, de la autonomía, que es una de las grandes promesas de la modernidad— debe poder ser ejercida en plenitud por todos y no sólo por una minoría privilegiada económicamente. De ahí la oposición igualitaria a la sociedad de mercado que promueve el neoliberalismo, aquella donde predomina la acumulación ilimitada de capital y en que el afán de lucro se instala en todos los ámbitos de la vida colectiva...en nombre de la libertad individual, que termina siendo la libertad de unos pocos.

### III. CONSTRUIR EL FUTURO COLECTIVO

Las sociedades contemporáneas no sólo enfrentan los clásicos problemas de la desigualdad económica y social, sino además riesgos colectivos crecientes en materia política (la degradación de la democracia y la abstención), económica (las crisis recurrentes y el desempleo estructural) y ambiental (la amenaza acuciante del cambio climático que requiere de drásticos cambios en los hábitos de consumo, producción y generación de energía), así como la expansión de la droga y la criminalidad. También deben hacerse cargo del cambio cultural que suscitan la mundialización de las comunicaciones, la aceleración de la globalización de las economías y las nuevas tecnologías de la información y de las biotecnologías como motor del cambio tecnológico.

Este último aspecto tiene fuertes consecuencias éticas y abre nuevas interrogantes sobre el modo de convivir en sociedad y sobre los límites a establecer en la intervención sobre los genes y los embriones y qué hacer con los productos genéticamente modificados, lo que no puede ser dejado sólo en manos de los científicos y menos de los poderes económicos privados.

Dominar el futuro colectivo, y sustraerlo de la lógica mercantil, es entonces cada día más necesario para que el progreso técnico permita lo mejor (el más amplio bienestar y bien vivir, es decir expandir la calidad de vida en su dimensión de incremento de los espacios de convivencia humana más allá del trabajo para la subsistencia, donde lo prosaico deje espacio a la imaginación y la realización humana, y en su dimensión de respeto y valorización del medioambiente, del enraizamiento cultural y de la apertura a las otras culturas) y no contribuya a agravar lo peor (la explotación económica y la dominación política y de género, la discriminación étnica y sexual, las diversas formas de violencia, la degradación ambiental y urbana, la manipulación genética descontrolada).

El enfoque socialista, y su crítica histórica al predominio del capital, debe incorporar en su horizonte producir una metamorfosis de la sociedad que invierta progresivamente la hegemonía de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, procure pasar del “siempre más” al “siempre mejor” y no plantee a la sociedad el logro del objetivo unívoco del crecimiento del PIB<sup>68</sup>. Disminuir drásticamente las emisiones de carbono y otros gases con efecto invernadero (como el metano, propio de la crianza de animales en gran escala, acompañada de una creciente y devastadora deforestación) y regenerar la biodiversidad en ecosistemas preservados de la interfe-

rencia humana depredadora, supondrá nuevos objetivos en la esfera económica y desencadenar una transición energética de gran envergadura y de cambios en los modelos y hábitos de consumo hacia bienes cuya producción minimice la extracción destructiva y no renovable del patrimonio natural y maximice la preservación del equilibrio de la biosfera.

**El crecimiento definitivamente no es el desarrollo**, pues no considera los crecientes costos ambientales locales y globales ni la destrucción de las dimensiones cualitativas de la vida humana, ni el efecto colateral de una sociedad desarticulada y conflictuada, sometida a la desigualdad, al mal vivir y a la desconfianza. Tampoco el desarrollo es un fin en sí mismo si no es puesto al servicio de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, del mejoramiento de las condiciones de inserción política, económica y social de todos, incluyendo las mayorías que viven de su trabajo y de los grupos sociales precarizados o marginados, así como de la preservación del planeta en condiciones dignas para las futuras generaciones. La “calidad de vida responsable”, es decir con perspectiva de sustentabilidad, como meta última del desarrollo depende no solo de las condiciones de vida material (ingreso, consumo y riqueza), sino de la salud y de la educación, de las condiciones de vida cotidiana (como el derecho a un empleo y a una vivienda decentes), de la participación en los procesos políticos, del medio ambiente social y natural y de los factores que definen la seguridad personal y económica, como indican Stiglitz, Sen y Fitoussi (2008) en su reflexión sobre nuevos indicadores del desarrollo. Para estos autores, las desigualdades de las condiciones de vida forman parte integral de la calidad de la vida, de su comparabilidad entre países y de su evolución en el tiempo. Inspirada en este trabajo, la OCDE ha iniciado la construcción de indicadores para medir la calidad de vida en base a once dimensiones (comunidad, educación, medio ambiente, participación cívica, salud, vivienda, ingresos, trabajo, vida satisfactoria, seguridad, balance de la vida en el trabajo).

El desarrollo así concebido debe tener componentes tanto de crecimiento como de decrecimiento. Debe incluir metas de crecimiento de la productividad en la producción de bienes materiales útiles y durables, pero pasando del despilfarro a la “economía circular” que utiliza, desmonta y recicla los recursos, y también metas de crecimiento de la redistribución, de la educación y de la cultura, del urbanismo integrador y de la vida saludable y basada en la convivencia y la solidaridad que cuestiona el impulso ilimitado del consumo. Pero el desarrollo debe también incluir metas de decrecimiento del parasitismo financiero y comercial, del uso de las energías fósiles, de la economía de lo superfluo, del urbanismo destructor, de las contaminaciones depredadoras (Morin, 2003; Hessel y Morin, 2011). Como subrayan Payne y Phillips (2012:19), el desarrollo debe volver a ser un objeto de estrategia y de agentes que la llevan a cabo, como “una meta intencionada de algo o alguien”, retomando la visión de los clásicos de la economía política, y no un resultado de la acción del mercado y del crecimiento de la esfera material temperada por políticas sociales o ambientales de escala menor.

<sup>68</sup> En este sentido señala André Gorz (2008:15): “partiendo de la crítica del capitalismo, se llega invariablemente a la ecología política, la que, con su indispensable teoría crítica de las necesidades, conduce de vuelta a profundizar y radicalizar todavía más la crítica del capitalismo. Yo no diría que hay una moral de la ecología, sino más bien que la exigencia ética de emancipación del sujeto implica la crítica teórica y práctica del capitalismo, de la cual la ecología política es una dimensión esencial. Si partes, en cambio, del imperativo ecológico, puedes tanto llegar a un anticapitalismo radical como a un petainismo verde, a un ecofascismo o a un comunitarismo naturalista. La ecología no tiene toda su carga crítica y ética sino si las devastaciones de la Tierra, la destrucción de las bases naturales de la vida son entendidas como la consecuencia de un modo de producción; y que ese modo de producción exige la maximización de los rendimientos y recurre a técnicas que violan los equilibrios biológicos. Considero que la crítica de las técnicas en las que la dominación sobre los hombres y sobre la naturaleza se encarna es una de las dimensiones esenciales de una ética de la liberación”.

## IV EN CONCLUSIÓN

El capitalismo es la acumulación ilimitada de capital privado y corporativo en base al dominio y rentabilización del trabajo y de la naturaleza y una cultura del consumo compulsivo y suntuario. Esta acumulación tiende a subordinar a las instituciones del Estado y su capacidad de representar la voluntad social colectiva, con la consecuencia de la reducción de la democracia a la impotencia, la desarticulación del tejido social y la destrucción de los ecosistemas locales y globales. El estatalismo es la sustitución del mercado y de la democracia por la centralización política y económica en manos de una burocracia que domina el Estado sin respetar las libertades fundamentales de los ciudadanos y se reproduce autoritariamente en el poder, con consecuencias semejantes a las del capitalismo en materia de desigualdad económica y de status y de depredación de la naturaleza.

Estas no son las únicas alternativas posibles de organización de la sociedad, aunque hayan dominado en buena medida el siglo XX. También han existido esbozos de democracias sociales que tienen el potencial de ampliarse y concebirse como construcciones democráticas sistémicas, capaces de actuar eficazmente contra las explotaciones económicas y las dominaciones arbitrarias y al mismo tiempo preservar los ecosistemas. Esto supone la conformación de bloques históricos que alíen al mundo del trabajo y de la cultura tras un proyecto de equilibrio dinámico entre diversas esferas: la economía social basada en la cooperación y la reciprocidad, la economía de mercado regulada social y ecológicamente, la producción de bienes públicos desde el Estado-Nación y las democracias locales y la redistribución centralizada y periódica de los activos e ingresos, aplicando los principios de "igualdad socialista de oportunidades" y de "comunidad". También supone la conformación de una cultura del consumo y la producción responsables, con la ampliación sustentable de la base productiva, que incluye el crecimiento de las actividades socialmente útiles y el decrecimiento de las actividades parasitarias, depredadoras y destructoras de la biosfera, bajo el enfoque de que la reducción de la desigualdad y el "crecimiento complejo" pueden y deben, en el contexto de instituciones democráticas representativas y participativas, ser las dos caras de una misma moneda para avanzar a sociedades más justas, prósperas y responsables con las nuevas generaciones.

## REFERENCIAS

- Alesina, A., y Perotti, R. (1994).** "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature", Washington, The World Bank Economic Review, 8:3, pp. 351-371.
- Bobbio, N. (1986).** El Futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1989).** Izquierdas y Derechas, Madrid, Taurus.
- Bobbio, N. (1998).** "At the beginning of history", New Left Review I/231, pp. 82-90.
- Castoriadis, C. (2010).** "El Individuo Privatizado", Utopías, Santiago de Chile, Editorial Aún Creemos en los Sueños.
- Cohen, D. (2010).** La prosperidad del mal. Una introducción (inquieta) a la economía, Madrid, Taurus.
- Cohen, G.A. (2011)** ¿Por qué no el socialismo?, Buenos Aires/Madrid, Katz editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012).** Panorama Social, Santiago de Chile.
- Dahl, R. (2016).** La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos, México, Taurus.
- Dubet, F. (2011).** Repensar la Justicia Social. Contra el Mito de la Igualdad de Oportunidades. México, Siglo XXI Editores.
- Esping-Andersen, G. (2007).** Les Trois Mondes de l'Etat-Providence. Essai sur le Capitalisme Moderne. Paris, Presses Universitaires de France.
- Giddens, A. (1999).** La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia, Madrid, Taurus.
- Gorz, A. (2008).** Écologica, Paris, Editions Galilée.
- Habermas, J. (2009).** "¿Tiene aún la democracia una vocación epistémica?", en ¡Ay Europa!, Madrid, Editorial Trotta.
- Hessel, S. y Morin, E. (2011).** Le Chemin de l'Espérance, Paris, Editions Fayard.
- Hodgson, G. M. (1999).** Economics and Utopia. Why the Learning Economy Is Not the End of History, Londres, Routledge.
- Huber, E. y Stephens, J.D. (2001).** Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets, Chicago, The University of Chicago Press.
- Jorion, P. (2013).** "La grande transformation du travail", Le Monde.

**Judt, T. (2010).** Algo Va Mal, Madrid, Taurus.

**Lavigne, M. (1997).** Del Socialismo al Mercado, Madrid, Ediciones Encuentro.

**Martner, G. (2007).** Remodelar el Modelo. Reflexiones para el Bicentenario, LOM Ediciones, Santiago.

**Martner, G. (2012).** "Más Acá de la Utopía, más Allá del Pragmatismo", Buenos Aires, Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, N° 241, pp. 21-34.

**Martner, G. (2013).** "Las Instituciones de la Democracia y sus Contradicciones", Santiago de Chile, Políticas Públicas, Volumen VI, N° 2, pp. 67-78.

**Meyer, T. (2013).** "Recuperar la idea socialdemócrata", Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, N° 247, pp. 90-95.

**Morin, E. (2002).** Pour une Politique de Civilisation, Paris, Arléa.

**Morin, E. (2003).** "Quatre axes de réformes pour l'humanité", en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, Sortir de l'Économisme. Une Alternative au Capitalisme Néolibéral, Paris, Les Editions de l'Atelier.

**Nun, J. (2000).** Democracia: ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica 200.

**OECD. (2011).** Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising, Paris 211.

**Paramio, L. (2009).** La Socialdemocracia, Madrid, Los Libros de la Catarata.

**Passet, R. (2000).** La Ilusión Neoliberal, Madrid, Debate.

**Persson, T. y Tabellini, G. (2007).** "The Growth Effect of Democracy: Is It Heterogeneous and How Can It Be Estimated?" NBER Working Paper No.13150.

**Pettit, P. (2009).** "Program for a Progressive Politics: a Discussion Note", Discussion Papers, Fundación Ideas, Madrid.

**Payne, A. y Phillips, N. (2012).** Desarrollo, Madrid, Alianza Editorial.

**Piketty, T. (2013).** Le Capital au XXI<sup>e</sup> Siècle, Paris, Éditions du Seuil.

**Polanyi, K. (2003).** La Gran Transformación (1944), México, Fondo de Cultura Económica.

**Przeworski, A. (2010).** Qué Esperar de la Democracia, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

**Rawls, J. (1979) Teoría de la justicia,** México, Fondo de Cultura Económica [A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge, 1971].

**Rodrik, D. (2011).** The Globalization Paradox, Oxford University Press.

**Roemer, J.E. (1995).** Un futuro para el socialismo, Barcelona, Crítica.

**Roemer, J.E. (1996).** Theories of Distributive Justice, Harvard University Press.

**Rosanvallon, P.** "Una diferencia económica acaba con la convivencia", consultado en [http://cultura.elpais.com/cultura/2012/10/23/actualidad/1351011572\\_284875.htm](http://cultura.elpais.com/cultura/2012/10/23/actualidad/1351011572_284875.htm).

**Rosanvallon, P. (2011).** La Societé des Égauts, Éditions du Seuil.

**Rosanvallon, P. (2000).** La globalización exige un nuevo contrato social, PNUD, Santiago.

**Sartori, G. (2009).** La Democracia en 30 Lecciones, Madrid, Taurus.

**Schumpeter, J. (1942).** Capitalism, Socialism and Democracy. Nueva York, Cambridge University Press.

**Stiglitz, J., Amartya, S. y Fitoussi, J.P. (2008).** "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", consultado en <[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais\\_2008.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais_2008.pdf)>.

**Tomasello, M. (2010).** Por Qué Cooperamos, Katz Editores, Madrid.

**Van Parijs, P. (1996).** Refonder la Solidarité, Paris, Les Éditions du Cerf.

**Walzer, M. (2001).** Las Esferas de la Justicia, México, Fondo de Cultura Económica.

**Weber, H. (2003).** Le Bel Avenir de la Gauche, Paris, Seuil.

**Weber, H. (2011).** La Nouvelle Frontière. Pour une Social-Démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle, Paris, Seuil.

**Wilkinson R. y Pickett, K. (2009).** Desigualdad: un análisis de la infelicidad colectiva, Madrid, Taurus.

---

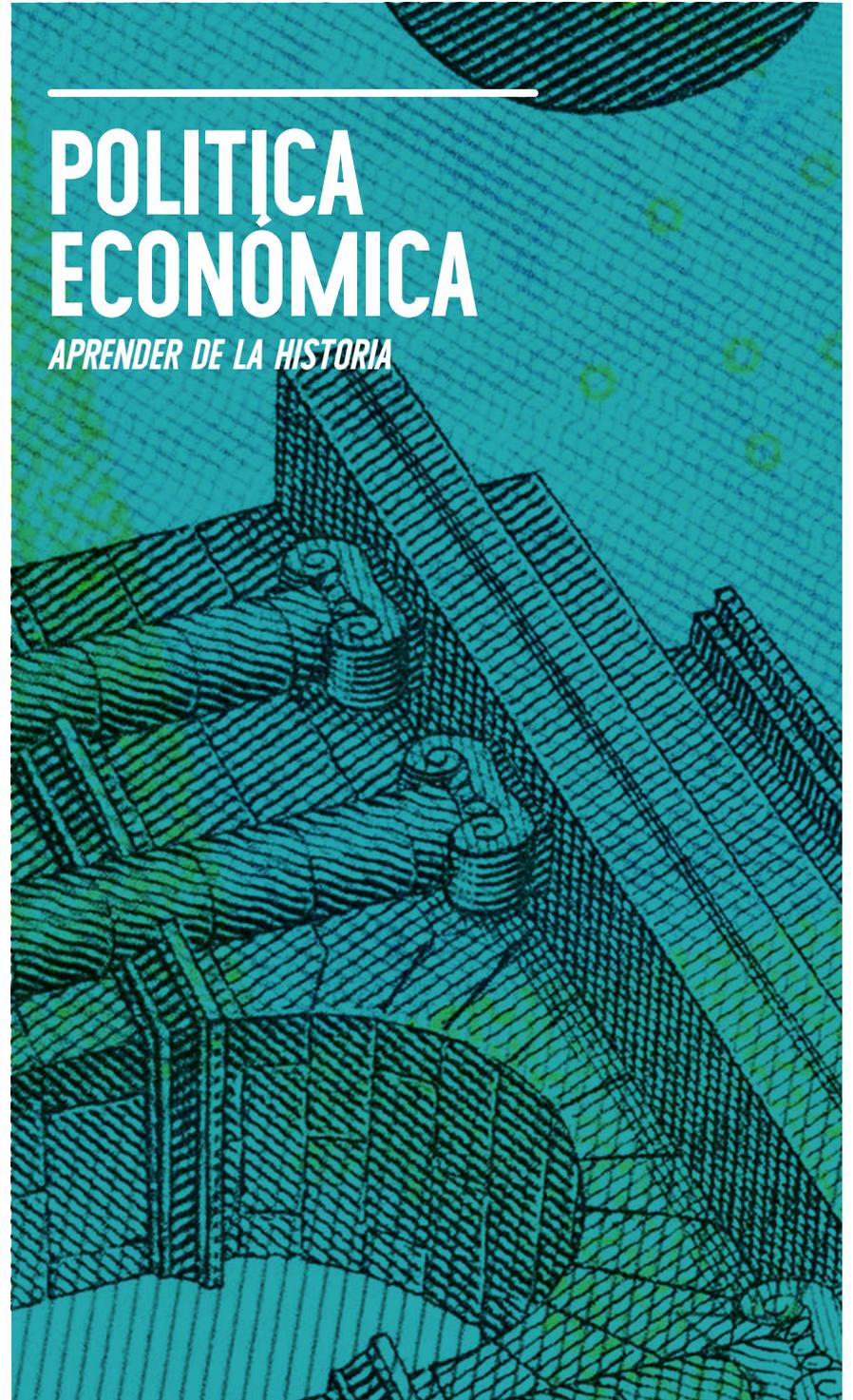
(\*) Economista de la Universidad de Paris I y Doctor de la Universidad de Paris X, actualmente profesor titular de la Universidad de Santiago de Chile. Ex Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-94) y de la Presidencia en el gobierno de Ricardo Lagos (2002-03), Embajador en España en el gobierno de Michelle Bachelet (2008-2010), Ex Secretario General (1994-95) y ex Presidente del Partido Socialista de Chile (2003-05).

Este texto es parte de un trabajo más amplio publicado por la Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

---

# POLÍTICA ECONÓMICA

*APRENDER DE LA HISTORIA*



# POLÍTICA ECONÓMICA: APRENDER DE LA HISTORIA

Por Rafael Urriola Urbina<sup>69</sup>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto destacar elementos relevantes para el diseño de una política económica, a partir de un examen estilizado de la relación entre el crecimiento y la desigualdad en la historia chilena. El trabajo se basa en la relación de tres variables fundamentales en la historia de Chile: el Índice de Gini, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y la relación de las remuneraciones con respecto al PIB, conocido como la distribución funcional del ingreso. En una segunda parte se compara, en particular, uno de los “períodos virtuosos” (1957-1972) con un “período vicioso” (1973-1988), destacando aquellos elementos de política económica que podrían diferenciarlos. Finalmente, se explicitan los elementos y políticas que deberían considerarse en una propuesta de desarrollo para Chile. En concreto, las políticas relevantes en el país desde fines de la II Guerra Mundial se resumen en la necesidad de: modernizar el agro en sus aspectos productivos como sociales; estabilizar la política fiscal y monetaria, en particular, controlando la inflación; diversificar la matriz productiva, reduciendo la dependencia del cobre; reducir las desigualdades y amplificar la inclusión social. Bastante se ha avanzado en las dos primeras y no suficiente en las siguientes.

## 1. ¿POR QUÉ MEDIR CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD?

La economía -como disciplina independiente- nace en el marco de las escuelas de filosofía y ética. El propio Adam Smith fue profesor de filosofía moral en la Universidad de Glasgow (Sen 1987<sup>70</sup>), tal así como Marx, cuya tesis de grado cubrió temas de filosofía. La preocupación inicial de los precursores de la disciplina pretendía dar respuestas tanto a la creación de la riqueza como a su distribución.

Solo desde los años 40 del siglo XX, con la aparición del trabajo de Kuznets<sup>71</sup>, se estimó que la desigualdad no era un problema de la economía porque el crecimiento –en su etapa inicial- implicaba mayor concentración del ingreso (mayor desigualdad) para estimular la inversión, pero luego –se dijo- por las propias lógicas del mercado, se distribuiría mejor la riqueza<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> El autor agradece los comentarios de Andrés Solimano y Salvador Marconi.

<sup>70</sup> Sen, A. (1987). *Ethique et Economie*. Francia: Ed. PUF., 1993.

<sup>71</sup> Kuznets, S. *National Income: A Summary of Findings*. 1946.

<sup>72</sup> Nótese que idéntico argumento se usó para crear el Fondo de Utilidad Tributaria (FUT) en Chile en 1984. “Esa revolución –indican académicos de la PUC y la U. Adolfo Ibañez- estuvo motivada por una deprimida economía y la necesidad urgente de inyectar estímulos a la inversión y la creación de empleo. Bajo el nuevo sistema se instauró el principio de tributación de los propietarios de las empresas sobre la base de la renta percibida, lo que significa que, mientras las utilidades no fueran

Esta ley de Kuznets fue el argumento que permitió defender la desigualdad durante varios decenios. En efecto, la forma de la distribución descendía hasta mediados de la década de los setenta (gráfico 1). Empero, T. Piketty<sup>73</sup>-entre otros- muestran que el concepto ideológico detrás de la curva que justificaba la inequidad para permitir el “despegue” no es tal, pues la inequidad se replica posteriormente -aún con mayor fuerza- una vez que se logra el crecimiento. Es decir, el retorno al aumento de la desigualdad, que en el gráfico siguiente se visualiza a partir de los años 80, echa por tierra la teoría de que es necesaria la desigualdad para obtener crecimiento.

### GRÁFICO 1.

Desigualdad de ingresos en EE.UU. (1910-2010).

Proporción de los ingresos percibidos por el 10% de mayores ingresos



Fuente: Piketty (2013).

Aun así, esta decisión de la economía clásica de descartar los debates sobre desigualdad tenía también por argumento que el mercado es eficiente y suficiente para distribuir los ingresos de acuerdo a la productividad de factores. Esta aseveración justifica los bajos salarios y que las utilidades también se ajustarían según criterios de mercado, tendiendo hacia una tasa común entre sectores productivos y entre empresas. No obstante, como se verá, existe una directa relación entre un mercado de trabajo reprimido y la baja participación de las remuneraciones, con índices de Gini elevados.

En la década de los noventa, posterior a la profunda crisis de los años 80, en la región de América Latina se destacó otro lineamiento que evitaba la discusión acerca de la desigualdad en la distribución de los ingresos. Esta era la política del “chorreo” que, en fin de cuentas, indicaba que lo importante no era lo que ganaban los ricos sino cuanto mejoraban los pobres. En esta perspectiva, existen trabajos

retiradas y se mantuvieran reinvertidas en la empresa, no se afectarían con los impuestos personales”. (R. Cerda, J. Correa, F. Parro y J. Peñafiel. El Fondo de Utilidades Tributables (FUT): elementos para la discusión. Estudios Públicos, 135 (invierno 2014), 39-87). No obstante, nunca se ha querido reconocer el carácter transitorio de esta medida y aún sigue vigente.

<sup>73</sup>Piketty T. Le capital au XXIème siècle. Seuil, France, 2013.

recientes como el de Hellebrandt y Mauro (2015)<sup>74</sup>. Las políticas de combate a la pobreza, definida, por lo demás, en niveles muy bajos en lo que se refiere al ingreso, fueron implementadas en toda América Latina. En Chile, con el estruendoso fracaso del modelo neoliberal en 1982 (caída de -14% en el PIB y alrededor de 25% en el desempleo), se crea el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH) que llegó a ocupar 228.491 personas en noviembre de 1983. Anteriormente, en 1975, cuando el PIB había caído en -13%, se había creado el Programa de Empleo Mínimo (PEM).

La preocupación por la desigualdad se ha trasladado, con frecuencia, al ámbito ético o al de la política (por cierto, muy imbricados). Algunos autores (por ejemplo, Anderson 2015<sup>75</sup>) se han planteado el mismo problema. “La falta de consenso existente en torno a la desigualdad contrasta con el aparente consenso construido alrededor de la necesidad de eliminar la pobreza. Se estudia la desigualdad por una diversidad de razones: para identificar sus fuentes, sus consecuencias, el grado en el que la desigualdad es deseable, los vínculos dinámicos entre desigualdad y pobreza, o tratando de discernir las grandes fuerzas estructurales que la impulsan”.

No obstante, de manera más reciente se ha intensificado el debate acerca de si la desigualdad es indiferente para el crecimiento o si hay alguna relación entre ambas variables. Cabe recordar que en la perspectiva keynesiana tradicional, la demanda efectiva sería el motor del crecimiento y, por lo tanto, siempre el multiplicador sobre la producción será mejor si hay mayores ingresos en la población. Como sea, la desigualdad se ha vuelto a imponer en las agendas regionales y nacionales<sup>76</sup>. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de la cual forma parte Chile, señala “... que las desigualdades de ingresos tienen una incidencia negativa y estadísticamente significativa sobre el crecimiento a mediano plazo. El aumento del Coeficiente de Gini en 3 puntos –como sucedió en los últimos 20 años para 16 países de la OCDE - hace perder 0,35% de crecimiento por año. Es decir, una pérdida acumulada de 8,5% del PIB en el período”<sup>77</sup>. El estudio establece que la tasa acumulada de crecimiento habría sido de 6 a 9 puntos porcentuales mayor en Italia, Gran Bretaña y Estados Unidos si no se hubiera ampliado la desigualdad de ingresos”.

Otros aseguran que la desigualdad no es problema que preocupe a la gente sino sólo sus propios ingresos. Un estudio de Wilkinson y Pickett<sup>78</sup>, que abarca más de

<sup>74</sup> Hellebrandt, T., y Mauro P. (April 2015). “The Future of Worldwide Income Distribution”. Luxembourg Income Study (LIS), Working Paper Series No. 635..

<sup>75</sup> Anderson, T. (2015) “¿Por qué importa la desigualdad?” Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, núm. 223. enero-abril de 2015 pp. 191-208 ISSN-0185-1918.

<sup>76</sup> “El Estado chileno tiene como prioridad el combate a la desigualdad, la pobreza, el hambre, y las injusticias”. Michelle Bachelet en 39 Conferencia de la FAO, Italia, 6 de junio de 2015. De otra parte, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en el Período de sesiones de 2014 indicó: “Estamos decididos a abordar la desigualdad y los desfases restantes en la consecución y los problemas pendientes, en particular para los Objetivos de Desarrollo del Milenio que distan más de ser logrados y aquellos en que los progresos se han estancado”.

<sup>77</sup> Cingano, F. (2014) “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”. OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

<sup>78</sup> Wilkinson, R. and Pickett, K. “Income Inequality and Social Dysfunction”. Annu. Rev. Sociol. 2009. 35:493–511 OCDE. Focus “Inégalités et croissance”.

50 países, arroja correlaciones significativas y positivas comparando países con menor y mayor desigualdad (medida a través del Índice de Gini) con numerosas y significativas variables como: menor esperanza de vida, suicidios, enfermedades mentales, encarcelamientos, nacimientos de hijos de madres adolescentes, obesidad, abuso de drogas o peor desempeño educacional. En Chile, la encuesta CEP de noviembre de 2014 arroja que el 57% de los entrevistados opinan que la desigualdad es inaceptable, "cualesquiera sean las circunstancias". En definitiva, el tema vino para quedarse... al menos por algún tiempo.

En Chile, hay pocos trabajos que consideran el largo plazo en la economía y parece importante –así como se evidenció en el caso de la curva de Kuznets- hacer un análisis de este tipo. En efecto, el estudio de Urriola (2015)<sup>79</sup> hizo una "inversión" en el razonamiento habitual de la teoría. Se hizo una definición de períodos a partir de las inflexiones que mostraba una serie larga del Índice de Gini (1850-2008) que presenta Rodríguez Weber.<sup>80 81</sup> y que representa un indicador de común aceptación para la distribución personal de los ingresos. Luego, se estableció la serie larga de crecimiento del PIB a partir de los datos de Díaz et. al. (2007)<sup>82</sup>, con correcciones de las estimaciones con datos de Cuentas Nacionales a partir de 1960. Adicionalmente, se consideró pertinente para efectos de evaluar desigualdades, incorporar un elemento relacionado con la distribución funcional de los ingresos. Este es el indicador de remuneraciones sobre el PIB (w/PIB) en que se usan estimaciones de Rodríguez W. y de las Cuentas Nacionales de Chile a partir de 1960. El cuadro 1 presenta los resultados de dicho ejercicio, aunque solo se examinarán los períodos más recientes, lo cual, por razones de espacio y del objeto de este artículo, parece adecuado.

## CUADRO 1.

Periodización de la relación PIB-Índice de Gini- w/PIB

PERIODO	Crecimiento PIB (*)	Crecimiento PIB per capita (*)	DESIGUALDAD (Gini) valores extremos (**)	w/PIB Valores extremos
1850-1874	3,4	1,8	0,51 - 0,57 (+6)	0,38 - 0,41
1875-1900	3,3	1,9	0,58 - 0,51 (-7)	0,40 - 0,43
1901-1929	3,6	2,2	0,51 - 0,58 (+7)	0,42 - 0,33
1930-1937	1,7	0,2	0,57 - 0,62 (+5)	0,39 - 0,25
1938-1950	3,2	1,4	0,60 - 0,5 (-10)	0,28 - 0,40
1951-1956	3,4	1,2	0,52 - 0,60 (+8)	0,38 - 0,31
1957-1972	4,3	2,0	0,59 - 0,46 (-13)	0,32 - 0,55
1973-1988	2,3	0,7	0,46 - 0,58 (+12)	0,39 - 0,30
1989-2008	5,6	4,2	0,55 - 0,55 (0)	0,31 - 0,38
Medias(***)	3,56	1,97	0,54	

(\*) Valores promedio por período; (\*\*) entre paréntesis se reporta el diferencial del indicador en el período; (\*\*\*) Medias 1850-2008

Fuente: Urriola (2015).

Si bien habría múltiples comentarios a esta periodización, lo que se pretende poner en evidencia es el análisis de las políticas económicas en cada uno de estos momentos históricos, lo que permite dar luces acerca de las tendencias que adquieren las variables de desigualdad en cada período, según los indicadores reportados en el cuadro anterior. En general, se examinan estas variables a la luz de promedios o de tendencias globales, que sin negar su utilidad, son menos sensibles a los efectos coyunturales de la política pública.

Del cuadro 1 se desprende que hay períodos "virtuosos" y períodos "viciosos" con respecto a las variables examinadas. Los primeros serían aquellos en que se reduce el Índice Gini y aumentan el PIB y la parte de las remuneraciones en el PIB y, por el contrario, en los momentos "viciosos", las tendencias serían opuestas en la evolución de estos tres indicadores.

En esta perspectiva, los momentos que se han destacado como de avances significativos en la reducción de la desigualdad explicitados por la variación del Índice de Gini serían 1938-1950 (-10) y 1957-1972 (-13). En este segundo período, además, el PIB crece por sobre la media y hay un notorio incremento de la participación de las remuneraciones con respecto al PIB. Por el contrario, los dos períodos de mayor incremento de la desigualdad son 1951-1956 (+5) y, especialmente, 1973-1988 (+12). En este último período, además, se manifiesta una notoria reducción en la tasa de crecimiento del producto, incluso superior a la época de la crisis mundial de los años 30, es decir, en el período 1930-1937 (Urriola 2015).

Ahora bien, puede sorprender que el período 1990-2008 no aparezca en esta caracterización lo cual obedece a que los tramos están definidos según el Índice de

<sup>78</sup> Wilkinson, R. and Pickett, K. "Income Inequality and Social Dysfunction". Annu. Rev. Sociol. 2009. 35:493–511 OCDE. Focus "Inegalités et croissance".

<sup>79</sup> Urriola, R. (2015) "Crecimiento y desigualdad". Chile 1810-2008. Una Mirada Post Piketty. Colección IDEAS Chile 21.

<sup>80</sup> Rodríguez Weber, J. (2014 a). "Income inequality in Chile since 1850". Paper to be presented at the Regional Conference Latin American Inequality in the Long Run, Buenos Aires.

<sup>81</sup> Rodríguez Weber, J. (2014 b). La Economía Política de la Desigualdad de Ingreso en Chile, 1850-2009. Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales – Programa de Historia Económica y Social Tesis de Doctorado en Historia Económica. En <http://cienciasociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2015/04/Rodr%C3%ADguez-Weber-Tesis-Final-Paginada.pdf>.

<sup>82</sup> Díaz B. José, Rolf Lüders, Gert Wagner (2007). Economía chilena 1810-2000, producto total y sectorial una nueva mirada. Documento de Trabajo N° 315.



No obstante, puesto que el objeto del presente trabajo es entregar lineamientos para el diseño de políticas públicas, será imprescindible hacer alusión a las políticas aplicadas a la fecha, con particular atención en los períodos bajo examen. En la parte final, se hará alusión al siguiente período, es decir el de los gobiernos de la Concertación.

## A. LOS ANTECEDENTES PARA LOS GOBIERNOS QUE COMIENZAN EN 1957

Antes que pasar revista a tales reformas cabe recordar que el malestar en Chile frente a las desigualdades venía en ascenso desde los años 30. No por casualidad, el candidato Jorge Alessandri derrotó a Salvador Allende por menos de 30.000 votos en 1958 y luego, en 1964, los sectores conservadores se vieron obligados a retirar su candidatura para dar paso a un reformismo, moderado para aquellos tiempos.

Como sea, la concentración de la propiedad y las desigualdades eran las banderas emblemáticas en el debate político y económico de la época. En enero de 1961, Ricardo Lagos E., publica su obra "La concentración del poder económico", que constituyó un hito en el debate sobre economía política. En cuanto a concentración, destaca el autor que en la agricultura "el 0,7% de los propietarios agrícolas dispone del 61,6% de la tierra cultivable de Chile y, a la inversa, el 83% de los propietarios dispone de sólo el 11% de la superficie" (ibid p.95). Por otra parte, "el 4,2% de las sociedades anónimas nacionales controla el 59,2% del total de los capitales" (ibid p.101). Asimismo, en lo que respecta a las industrias, aquellas de más de 200 empleados, que representaban el 3% de los establecimientos, otorgaban el 44% del empleo y se apropiaban del 52% del excedente bruto sectorial".

En 1958 apareció la obra "En vez de la miseria" del ideólogo de la Democracia Cristiana (DC), Jorge Ahumada, que planteaba que en Chile había una crisis integral y para superarla había que sobrepasar cuatro barreras fundamentales; el estancamiento de la agricultura; la inflación endémica; la muy desigual distribución del ingreso y el centralismo<sup>94</sup>.

En la óptica del desarrollismo representado por la Cepal (la estrategia de Industrialización basada en la Sustitución de Importaciones, ISI) aparece en 1959, el no menos famoso libro de Aníbal Pinto, "Chile, un caso de desarrollo frustrado"<sup>95</sup> en el que critica el modelo de desarrollo basado en la producción primaria exportadora o de "crecimiento hacia afuera", haciendo alusión a que los sectores dinámicos eran más bien los exportadores y que en la producción para el mercado interno se mantenían patrones con escasas variaciones tanto de productividad como de integración vertical. Pinto también enfatizaba el fracaso de la agricultura chilena para cumplir el papel estratégico en el desarrollo económico. Asimismo, ayudado por un estudio realizado en Chile por Nicholas Kaldor demuestra que el gran problema de

<sup>94</sup> Ahumada, J. (1958). En vez de la miseria. Ed. Del Pacífico, Santiago.

<sup>95</sup> Santa Cruz, A.P. (1959) Chile un caso de desarrollo frustrado. Ed. Universitaria, Santiago.

la inversión es que los empresarios invierten apenas el 11% de sus ingresos lo cual es una proporción demasiado baja. Lo anterior se observa en el cuadro 2.

## Cuadro 2.

Chile y Gran Bretaña: distribución de los ingresos brutos (utilidades, intereses, rentas) del sector propietario

	Chile	Gran Bretaña
Impuestos	14,7%	42,0%
Ahorros	21,0%	27,4%
Gastos	64,3%	30,6%

Fuente: Pinto (1959)

Por su parte, el estudio de Corfo de 1966<sup>96</sup>, también daba cuenta de los impactos negativos de la desigualdad y los bajos ingresos de las mayorías sobre el crecimiento económico: "La actividad manufacturera está atravesando por una crisis de crecimiento. La expansión futura de este sector dependerá básicamente del incremento de la demanda interna y de las posibilidades de exportación de productos manufacturados".

En fin, la "extranjerización" de la economía era motivo de críticas por parte de intelectuales y políticos. Por ejemplo, el impacto de la apropiación de los excedentes por parte del capital transnacional de EE.UU., desde América Latina, entre 1950 y 1965, arroja un flujo en favor de EE. UU. de 7.500 millones de dólares que tiene un impacto de alrededor del 7% del PIB y casi la mitad de la inversión bruta (Frank 1973<sup>97</sup>). Por otra parte, "La mitad de los desembolsos por concepto de servicios y cerca de una tercera parte del total de los ingresos corrientes de exportación son por las utilidades de los inversionistas extranjeros y por el servicio de la deuda pública exterior"<sup>98</sup>. En Chile, hasta 1966, tres minas de cobre norteamericanas producían el 54% del total del mineral siendo la diferencia obtenida por minas menores y pirquineros<sup>99</sup>. "Las remesas de utilidades y amortización del capital de estas compañías representaron el 1%-2% del PGB en el período 1950-1970" indicaba un texto de Cieplan<sup>100</sup> así como que el retorno sobre activos en Chile fue siempre superior al doble de lo que las mismas compañías obtenían en el resto del mundo.

## B. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN EL PERÍODO 1958-1972

La historiografía de los acontecimientos económicos, como se dijo, ha seguido otras periodizaciones (ya sea por los ciclos en su sentido tradicional, o bien por los gobiernos o grupos de gobiernos<sup>101</sup>), por lo que, probablemente, seguirán otras líneas de argumentación.

<sup>96</sup> Corfo. El desarrollo industrial de Chile. Informe presentado a la Comisión Económica para América Latina. 1966.

<sup>97</sup> Frank A. G. (1973). La inversión extranjera en el subdesarrollo latinoamericano. Quimantú. Santiago.

<sup>98</sup> Frank A. G. (1966) Servicios extranjeros o desarrollo nacional? Comercio Exterior, México Tomo XVI No 2 1966 En [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/644/14/CE\\_FEBRERO\\_1966\\_.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/644/14/CE_FEBRERO_1966_.pdf)

<sup>99</sup> Odeplan. División de minería. 1970.

<sup>100</sup> CIEPLAN. 110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990.

<sup>101</sup> Sin perjuicio que puedan coincidir con la periodización nuestra en base al índice de Gini.

De acuerdo a los antecedentes de la sección anterior, los tres gobiernos de este período (dado su signo político) tuvieron que enfrentar problemas similares: transformar el sector agrícola, estabilizar la política fiscal (una manera más general de explicitar la lucha anti-inflacionaria), potenciar el desarrollo industrial, mejorar la distribución de los ingresos y potenciar la inclusión social en su sentido económico y social. Ahora bien, en una perspectiva estratégica y de modelo de largo alcance, las perspectivas según cada presidente eran muy diferentes (modernización capitalista según Alessandri; socialismo comunitario para Frei Montalva; y, socialismo en democracia según Allende). Así lo caracteriza el profesor de historia Julio Reyes A.:

Atributos	Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964)	Eduardo Frei Montalva (1964-1970)	Salvador Allende Gossens (1970-1973)
<b>Posición Política</b>	Derecha	Centro	Izquierda
<b>Alianza de Gobierno</b>	Liberal - Conservador	Partido Demócrata Cristiano	Unidad Popular (es FRAP)
<b>Elección Presidencial</b>	Mayoría Relativa Congreso Pleno	Mayoría Absoluta (votos de derecha)	Mayoría Relativa Congreso Pleno
<b>"Lema" del gobierno</b>	"Gobierno de los gerentes"	"Revolución en libertad"	"Socialismo a la chilena"
<b>Propuestas Programáticas</b>	- Inicio de la Reforma Agraria - Liberación económica	- Ampliación de la Reforma Agraria - Chilenización del cobre - Promoción Popular	- Radicalización de la Reforma Agraria - Nacionalización del cobre - Área social de la economía

Fuente: J Reyes A. Chile 1958-1973. Los cambios estructurales, s/f.

Complementariamente, vale destacar los indicadores macroeconómicos centrales según cada instancia gubernamental que incluye este período.

### Cuadro 3.

Variación promedio de indicadores clave según gobierno analizado (período 1957-1972)

	Jorge Alessandri Rodríguez (1959-1964)	Eduardo Frei Montalva (1965-1970)	Salvador Allende Gossens (1971-1972)
<b>Crecimiento del PIB (%)</b>	4.4	4.5	3.9
<b>w/PIB (%)</b>	41.3 (1)	42.6	53.9
<b>Gini</b>	0.63	0.59	0.48
<b>Inflación (%)</b>	26.6	26.3	141.7
<b>Déficit (-) superávit fiscal % del PIB</b>	(-) 2.1	(-) 0.3	(-) 10.4

Fuente: Banco Central de Chile. Cuentas Nacionales

(1) Solo 1960-1964

Nota: El período global del estudio incluye parte del gobierno de Ibañez y de Pinochet pero sus políticas no se ven reflejadas en los años de este período.

Visto en la perspectiva histórica, cabe describir -con esquemas quizás demasiado estilizados- las políticas implementadas en cada uno de los gobiernos incluidos en este período. Como se señaló, el objeto de este trabajo no es el estudio de esos gobiernos -ni el espacio de este ensayo lo permitiría, sino hacer una suerte de seguimiento de las políticas instrumentadas en relación a los objetivos clave pre-anunciados.

## C. EL GOBIERNO DE JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ

El gobierno de Alessandri compartía esencialmente el diagnóstico que se ha presentado en la sección anterior. Su visión empresarial (había sido gerente de la Manufacturera de Papeles y Cartones, una de las empresas más grandes de Chile en la época) e ingeniero de profesión, le hacía pensar que el Estado había sido mal administrado y que era parte importante, más bien de los problemas que de las soluciones. Influenciado por las políticas de estabilización vigentes en la época y que además eran supervisadas estrictamente por el FMI, que condicionaba los créditos stand by para compensar los déficits fiscales -ya seculares-, expresó la intención de controlar la inflación y reducir el déficit fiscal como medidas prioritarias. Curiosamente, el primer año (1959), pese al cambio de moneda (1000 pesos = 1 escudo), la inflación persistió y, simultáneamente, el PIB se redujo en -5.7%.

### INFLACIÓN, TIPO DE CAMBIO Y POLÍTICA FISCAL

La inflación se redujo notablemente en los años siguientes (1960 y 1961) como consecuencia de una política de control del tipo de cambio con paridad cambiaria fija que, finalmente, no prosperó, puesto que luego volvió a los promedios inflacionarios del gobierno anterior. Es decir, el principal objetivo no fue cumplido lo que ayudó a mantener una efervescencia social puesto que el impacto inflacionario -como se sabe- es resentido fuertemente por los asalariados.

A solo 16 meses de haber asumido la presidencia, en mayo de 1960, se produce el terremoto más grande en la historia de Chile. A causa de aquello, pero esencialmente como resultado de la política monetaria cambiaria insostenible, se esfumaron las exigencias estabilizadoras. De esta forma, el déficit fiscal promedio 1960-1962 fue de -3.3%, el más alto de aquellos años.

Por su parte, el tipo de cambio fijo tuvo un fuerte impacto en el fomento de importaciones de bienes de capital pero empezó a perder credibilidad. En efecto, las dificultades en la balanza de pagos, el excesivo endeudamiento externo, producto de los créditos que financiaron gran parte de las obras gubernamentales, y el drástico descenso de las reservas de divisas (provocado no sólo por el terremoto, sino también por el retiro de los depósitos de la empresa privada y la baja del precio del cobre), obligaron al gobierno en 1962 a devaluar el escudo. En esta etapa, por primera vez desde la creación del Banco Central, se recurrió a una intensa utilización

<sup>102</sup> Inflación y resultado fiscal con datos de: Juan Braun-Llona, Matías Braun-Llona, Ignacio Briones, José Díaz y Rolf Lüders. Economía Chilena 1810-1995. Estadísticas Históricas. Instituto de Economía PUC. Documento de Trabajo No 187. Enero 2000.

del encaje bancario como instrumento monetario. Los encajes vigentes hasta ese momento eran de 8% y 20% para obligaciones a plazo y a la vista, respectivamente. Ya en 1959 se habían dictado las primeras normas, estableciendo un encaje marginal de 50%, las que se fueron haciendo progresivamente más estrictas.

A mediados de 1961 existía nerviosismo en algunos sectores sobre el futuro de la paridad cambiaria, la que finalmente no se sostuvo y significó una vuelta a la inflación del gobierno anterior. El gobierno tuvo incluso, a fines de noviembre de 1961, que decidir que el Banco Central saldría al rescate financiero con créditos extraordinarios al Banco de Crédito e Inversiones (tal como pasó 22 años más tarde con numerosos bancos). La devaluación fue inevitable. El tipo de cambio bancario, que el Banco Central de Chile había mantenido en E°1,05 hasta septiembre de 1961, se elevó a partir de octubre hasta alcanzar un promedio de E°1,54 en diciembre. La diferencia con el tipo de cambio en el mercado libre de corredores era sustancial, pues éste alcanzaba a E°2,32 por dólar, e incluso hasta alrededor de E°3. La inflación había vuelto.

## EL PROBLEMA AGRARIO

En 1962 se dictó la primera ley de reforma agraria, que planteaba entre sus finalidades dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, elevar la condición del campesinado, obligar a los propietarios a trabajar debidamente sus fundos y aumentar la producción agropecuaria. Esta reforma, calificada por la oposición “como de macetero” alcanzó a muy pocos predios, pero generó expectativas que se fueron completando en el período.

## LA CUESTIÓN INDUSTRIAL Y LA MODERNIZACIÓN

A mediados de 1961, según Carrasco (2009)<sup>103</sup>, el Ministro de Hacienda calificó a su gobierno como los años de inicio de la política de estabilización: “en este período de transición, en que no era posible esperar que el sector privado asumiera la responsabilidad y el riesgo en programas de inversiones, fue necesario intensificar la inversión del sector público y es así como los recursos destinados a través del Presupuesto Nacional, al financiamiento de inversiones, se duplicaron en solo tres años (1958-1961)”. Esto permitió sostener el crecimiento pero a costa del déficit público aunque, ciertamente, estimuló la inversión en bienes de capital -en su mayoría de origen externo- que se conseguía a un tipo de cambio preferencial.

El programa de estabilización de Alessandri, basado en un modelo que ponía énfasis en el funcionamiento más libre de los mercados y en la reducción de la inflación, llegó a su fin, “debido fundamentalmente a un insostenible déficit de balanza de pagos [y fiscal, por cierto]. En ciertos aspectos se repitió la historia y la frustración de treinta años antes, cuando hubo que abandonar el padrón oro y con ello la estabilidad del tipo de cambio” (Carrasco op.cit).

<sup>103</sup> Carrasco, C., Banco Central de Chile 1925-1964. Una Historia Institucional. Santiago, Banco Central de Chile, 2009, 640 páginas.

En definitiva, el sexenio finalizó con un sustancial incremento en la deuda externa, además de un reducido nivel de reservas internacionales, las tasas de inflación y el déficit fiscal se mantuvieron; aun así, la relación w/PIB mejoró por los incentivos a la industrialización en el primer trienio; el índice de Gini se redujo –aunque ligeramente- tanto por la industrialización como por las políticas de indexación en las negociaciones salariales.

## D. EL GOBIERNO DE EDUARDO FREI MONTALVA

El malestar ciudadano se había incrementado con respecto al sistema. Frei Montalva decidió neutralizar la arremetida de la necesidad del cambio con la adopción de un lema clave: “Revolución en libertad”. Esta constituía una consigna depurada e inteligente porque recuperaba las dos palabras clave de la izquierda y de la derecha, respectivamente.

Pese a que en lo que se refiere al crecimiento, el gobierno de Alessandri había alcanzado una tasa de crecimiento del PIB promedio de 4,4%, al parecer, la gente no sintió que estos logros le beneficiaban. Era necesario más... o mejor distribución.

## LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria de Frei Montalva tenía por objeto transformar el agro chileno desplazando a una oligarquía latifundista rentista y manteniendo un sistema mixto con empresas capitalistas agrarias y predios campesinos con ayuda estatal. El lema fue “la tierra para el que la trabaja” y se implementó una nueva Ley de Reforma Agraria (N° 16.640) y la Ley N° 16.625 que permitió la sindicalización campesina. Sobre la base de estos dos instrumentos legales se expropiaron en el sexenio alrededor de 1.400 predios agrícolas, 3,5 millones de hectáreas, y se organizaron más de 400 sindicatos que sumaron alrededor de 100 mil campesinos, consuetudinariamente explotados y marginados. En esa época existían 13.489 propiedades con más de 200 hectáreas en Chile que sumaban más de 26 millones de hectáreas según Aranda y Martínez (1970)<sup>104</sup>. Como puede colegirse, la Reforma Agraria de Frei Montalva aunque acotada, generó enormes expectativas en la población rural del país. La redistribución del patrimonio como mecanismo igualador de los ingresos, en el concepto del gobierno, debía centrarse en la agricultura. Destacados intelectuales de esta corriente (Foxley, Aninat, Arellano, 1980<sup>105</sup>) dan una larga explicación en favor de la reforma agraria como elemento distributivo sin pronunciarse con respecto a otros sectores de la producción.

## LA “CHILENIZACIÓN” DEL COBRE

Asimismo, el gobierno de Frei impulsó el proceso de “chilenización” del cobre que consistía en comprar las principales minas a las empresas norteamericanas. Esto permitió que el 51% de los activos de las tres grandes minas de cobre de Chile

<sup>104</sup> Aranda, S. y Martínez, A., (1970). “Estructura Económica: algunas características fundamentales”. En Chile Hoy, Siglo XXI editores.

<sup>105</sup> Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J.P. (1980) “Las desigualdades económicas y la acción del Estado”. Editorial Fondo de Cultura Económica.

pasasen a ser controladas por el Estado. El rol del cobre en la economía chilena ha sido decisivo. "En el período previo a 1970, el cobre representaba cerca del 75% de las exportaciones chilenas. En la primera mitad de la década del 50, la tributación al cobre constituía más del 30% de la recaudación fiscal; en el año 1955 dicho porcentaje casi llega al 50%". (Meller 2003)<sup>106</sup>.

Chile dependía del cobre pero, al cabo de los años la situación se mantuvo constante. Asimismo, en promedio, en el periodo de Frei Montalva, los ingresos del cobre aportaron cerca del 70% del valor total de las exportaciones; al igual que entre 1971 y 1973 para descender a alrededor de 46% entre 1980 y 1990 y a 40% en 2000 (ibid).

En definitiva, el gobierno de Frei Montalva permitió un cambio importante en las relaciones sociales en el mundo agrícola, sin que se haya logrado una transformación productiva empresarial en el sector. La ley de sindicalización campesina apoyada por el gobierno permitió mejorar las relaciones laborales y con ello reducir las desigualdades salariales pero tensionó las relaciones entre empleados y empleadores. Por ejemplo, una propuesta de pagar los reajustes salariales con bonos en 1967 quizás selló las dificultades para crear una coalición "popular" como deseaba el gobierno. Transformar el sector rural, mejorar la distribución de los ingresos y potenciar la inclusión social en su sentido económico y social fueron logros indiscutibles, aunque insuficientes a la luz de las decisiones electorales posteriores. En cambio, la estabilización de la política fiscal y la reducción de la inflación así como potenciar el desarrollo industrial quedaron en deuda.

## E. EL GOBIERNO DE SALVADOR ALLENDE GOSSENS

Los dos problemas que priorizó el programa de la Unidad Popular eran la desigual distribución de los ingresos y la concentración en la apropiación de los excedentes, especialmente extranjeros, lo que -se afirmaba- limitaba la inversión interna. Como corolario, los objetivos inmediatos eran mejorar los niveles de vida de las capas más pobres y crear un ritmo de crecimiento adecuado a ese nivel.

El gobierno echó mano a todo tipo de mecanismos de control sobre los mercados para estos objetivos. Desde el primer año se estableció un control de precios sobre los bienes denominados de "primera necesidad" (la inflación en 1971 fue incluso inferior a 1970 (22% y 35%, respectivamente) con el objeto de mejorar la situación de los grupos postergados de la sociedad. La producción industrial aumentó en 10,2% pero, en cambio, la inversión privada prácticamente se detuvo. El gobierno, para mantener el apoyo, optó por una indización automática de los salarios lo que incrementó las presiones inflacionarias.

Al considerar los presupuestos públicos de 1970 y 1972, el gasto corriente representaba 68% y 88% del total, respectivamente<sup>107</sup>. El concepto keynesiano de multiplicador supone que los agentes actúen con lógicas capitalistas que habían sido

reemplazadas, en el caso de los empresarios, por una mezcla de desconfianza con estímulos para boicotear al gobierno. Es decir, la reacción fue no invertir. De este modo, las capacidades ociosas tocaron fondo rápidamente. Cabe notar, en todo caso, que la proporción de la formación bruta de capital fijo con respecto al PIB se redujo a 12,2% en 1972 y a 7,8% en 1973. Sin embargo, en 1983, producto de la crisis, este ratio llegó a 9,8%<sup>108</sup>. Es decir, con todo, la profundidad de la crisis durante uno y otro caso fue similar pese a que las causas fueron completamente diferentes.

El gobierno de Allende, por razones esencialmente políticas, no estaba dispuesto a impulsar programas de estabilización, pero la situación monetaria y fiscal devenía insostenible. Entre 1970 y 1972, la moneda en circulación había aumentado en casi 6 veces; la emisión de moneda creció en 8 veces y el crédito al sector público en casi 30 veces (ibid). Las restricciones para acceder a los bienes eran evidentes y las capacidades del aparato productivo para responder a tales demandas eran un deseo sin sustento<sup>109</sup>.

El gobierno de Allende Gossens transformó radicalmente la propiedad o tenencia del sector agrícola, pero no su producción que más bien se redujo. Ni siquiera intentó estabilizar la política fiscal, pues sus objetivos se centraron en la distribución. No obstante, su intención para mejorar la distribución de los ingresos y potenciar la inclusión social en su sentido económico y social, permitió, pese a los sacrificios "de mercado", aumentar permanentemente su adhesión electoral entre septiembre de 1970 y marzo de 1973, ... hasta que las elecciones se prohibieron.

## F. SEGUNDO PERÍODO: LA DICTADURA DE AUGUSTO PINOCHET UGARTE

Está por definirse si el neoliberalismo que caracterizó el régimen dictatorial fue una decisión desde los inicios del golpe militar o, más bien, se terminó en aquello luego de tanteos sucesivos. Al parecer, "El Ladrillo", documento elaborado por economistas de la Universidad Católica, era el "programa oculto" de un eventual gobierno de Alessandri si hubiese triunfado frente a Allende. Como sea, sólo se publicó muchos años después, vaya a saberse si por pudor o vergüenza. Este documento es una propuesta neoliberal basada en la escuela de Friedman.

Las primeras medidas del régimen cívico-militar fueron restablecer el "orden" previo al gobierno de Allende e incluso, previo a Frei Montalva, en el sector agrícola. Esto solo excluyó a la nacionalización del cobre -y no por razones ideológicas sino pragmáticas- pues esa era la principal fuente de recursos del sector público. El esquema adoptado fue un modelo económico neoliberal que se experimentó a tientas en el país desde 1974. La intención de estabilizar la macroeconomía reduciendo el déficit fiscal se hizo a costa de los ingresos de los trabajadores, un drástico recorte del gasto social y una fuerte devaluación del peso que, en todo caso, se había exacerbado desde 1972.

<sup>106</sup> Meller, P. (2003). "El cobre chileno y la política minera": CIEPLAN, Serie Estudios Socio/Económicos N° 14.

<sup>107</sup> Urriola R. (1978). « La transition dans le cas chilien » (documento de trabajo).

<sup>108</sup> Cuentas Nacionales de Chile 1960-1983. (1984) Banco Central de Chile..

<sup>109</sup> Con justa razón, podrá argumentarse que esta situación fue creada intencionalmente por quienes detentaban el poder para acelerar el fracaso de una propuesta popular y democrática. Los hechos económicos que se describen no discuten aquello.

En 1975, el PIB cae en (-12%) como consecuencia de los ajustes y políticas de estabilización. El repunte del PIB hacia fines de los años 70 generó incluso una cierta euforia entre los economistas oficialistas, pero tal situación se basaba entre otros elementos, en un elevado precio del cobre, en una liquidez internacional que tenía las tasas muy bajas y que incitó al sector privado a endeudarse en dólares y a que, además, el régimen prometía una paridad fija “a todo evento”.

En 1982, se produjo una crisis generalizada en el sistema internacional. El Estado, producto de la bancarrota productiva y financiera en Chile, debió salir a sostener a las empresas usando los recursos nacionales para amortiguar y -en algunos casos- solventar la deuda en que habían incurrido estas empresas con acreedores, especialmente externos. La temeraria frase de que “el precio del dólar no cambiará” pronunciada por el dictador el día anterior al alza de las divisas, fue, quizás una de las primeras señales de la opacidad con que se gestionaría la política pública.

En efecto, después de casi diez años de improvisación, el modelo aún no lograba crecimiento; la inversión –interna y externa- era insuficiente y la reducción del poder de compra de la población atomizó los mercados internos. La nueva política económica post crisis pasó a una segunda generación de reformas que se basó en el más formidable esfuerzo de privatización de la actividad pública, dejando al Estado el modesto papel de focalizar atenciones en quienes, pese a todo, no disponían de recursos para atenciones sociales básicas.

Complementariamente, se adopta una política de apertura comercial y financiera al máximo, pues se esperaba que los capitales y mercados externos suplieran las ineficiencias internas, provenientes tanto de la débil capacidad emprendedora de un empresariado acostumbrado al proteccionismo en los momentos difíciles, como de un mercado interno con salarios congelados y tasas de desempleo que alcanzaron hasta a un tercio de la población activa. Por cierto, lo anterior debía ser acompañado de una mayor liberalización del mercado de trabajo, lo cual era asegurado por una reforma laboral aún vigente en la actualidad.

La institucionalidad que requerían estos cambios había empezado a fraguarse en la Constitución de 1980, que consagraba mayorías calificadas para cualquier cambio que atentara contra la filosofía extrema de libre mercado allí plasmada.

Cabe señalar (Informe de la Cámara de Diputados, 2003) que entre 1973 y 1990 se enajenaron y devolvieron 725 empresas y activos industriales, de los cuales 341 empresas fueron devueltas a sus dueños sin retribución, por estar requisadas o intervenidas. Entre ellas, 124 empresas estaban calificadas entre las más grandes del país y 46 eran estatales antes de 1970. Cabe notar que 25 empresas fueron enajenadas con inusitada urgencia después del Plebiscito de 1989 y 35 fueron doblemente subsidiadas por el Estado al ser dos veces privatizadas.

**La Contraloría General de la República informó que gran parte de las empresas enajenadas fueron vendidas a un precio inferior a su valor libro,** lo que implicó una pérdida de patrimonio público que alcanzó hasta un 69% del capital vendido (sólo en el período 1985-1989, el cálculo neto parcial de la pérdida llega a US\$ 2.223 millones por 30 empresas enajenadas).

## LA PRIVATIZACIÓN ALCANZÓ INCLUSO AL AGUA

Desde 1951, ese recurso se consideraba un bien nacional de uso público. El nuevo Código de Aguas de 1981 decretó el denominado “derecho de aprovechamiento”, lo que permite a un particular su uso, goce y disposición y éste puede ser transferido libremente sin contemplarse un uso específico ni su caducidad.

En suma, Chile fue pionero en aplicar las reglas básicas del neoliberalismo, incluso mucho antes que fuese consagrado por el Consenso de Washington en 1989<sup>110</sup>. En efecto, sólo en 1989 se conoce el Consenso de Washington, así bautizado por J. Williamson<sup>111</sup> pero que, en realidad, era la síntesis de los “consejos” que los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial) venían sugiriendo previamente en la mayoría de los países de menor desarrollo, expresados en los programas de ajuste y que se aplicaron con extrema rigurosidad durante varios años. Estos consejos consistían en: disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden ser deficitarios); focalización del gasto social solo en la extrema pobreza; reforma impositiva en favor de impuestos al valor agregado; liberalización de los tipos de interés; liberalización del tipo de cambio; liberalización de las barreras aduaneras; eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas; privatización (venta de las empresas públicas); desregulación de los mercados; desregulación del mercado laboral y protección irrestricta de la propiedad privada.

Como señalara Carlos Hunneus, “ODEPLAN cumplió el rol de ser la “conciencia” social del modelo neoliberal a través de la formulación de las políticas contra la extrema pobreza y de la evaluación social de los proyectos de inversión, que era el contrapunto liberal de las políticas de privatizaciones”<sup>112</sup>.

## G. LA CONCERTACIÓN Y EL MODELO

Como se señaló, el objeto de este trabajo no es examinar este período, pero es imprescindible hacer algunas referencias a dicho período histórico para efectos de estructurar algunas propuestas de políticas socio-económicas.

El gobierno de Aylwin realizó una reforma tributaria importante que permitió mejorar las transferencias hacia los sectores postergados y mejorar la distribución de los ingresos. No obstante, estudios elaborados por el propio Servicio de Impuestos Internos, en los que se examina el gasto tributario, permiten deducir que el total de transferencias hacia los pobres es incluso inferior a las transferencias hacia los ricos. Según estimaciones de la DIPRES<sup>113</sup>, el “gasto tributario” llegó al 4,3% del PIB en 2011. El principal componente es el “diferimiento de impuestos” (2,6%

<sup>110</sup> Esto es reconocido en diferentes trabajos. Véase por ejemplo el estudio de David Harvey “Breve historia del neoliberalismo” (1a ed inglés en 2005).

<sup>111</sup> Williamson, J. (2004) The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. Institute for International Economics, Washington.

Williamson, J. (2003) Our Agenda in the Washington Consensus. Institute for International Economics, Washington.

<sup>112</sup> Hunneus, C. (1997). Tecnócratas y políticos: los “Odeplans boys” y los gremialistas en el Chile de Pinochet..

<sup>113</sup> DIPRES. (2011). Informe de Finanzas Públicas.

del PIB), ocasionado básicamente por el hecho que los ingresos provenientes del capital tributan sobre las utilidades retiradas de las empresas y no las devengadas, es decir, los beneficios quedan retenidos en sociedades de inversión (el Fondo de Utilidades Tributarias, FUT), con lo cual quedan “diferidos” desde el punto de vista tributario.

La Concertación administró mejor el modelo y esto no molestó a buena parte de los miembros de la coalición. A su vez, dio certezas a los capitales internos y creó un sistema particularmente atractivo para la inversión extranjera, en particular, en la minería.

Por ejemplo, en 2003, la Comisión Investigadora del Senado de Chile logró establecer que de las 10 mayores empresas mineras, cuya producción corresponden a 59% del total, sólo dos habían pagado impuestos a la renta en los últimos nueve años. Un caso emblemático de no pago de impuestos es el de la Disputada las Condes, propiedad de la EXXON, **que en 24 años nunca pagó impuestos al Estado de Chile.**

Adicionalmente, el Informe señala que “...se redujeron los impuestos reales a los capitales externos reduciendo el impuesto a las remesas por créditos asociados a 4% mientras que las remesas por inversión directa son de 35%. En el año 2002, las remesas por intereses fueron diez veces mayores a las remesas de utilidades. De esta manera, se puede establecer con propiedad que la tributación total de las empresas extranjeras en Chile es de apenas un 4%”.

En cambio, los procesos privatizadores de los yacimientos ocurridos en los años 90 fueron decisivos para permitir la espectacular alza del PIB en el decenio. Codelco representaba el 85% de la producción de cobre en 1980 y solo el 33% en 2000. No cabe duda que la Concertación logró reducir la pobreza, estabilizar las finanzas públicas incluyendo un control adecuado de la inflación (sin duda, el logro más notable y decisivo), aumentar el PIB y ampliar la participación del sector público en políticas de fomento que, sin embargo, no han sido evaluadas con precisión. Sin embargo, siguiendo con los desafíos históricos del país, se ha intensificado la desigualdad general y no se ha logrado superar el carácter primario de la matriz productiva. La coyuntura del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet ha desnudado las deficiencias en cuanto a equidad, ingresos y diversidad productiva.

## H. A MODO DE COROLARIO: ¿QUÉ PASÓ EN CHILE?

Ha terminado por resultar extraño para los partidarios del modelo que, pese a los avances en indicadores relevantes, tales como ingreso per cápita, reducción de la pobreza, subsidios diversos, inversiones públicas, etc., la población exprese críticas ácidas al sistema o a su conducción. Hay una reacción que exige definir si lo importante es el crecimiento del PIB o el bienestar de la población (en este documento se sostiene que estos objetivos no son incompatibles). Cuando se expresan los malestares generalizados de una población, especialmente después de las impactantes movilizaciones de 2011, es común que intelectuales y políticos se sorprendan de tal situación. Empero, con frecuencia en el discurso político conservador se culpa a activistas de las expresiones de reclamo que realizan las

organizaciones sociales en las calles. Como sea, los siguientes parecen ser los problemas principales del Chile actual.

## EL QUID DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN CHILE

La lectura de textos académicos y programas políticos permiten concluir que los grandes objetivos se han repetido por varios decenios: transformar el sector agrícola, estabilizar la política fiscal, potenciar el desarrollo industrial reduciendo la excesiva dependencia del cobre, mejorar la distribución de los ingresos y potenciar la inclusión social en su sentido económico y social. Ninguno de los gobiernos ni de los períodos explicitados en este documento ha sido capaz de lograr sostenibilidad en todos estos parámetros. Sin embargo, hay logros en varios de ellos.

Cabe notar que, hasta hace pocos años, se incluía de manera explícita y separada entre los objetivos de política económica reducir la inflación, lo cual pareciera que se ha controlado en los últimos decenios. Esto podría querer decir que los países pueden hacer logros importantes y que deben aprender de ellos. El papel del Banco Central en este aspecto es un logro a respetar. Sin embargo, los países que no solo crecen, sino se desarrollan, pueden alcanzar simultáneamente varios objetivos.

Asimismo, los problemas del sector agrícola hoy no corresponden a lo que describían hace 50 años. Chile, en consecuencia, ha resuelto dos de los cinco problemas históricos. En cuanto a política fiscal, se ha estabilizado una posición en torno al superávit fiscal que ha permitido, en épocas de crisis, optar por posiciones contracíclicas que han sido positivas, por ejemplo en 2009 y 2010.

Empero, hay un rezago fundamental en cuanto a la diversificación sectorial de la producción y a las capacidades del país para agregar valor a las exportaciones pese al aumento del PIB per cápita que ya podría ser suficiente para generar una demanda efectiva nacional “interesante”. Se menciona entre las causas de este rezago estructural: debilidades en las capacidades empresariales; concepciones rentistas de la elite empresarial<sup>114</sup>; ausencia de proyectos de infraestructura; efectos de una cierta “enfermedad holandesa” por el predominio del cobre en la producción nacional; Estado ineficiente en promoción y apoyo a proyectos; falta de visión de conjunto para pensar, por ejemplo, en la estructuración de “clusters”<sup>115</sup>. Todo ello ha terminado por dejarse a la decisión del mercado y los resultados han sido muy pobres.

Pero de manera igualmente significativa, el sistema no ha logrado reducir los índices de desigualdad. Más aun, al parecer no ha sido un objetivo explícito de las autoridades en los últimos años. La desigualdad pareciera haber sido la causa principal de todos los conflictos de Chile, incluso más que las “malas políticas

<sup>114</sup> Este término usado en el sentido crítico de Solimano A. Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI. FCE Chile, 2015.

<sup>115</sup> Ver, por ejemplo, Martner G. y E. Rivera (eds). Radiografía crítica al “modelo chileno”. Usach-LOM, 2013 y también Guardia A. La experiencia democrática chilena: de sus fundamentos y de su economía política (1990-2009). FCE, Santiago, 2015.

económicas”. Aquella condiciona a las segundas con mucha frecuencia. En ese sentido, son los propios empresarios que generan las condiciones de inestabilidad cuando restringen distribuciones razonables de los ingresos. Es tan necesaria la democracia política como la democracia económica (Solimano 2015).

## EL CARÁCTER RENTISTA DEL DESARROLLO CHILENO

Según Meller (2003), “En el sector de Recursos Naturales tiende a haber grandes rentas ricardianas. En países en desarrollo, estas rentas ricardianas coexisten con derechos de propiedad definidos de una manera imperfecta y no invariante en el tiempo (las estructuras legales pueden experimentar drásticos cambios); además, la acción del gobierno puede adolecer (en general) de serios problemas de transparencia y “*accountability*”. Luego, la existencia de estas grandes rentas ricardianas puede inducir (i) un comportamiento “rentista” por parte de los productores, lo cual reduce el nivel de inversión en otras actividades que serían más rentables desde el punto de vista del crecimiento; (ii) existencia de rentas genera incentivos para inducir acciones corruptas en el Gobierno las cuales proporcionarían acceso privilegiado a ciertas empresas (o individuos) a la explotación de esos RN”. Esta hipótesis, que proviene de la tradición económica<sup>116</sup>, está desarrollada también por Mayol y Ahumada (2015)<sup>117</sup> para caracterizar los gobiernos de la Concertación, incluso de los dos gobiernos de Michelle Bachelet. Aquí se califica al orden económico chileno de régimen capitalista de acumulación rentista dependiente, que se erige como la articulación de tres tipos de rentismo: financiero, extractivista y comercial” (p. 30). Si ha faltado decisión política o los poderes fácticos han sido demasiado eficientes para mantener sus prebendas, es un debate que escapa a este texto, pero es un tema que amerita ser abordado seriamente.

## LA VOLATILIDAD DE LA ECONOMÍA CHILENA

“Desde 1960 el PIB ha aumentado a un promedio de 2,6% anual, pero con tasas anuales que fluctúan entre -16% y 8%, con cinco años de crecimiento negativo y cinco años con tasas superiores al 6%. La inflación exhibió tasas anuales que oscilan entre el 5,5% y el 600% predominando las tasas de dos dígitos y cuatro años con una inflación del 200% o más. El desempleo abierto ha fluctuado entre promedios anuales del 3% y el 28% de la fuerza de trabajo; el déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos ha oscilado entre un máximo de 16,5% del PIB y un excedente del 1,9%” (Arellano y Marfán 1987). Como se ha visto, esta volatilidad suele provenir de shocks externos pero también han influido las políticas internas que tienden a actuar procíclicamente. En este documento se ha mostrado que los grandes promedios son menos espectaculares que lo que parece en cuanto a crecimiento, reducción del Índice de Gini y participación de las remuneraciones en el PIB. Un gobierno serio puede ponerse metas en este sentido sin que su logro signifique problemas graves para la lógica económica democrática.

<sup>116</sup> Ya en 1972 el economista alemán André Gunder Frank caricaturizó esta situación con un artículo cuyo título fue: “Lumpenbureguésia: lumpendesarrollo”. Ver comentario en Revista de Desarrollo Económico, México Vol. 12, No. 47 (Oct.-Dec., 1972), pp. 631-634.

<sup>117</sup> Mayol A. y J. M. Ahumada. (2015). Economía política del fracaso. La falsa modernización del modelo neoliberal. Ed. Desconcierto. Santiago.

## LA DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS CON ESCASO VALOR AGREGADO

El cuadro 4 da cuenta que las tendencias fundamentales en cuanto a diversificación de la matriz productiva, han sido muy escasas en el conjunto de los períodos, lo que probablemente sea uno de los factores por los que los intentos por mejorar los aspectos distributivos quedan, finalmente, a merced de los vaivenes de la coyuntura de los precios internacionales de las materias primas, lo que se exagera al considerar los precios de materias primas con escaso procesamiento.

### Cuadro 4.

Producción y exportaciones mineras con respecto al PIB y al total de exportaciones

	1960	1970	1980	1990-1999 (PROMEDIO)	2000-2009 (PROMEDIO)
<b>PIB minero / Total PIB</b>	7.7	6.6	7.2	5.8	14.1
<b>exp Minerías/total exp</b>	87.1	85.5	59.3	46.5	42.5

Fuente: Banco Central de Chile. Varias publicaciones de Cuentas Nacionales. Elaboración: propia.

Hay propuestas simples que consideran por ejemplo, aumentar los gravámenes a las exportaciones con menor valor agregado. Es necesario que el Estado participe en esta diversificación productiva. Cuando lo ha hecho, Chile ha crecido más y con mayor equidad e integración (períodos 1938-1950 y 1958-1972). Si para ello es necesario reformar la Constitución, éste será un paso a dar.

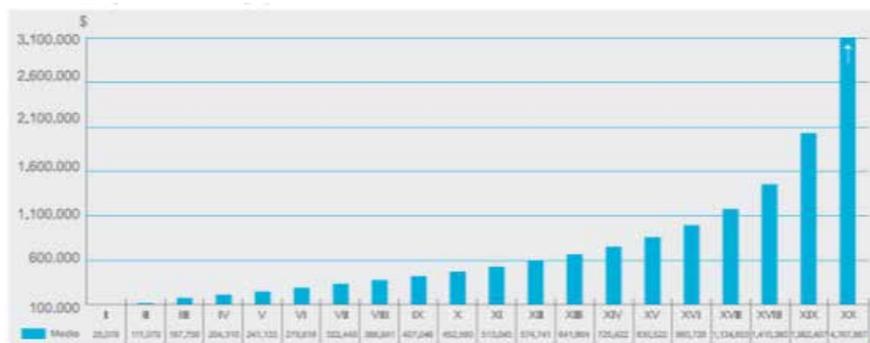
## LA CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA

Quizás es más fácil entender esta situación a la luz de las cifras que indican (Casen 2013 con elaboración de Fundación SOL) que el 30% más pobre de los chilenos –un poco más de 5 millones de personas– percibe menos de \$3.400 diarios, es decir, 102.000 pesos mensuales o alrededor de 2.000 dólares anuales. A mayor abundamiento, el ingreso del 36% siguiente de la población está entre 2.000 y 4.000 dólares anuales. Cuando las autoridades anuncian cifras que conducen a considerar a Chile como “país desarrollado”, mencionan 15.800 dólares por habitante, o incluso más de 20.000 dólares anuales si se ajustan por poder de compra real. Sin embargo, el 66% de la población percibe menos de 4 mil dólares.

Es evidente que la distribución de los ingresos en el país es extremadamente desigual. Esto se debe, en gran parte, a las pocas posibilidades que tienen los trabajadores para obtener remuneraciones adecuadas ya que si solo se considera los ingresos del trabajo las personas percibirían un 20% menos que lo indicado. La mala distribución de los ingresos, sin duda que es parte del malestar de chilenos y chilenas.

**Gráfico 2.**

Distribución del ingreso autónomo del hogar por veintiles



Fuente: PNUD (2012)<sup>118</sup> con datos de la Casen 2009.

Para mejor analizar el tema cabe citar un estudio realizado por el Boston Consulting Group<sup>119</sup>, que mide los activos financieros líquidos invertibles de los hogares, incluyendo los montos depositados por cotizaciones a las AFP, y en el que se señala que solo 45 hogares tienen activos superiores a 100 millones de dólares y que solo 11.487 hogares tienen activos superiores al millón de dólares, es decir el 0,2% de la población, como se indica en el cuadro 5<sup>120</sup>.

Cabe recordar que en la campaña presidencial reciente, Marco Enríquez Ominami planteó que la base de una reforma tributaria podía ser un impuesto de solamente 1% a los patrimonios financieros superiores a un millón de dólares. Esto se consideró una agresión a la clase media en circunstancia que afectaría a un mínimo -aunque poderoso- sector de la población y que está muy por arriba de cualquier criterio de clase media.

Si se analizan los datos desde los grupos de menores recursos, es igualmente sorprendente que el 91% de los hogares (que cubre alrededor de 15,5 millones de personas) tienen menos de mil dólares (aproximadamente \$600.000) de patrimonio financiero... incluyendo sus fondos en las AFP. No cabe la menor duda que estas personas no podrán financiar su vejez. De paso, cabe preguntarse qué sentido tiene que estas personas coticen en las AFP y que, además, se les descuenten comisiones por una administración de fondos que, en todos los casos, serán insuficientes y el Estado deberá aportar casi todo mediante una pensión solidaria. Sin duda que el Estado podría asegurar ingresos muy superiores para la gente, si es que administrara esos recursos en inversiones públicas por las cuales paga intereses altos.

<sup>118</sup> PNUD. (2002). Informe 2012. "Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo". Santiago.

<sup>119</sup> Publicado en El Mercurio del 16.6.2015.

<sup>120</sup> El estudio del Boston Consulting Group indica que esos 45 hogares de Chile poseen el 10% de la riqueza financiera del país, es decir, 36 mil millones de dólares.

**Cuadro 5.**

Patrimonio financiero de los hogares chilenos según número de hogares y montos retenidos por tramos

En dólares	Hogares	%	% acumulado
Sobre 100 millones	45	0,0009	0,0009
20 -100 millones	342	0,0065	0,0074
De 5 a 20 millones	1435	0,0273	0,0346
De 1 a 5 millones	9665	0,1837	0,2183
De 25.000 a 1 millón	57206	1,0872	1,3055
De 1000 a 25000	421694	8,0139	9,3194
MENOS DE 1000	4771553	90,6795	100
<b>Total</b>	<b>5262000</b>	<b>1,0000</b>	

En dólares	Riqueza en mill de USD	%	% acumulado
Sobre 100 millones	36245	9,9	9,9
20 -100 millones	12420	3,4	13,3
De 5 a 20 millones	13108	3,6	16,8
De 1 a 5 millones	19048	5,2	22,0
De 25.000 a 1 millón	24488	6,7	28,7
De 1000 a 25000	56461	15,4	44,1
MENOS DE 1000	205319	55,9	100
<b>Total</b>	<b>367089</b>	<b>100</b>	

Fuente: Boston Consulting Group. En El Mercurio 16.6.2015. Elaboración propia.

El malestar expresado por la población tenga quizás que ver con que, pese a que Chile es el país que más ha crecido económicamente dentro de los países de América Latina durante los últimos 25 años, y es el que dispone de mayor PIB per cápita, se suele perder de vista la pregunta "¿quién crece cuando Chile crece?" o, mirado en retrospectiva, "¿quién creció cuando Chile creció?".

El patrimonio global de las 250 empresas más grandes de Chile se incrementó entre 1969 y 1978 en un 52,4% (Dahse 1979<sup>121</sup>). El 85% de las empresas que incrementaron su patrimonio están en la actualidad controladas por los grupos económicos más grandes del país.

Dahse analiza las 250 empresas más importantes en Chile en 1978, evaluando su patrimonio en 3.789 millones de dólares, de los cuales el 14% corresponde a capitales extranjeros. De ello concluye que "en los últimos años [es decir, entre 1973

<sup>121</sup> Dahse, F. (1979). Mapa de la extrema riqueza. Ed. Aconcagua, Santiago.

y 1979] se ha generado en la economía chilena un proceso de acumulación y concentración de capitales realmente espectacular” (Dahse 1978:205). Pero, según la revista estadounidense Forbes, en 2014<sup>122</sup> son sólo ocho las familias locales que suman un patrimonio de US\$ 36.550 millones. Como se dijo, el 1% de la población se apropia del 30% de la riqueza nacional<sup>123</sup>.

Para finalizar, cabe destacar que los mayores procesos distributivos suelen no provenir ni del alza de los impuestos marginales ni de las expropiaciones sino más simplemente de las capacidades de negociación sindical, del alza de los salarios más bajos<sup>124</sup> y de un efectivo control sobre el pago efectivo de los impuestos reduciendo la elusión (el gasto fiscal) y los gastos ideológicamente falsos.

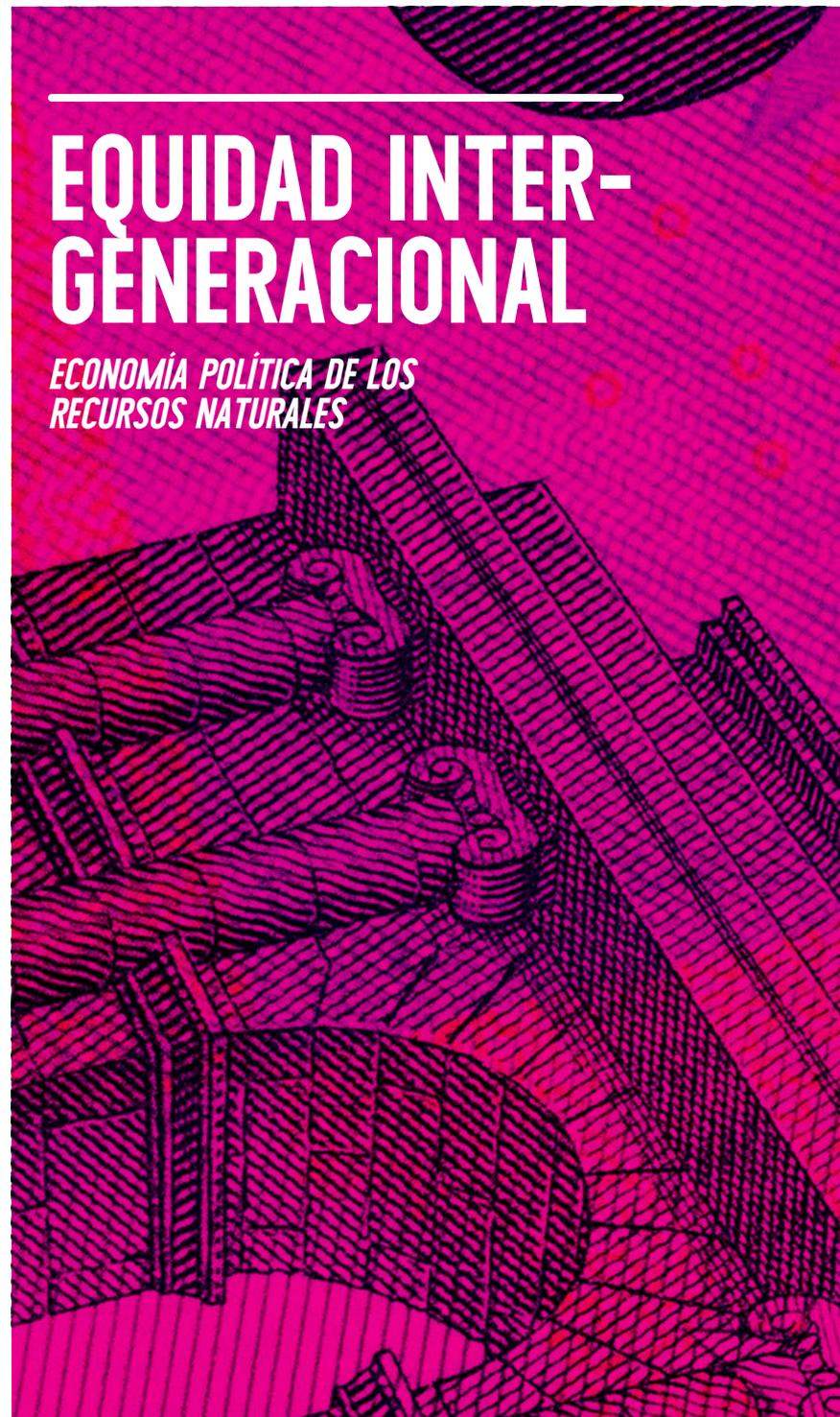
# EQUIDAD INTER- GENERACIONAL

*ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS  
RECURSOS NATURALES*

<sup>122</sup> Forbes: Las 11 mayores fortunas de Chile acumulan el 13% del PIB nacional. EFE / Valor Futuro Economía y Negocios 3.3.2014 En <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=117525>

<sup>123</sup> López R., Figueroa, E. Gutiérrez, P. (2013). La 'parte del león': nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. Santiago, FEN.

<sup>124</sup> "la desigualdad se reduce entre 1968 y 1983 en Francia porque el salario mínimo sube más que los salarios medios" (Piketty 2013 p.456).



# EQUIDAD INTER-GENERACIONAL: ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS RECURSOS NATURALES

Por Salvador Marconi R.<sup>125</sup>

## 1. REFERENTES METODOLÓGICOS

Cuando se hace alusión a los temas de distribución, por lo general se utilizan mediciones relacionadas con el ingreso corriente de las familias, 'capturado' mediante encuestas de presupuestos familiares o de condiciones de vida, como es el caso de la CASEN en Chile.

Usualmente, los resultados de esas encuestas permiten calcular indicadores de pobreza (por ingresos o por consumo) y medidas de concentración/dispersión del ingreso entre las distintas clases sociales (percentiles establecidos en función del nivel de ingreso de los hogares perceptores)<sup>126</sup>.

Tradicionalmente, los economistas también suelen utilizar lo que se conoce con el nombre de distribución primaria del ingreso (Y) o del PIB. La distribución primaria o factorial del ingreso permite analizar la "repartición del pastel" entre trabajadores y empresarios a quienes corresponde, respectivamente, remuneraciones a los asalariados (RE) y un excedente de explotación que, a su vez, puede descomponerse en la parte que remunera a los *animals spirits* (término utilizado por John M. Keynes en el análisis de las expectativas de los empresarios), es decir, la remuneración por el riesgo asumido al emprender o invertir en una actividad lucrativa (excedente neto de explotación, ENE) y, otra, que repone el capital físico, en realidad, su desgaste u obsolescencia, lo que en términos técnicos se denomina consumo de capital físico (ckf).

<sup>125</sup> El autor agradece las sugerencias y comentarios críticos de Federico Dorin, Patricio León y Rafael Urriola; las opiniones vertidas son de su exclusiva responsabilidad.

<sup>126</sup> El trabajo de Urriola, R. (2015) que se publica en este libro, utiliza-entre otros- ese indicador como parámetro para establecer los períodos de expansión y decrecimiento de la reciente historia socio-económica de Chile.

En el sistema económico, además de los obreros y de los empresarios, hay trabajadores por cuenta propia que poseen capital (comerciantes informales, artesanos, agricultores, médicos, abogados, profesiones "liberales") que participan en la producción de bienes y en la prestación de servicios, y reciben ingresos que, en el marco del sistema de cuentas nacionales, se denominan ingresos mixtos netos (YMN), pues se trata de una retribución 'combinada' al trabajo y al capital involucrados en los procesos productivos.

Finalmente, las instituciones del Estado reciben impuestos que gravan a la producción y a las importaciones y otorgan subvenciones por diferentes razones (T). Es decir:

#### DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DEL INGRESO:

$$\text{PIB} = \text{RE} + \text{ENE} + \text{YMN} + \text{ckf} + \text{T} \quad (1)$$

Por otra parte, las posibles utilidades de esa producción final de bienes y servicios son: consumo final (C); inversión (I), o exportaciones (X), demanda a la que se debe descontar las importaciones de bienes y servicios, por lo que es posible establecer (ex post) un equilibrio final de bienes y servicios:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{X} - \text{M} \quad (2)$$

La identidad 2, de naturaleza típicamente keynesiana, representa la demanda agregada de bienes y servicios.

Para Chile, es posible disponer de las correspondientes mediciones a partir de las cuentas nacionales:

#### Cuadro 1.

Chile: distribución primaria del PIB y principales componentes del gasto

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
(Miles de millones de pesos corrientes, compilación de referencia 2008)							
RE	Remuneración de los asalariados	34133	36533	40125	45189	49930	54686
ENE	Excedente neto de explotación	33837	34388	42872	44592	44276	44795
YMN	Ingreso mixto neto	5754	4833	5553	6306	6839	7223
ckf	Consumo de capital fijo	9768	10777	11207	12290	13683	15269
To	Otros impuestos (netos) sobre la producción	2396	2276	2404	2943	3241	3340
Tp	Impuestos (netos) sobre los productos	7960	7637	8839	9999	11059	11718
Y = PIB	Producto (ingreso) interno bruto	93848	96444	110999	121319	129028	137029
(Participación porcentual sobre el PIB; porcentajes)							
RE	Remuneración de los asalariados	36,4	37,9	36,1	37,2	38,7	39,9
ENE	Excedente neto de explotación	36,1	35,7	38,6	36,8	34,3	32,7
YMN	Ingreso mixto neto	6,1	5,0	5,0	5,2	5,3	5,3
ckf	Consumo de capital fijo	10,4	11,2	10,1	10,1	10,6	11,1
To	Otros impuestos (netos) sobre la producción	2,6	2,4	2,2	2,4	2,5	2,4
Tp	Impuestos (netos) sobre los productos	8,5	7,9	8,0	8,2	8,6	8,6
Y = PIB	Producto (ingreso) interno bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(Miles de millones de pesos corrientes, compilación de referencia 2008)							
C	Consumo final	67635	69578	79168	88708	96339	104639
I	Formación bruta de capital	24362	19562	24737	28785	32945	33289
X	Exportación de bienes y servicios	38953	35849	42246	46163	44266	44407
M	Importación de bienes y servicios (-)	37102	28545	35153	42336	44522	45306
Y = PIB	Producto (ingreso) interno bruto	93848	96444	110999	121319	129028	137029
(Participación porcentual sobre el PIB; porcentajes)							
C	Consumo final	72,1	72,1	71,3	73,1	74,7	76,4
I	Formación bruta de capital	26,0	20,3	22,3	23,7	25,5	24,3
X	Exportación de bienes y servicios	41,5	37,2	38,1	38,1	34,3	32,4
M	Importación de bienes y servicios (-)	39,5	29,6	31,7	34,9	34,5	33,1
Y = PIB	Producto (ingreso) interno bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base a las cifras publicadas por el Banco Central de Chile.

Los datos permiten señalar que, por ejemplo, el 39,9% del ingreso generado en el año 2013, remunera al factor trabajo; una proporción similar (38%) retribuye al 'capital empresarial' (excedente de explotación más ingreso mixto<sup>127</sup>) y el 11.1% representa la obsolescencia de los activos fijos utilizados en el proceso productivo. El saldo es ingreso para el Estado (impuestos netos de subvenciones) sobre la producción y las importaciones (11.0%). No obstante, en las ecuaciones anteriores no existe ítem alguno que posibilite evaluar el agotamiento de los recursos naturales que son usados en el proceso productivo.

De esta breve reseña metodológica se desprende que las ecuaciones macroeconómicas utilizadas son insuficientes para dar cuenta de todos los factores que se requieren en los procesos productivos.

## 2. LOS RECURSOS NATURALES: ELEMENTO AUSENTE EN LAS ECUACIONES MACROECONÓMICAS

Como se conoce, la distribución no es solo un problema de "productividad de los factores" y de las modalidades con las que éstos se apropian del surplus que se genera en el proceso productivo<sup>128</sup>. Es fundamentalmente un tema de propiedad de los activos.

En el relato neoclásico, el salario es igual a la productividad marginal del trabajo y, la ganancia, a la productividad marginal del capital. Esto, en el marco de un sistema de competencia perfecta, cuya existencia no reencuentra validación generalizada, salvo en el caso de algunos –pocos- productos o mercados en los que funciona la ley de la oferta y la demanda.

En otra 'arista' teórica, se encuentran los aportes de Jorgenson<sup>129</sup>, que centran su atención en la productividad global de los factores, estimada como el residuo de una ecuación econométrica, que se atribuye a factores como la capacidad empresarial, residuos no explicados, aportes de la combinación técnica, etc.

Más allá de las cifras que ponen en evidencia los flujos anuales en la distribución factorial del ingreso, cabe preguntarse el papel que puede jugar el stock (o patrimonio), compuesto por activos financieros y no financieros y, entre estos últimos, producidos y no producidos.

Los activos (pasivos) financieros se clasifican por tipo de instrumento, como es el caso del oro monetario y los DEG o el dinero legal y depósitos, los títulos de deuda y los préstamos, las participaciones de capital y participaciones en fondos de inversión o los sistemas de seguros, de pensiones y garantías estandarizadas. Además, forman parte de los activos financieros los derivados y las opciones sobre acciones asignadas a los asalariados así como las otras cuentas por cobrar o por pagar.

<sup>127</sup> Aunque se reitera que una parte del ingreso mixto también es remuneración al factor trabajo ya que un trabajador por cuenta propia suele ser, a la vez, trabajador y empresario.

<sup>128</sup> También es un problema de estructura productiva que, junto con la tecnología disponible, determina, por ejemplo, si la rama es intensiva en capital o en trabajo y, por tanto, la distribución primaria del ingreso. En países agrícolas o mineros, con tecnologías intensivas en capital, se tendrá una mayor participación del factor capital en la distribución de los ingresos.

<sup>129</sup> Jorgenson (2009)

Por otra parte, y de acuerdo al sistema de cuentas nacionales (SCN 2008), las transacciones en activos no financieros están clasificadas según el propósito para el que esos activos son adquiridos. Si bien todos sirven como depósito de valor (en particular, los objetos valiosos, que tienen exclusivamente esa función económica), los activos no financieros son principalmente adquiridos para ser usados en la producción. Todo esto se sintetiza en el cuadro siguiente:

### Cuadro 2.

Clasificación de los activos económicos

ACTIVOS PRODUCIDOS NO FINANCIEROS (AN1)
Activos fijos por tipo de activo (AN11)
Vivienda (AN111)
Otros edificios y estructuras (AN112)
Edificios no residenciales (AN1121)
Otras estructuras (AN1122)
Mejoras de tierras y terrenos (AN1123)
Maquinaria y equipo (AN113)
Equipo de transporte (AN1131)
Equipo TIC (AN1132)
Otra maquinaria y equipo (AN1133)
Sistemas de armamento (AN114)
Recursos biológicos cultivados (AN115)
Recursos animales que generan productos en forma repetida (AN1151)
Recursos de árboles, cultivos y plantas que generan productos en forma repetida (AN1152)
(Costos de transferencia de la propiedad de activos no producidos (AN116))
Productos de propiedad intelectual (AN117)
Investigación y desarrollo (AN1171)
Exploración y evaluación minera (AN1172)
Programas de informática y bases de datos (AN1173)
Programas de informática (AN11731)
Bases de datos (AN11732)
Originales para esparcimiento, literarios o artísticos (AN1174)
Otros productos de la propiedad intelectual (AN1179)
EXISTENCIAS POR TIPO DE EXISTENCIAS (AN12)
Materiales Y Suministros (AN121)
Trabajos En Curso (AN122)
Trabajos En Curso En Activos Biológicos Cultivados (AN1221)
Otros Trabajos En Curso (AN1222)
Bienes terminados (AN123)
Existencias militares (AN124)
Bienes para reventa (AN125)

Objetos valiosos (AN13)
Metales y piedras preciosas (AN131)
Antigüedades y otros objetos del arte (AN132)
Otros objetos valiosos (AN133)
<b>ACTIVOS NO PRODUCIDOS NO FINANCIEROS (AN2)</b>
Recursos naturales (AN21)
Tierras y terrenos (AN211)
Reservas minerales y energéticas (AN212)
Recursos biológicos no cultivados (AN213)
Recursos hídricos (AN214)
Otros recursos naturales (AN215)
Espectro radial (AN2151)
Otros (AN2159)
Contratos, arrendamientos y licencias (AN22)
Arrendamientos operativos negociables (AN221)
Permisos de utilización de recursos naturales (AN222)
Permisos para ejercer actividades específicas (AN223)
Derechos de exclusividad sobre bienes y servicios futuros (AN224)
Compras menos ventas de fondos de comercio y activos de comercialización (AN23)

Fuente: SCN 2008

Mientras que para los activos producidos no financieros se intenta medir un desgaste u obsolescencia por su uso en el proceso productivo (o consumo de capital fijo<sup>130</sup>), para los activos no producidos no financieros, como es el caso de los recursos naturales a los que se dedica este análisis, es indispensable calcular las cantidades físicas y los montos que implica su agotamiento por utilización en los procesos económicos<sup>131</sup>, elemento que actualmente no está considerado como un 'factor' de producción (y, por consiguiente, como un componente del PIB)<sup>132</sup>.

Para considerar el agotamiento de los recursos naturales ( $\Omega$ ) será necesario modificar la ecuación (1) de la siguiente manera:

$$PIB^* = RE + YMN + ENE + ckf + T + \Omega \quad (3)$$

<sup>130</sup> Una nota al margen amerita el complicado cálculo de esta variable por la dificultad de establecer precios de reposición, principalmente en contextos inflacionarios. Más allá del cálculo de la depreciación comercial de los activos fijos, este tema tiene implicaciones no indiferentes en la participación 'de los frutos del crecimiento', principalmente cuando los países enfrentan el lastre de la elusión y evasión fiscal: aumentar costos -contablemente- para reducir utilidades imponibles.

<sup>131</sup> Cabe recordar la diferencia entre el consumo intermedio (o materias primas que proveen los recursos naturales) y que explícitamente forma parte del costo de producción, y el agotamiento ( $\Omega$ ) de los recursos ambientales.

<sup>132</sup> Tema difícil, pues es necesario considerar el crecimiento natural y el agotamiento de los recursos ambientales. Una opción metodológica se reporta en el SCAE 2012.

en la que PIB\* representa el producto interno bruto corregido por el uso de los recursos naturales. A partir de esa ecuación, es posible deducir los siguientes indicadores:

Producto interno neto

$$PIN = PIB - ckf \quad (4)$$

y, producto interno neto corregido por el uso de los recursos naturales

$$PIN^* = PIN - \Omega \quad (5)$$

La medición de  $\Omega$  no es un ejercicio sencillo porque en los precios de los recursos naturales hay márgenes de incertidumbre pues están basados en flujos de largo plazo.

Como señala Jackson (2011) "... la macroeconomía es un terreno tenebroso para los no iniciados"<sup>133</sup>, a pesar de que tampoco es muy complicado explicarla de manera sencilla (sin pecar de optimista y considerar que todo el mundo llegue a comprenderla): baste saber que el PIB mide (a partir de tres métodos distintos) el valor de los bienes y servicios que desembocan en el mercado, en el transcurso de un año.

Ese indicador macroeconómico (sobre todo, su evolución en el tiempo) -tal como señala el Informe Stiglitz<sup>134</sup>- si bien incorpora algunos flujos que no necesariamente pasan por el mercado (la autoproducción y el autoconsumo, la prestación de servicios del gobierno o de las ISFLSH, medidos por sus costos, etc.), deja fuera aspectos que son importantes cuando se abordan temas de bienestar de una población y del desarrollo sostenible de un país. Por ejemplo, la explotación de las minas de cobre o litio implica un incremento del PIB por vía de la expansión del sector minero, pero esa actividad extractiva supone un agotamiento de los recursos naturales del país lo que hace insostenible su desarrollo si no se piensa simultáneamente en elementos que debiesen ser incorporados en los costos de una "producción depredadora".

Este ejemplo pone en evidencia que el PIB no es un instrumento suficiente para evaluar el bienestar, en particular, su dimensión integral (económica, social y ambiental). La alternativa entre incrementar el PIB y proteger el ambiente, puede resolverse como un dilema real si la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales no es tomada en cuenta apropiadamente en las medidas de desempeño económico.

En otros términos, el PIB (aun si su medición es exhaustiva y completa) representa un indicador aceptable de crecimiento del sistema productivo, pero deja fuera de su 'frontera' aspectos relevantes como es el caso de los daños ecológicos que generan las actividades productivas, y sobre todo, el agotamiento de los recursos naturales.

<sup>133</sup> Jackson (2011, p. 157)

<sup>134</sup> Stiglitz - Sen - Fitoussi (2009)

Esas limitaciones han generado críticas a los cálculos macroeconómicos convencionales, recomendando incorporar estos aspectos (externalidades) y 'ajustar' las variables macroeconómicas convencionales, por ejemplo, por el agotamiento del capital natural y los gastos "defensivos" no considerados en las mediciones oficiales<sup>135</sup>.

De acuerdo a la macroeconomía vigente, la oferta está condicionada por una función de producción que indica cuánto ingreso (Y) es capaz de producir el sistema económico con una determinada cantidad de factores de producción. En ese modelo, los factores son el capital (K) y la mano de obra (L). La producción se calcula multiplicando los factores de producción por su "productividad", que a su vez mide la eficiencia tecnológica con insumos que son transformados en productos.

El equilibrio se tiene, como en la ecuación (2), cuando:

$$Y(K, L) = C + I + X - M \quad (6)$$

La forma de la función de producción ha sido objeto de importantes críticas. En primer lugar, porque supone la sustitución perfecta entre los factores K y L y, especialmente, debido a que no tiene en cuenta los recursos naturales (RN), renovables o no, utilizados en el proceso productivo, por lo que la ecuación debería re-expresarse de la siguiente manera<sup>136</sup>:

$$Y = Y(K, L, RN) \quad (7)$$

Esa función de producción posibilita captar los aumentos de la productividad de los recursos, separadamente de la productividad total de los factores. Obviamente, existen algunos requisitos para estimarla; en particular,

- i. Que se incluya explícitamente mediciones de los recursos naturales (RN)
- ii. Que se admita la sustitución parcial (y no absoluta) entre los factores de la producción
- iii. Que se contabilice los aumentos de productividad de los recursos naturales.

<sup>135</sup> En América Latina, Colombia y México son países que han introducido estas mediciones con el soporte metodológico de las cuentas satélite del ambiente.

<sup>136</sup> Estadísticamente, el proyecto KLEMS (K=capital, L=trabajo, E=energía, M=insumos materiales, S=servicios, por sus siglas en inglés) pretende incorporar todos estos insumos del proceso productivo, para medir su productividad global. Referencias bibliográficas y los resultados del Klems pueden encontrarse en European Commission (EU KLEMS 2003) y CEPAL (LA-KLEMS 2014).

### Recuadro 1

#### Una función de producción que incorpora recursos naturales

La forma usual de representar una función de producción es aquella conocida como Cobb-Douglas:

$$Y = Y(K, L) = a \cdot K^\alpha \cdot L^{(1-\alpha)} \quad (R.1.1)$$

Donde Y es la oferta agregada (o producción), K el capital (producido, es decir, el stock de activos fijos), L la mano de obra y a un factor de eficiencia. a es un coeficiente de productividad del factor de producción. ( $0 < \alpha < 1$ ).

Incorporando los recursos naturales (RN) utilizados en el proceso productivo:

$$Y = Y(K, L, RN) \quad (R.1.2)$$

y, utilizando una función en la que, por ejemplo, la elasticidad de sustitución sea constante pero inferior a uno, podría escribirse la siguiente expresión:

$$Y = Y(K, L, RN) = a [\alpha K^\rho + \beta L^\rho + \gamma RN^\rho]^{1/\rho} \quad (R.1.3)$$

en la que a es un factor de eficiencia;  $\alpha + \beta + \gamma = 1$ ; y,  $\rho = (\sigma - 1) / \sigma$ , donde  $\sigma$  representa la elasticidad de sustitución.

Esa función de tipo CES (Constant Elasticity of Substitution) o elasticidad de sustitución constante, además de incorporar a los recursos naturales, permite trabajar tanto con valores menores o mayores a 1. La función Cobb Douglas es un tipo especial de la CES, en la que la elasticidad de sustitución es igual a 1. Ambas funciones han perdido 'popularidad' en los recientes análisis económicos pues imponen a priori valores fijos de las elasticidades de sustitución. Por ese motivo, se utilizan funciones de tipo translogarítmico (Cobb Douglas generalizada o Box Cox generalizada) sin imponer restricciones en lo que respecta a los valores -fijos- de la elasticidad-sustitución, lo que posibilita trabajar con valores de elasticidad sustitución variables, de acuerdo al nivel de escala de la producción.

### 3. MÁS ALLÁ DE LOS FLUJOS: MEDIR EL STOCK DE RECURSOS NATURALES

Como señala el Informe de la Comisión Stiglitz, “...lo que se mide tiene incidencia sobre lo que se hace”, por lo que si la métrica es defectuosa o incompleta, las decisiones de política pueden ser incorrectas.

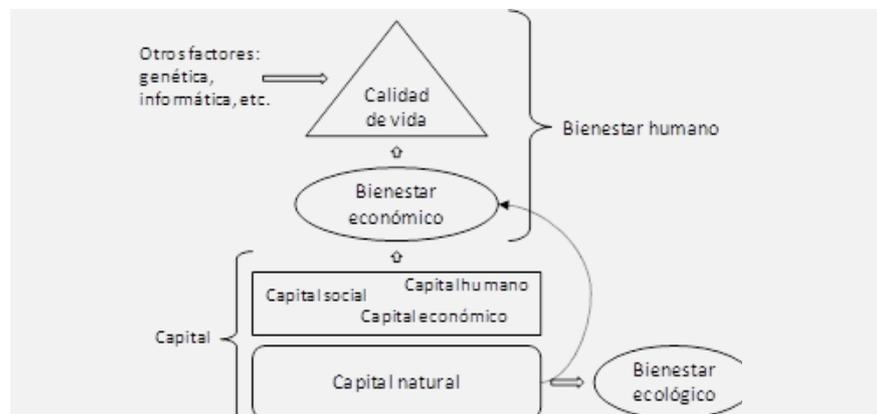
En esa perspectiva, cabe reiterar la necesidad de adoptar –y adaptar- a los requerimientos de políticas públicas el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SEEA-2012, por sus siglas en inglés)<sup>137</sup> que propone la medición y el uso analítico de agregados ambientales y económicos ajustados por agotamiento de los recursos naturales).

Los ingresos y el consumo son esenciales para evaluar los niveles de vida, aunque solo sirven como herramienta de medida de los flujos en un ejercicio económico (un año) por los que es imprescindible disponer de información sobre la riqueza (patrimonio) y su distribución así como de cifras que permitan evaluar la sostenibilidad del desarrollo.

Las mediciones de la riqueza son fundamentales para comprender la sustentabilidad y, consiguientemente, el problema de la equidad inter-generacional. Lo que se transfiere hacia el futuro debe necesariamente expresarse en términos de stock (capital económico, natural, humano o social), teniendo en consideración tanto la dimensión objetiva (medurable cuantitativamente) como la subjetiva (medurable cualitativamente) del bienestar, tal como se representa en el diagrama 1.

**Diagrama 1.**

Bienestar humano y capital



Fuente: The Joint United Nations Economic Commission for Europe/Eurostat/Organization for Economic Co-operation and Development Task Force on Measuring Sustainable Development, Summary of the report on measuring of sustainable development, Geneva, 21/march/2011, ECE/CES/2011/4.

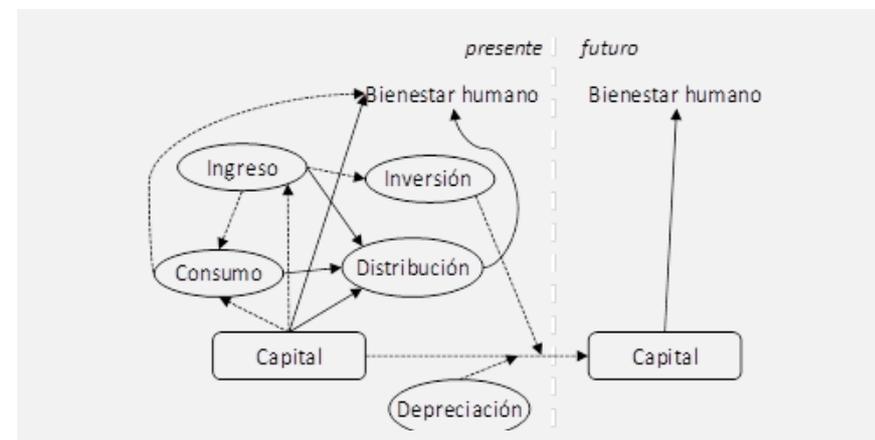
El desarrollo sostenible es un asunto de equidad inter-generacional determinado por la 'asignación generacional del capital', a través del tiempo. Esto significa preservar el bienestar de las futuras generaciones, garantizando que estas dispongan de recursos suficientes, sin perjudicar –al mismo tiempo- a la generación presente. La sociedad puede influir en la sostenibilidad inter-generacional mediante la inversión productiva y la depreciación del stock de capital, así como a través de la eficiencia con la que se usa ese capital. Y, además, con instrumentos 'compensatorios' como es el caso de los impuestos verdes, las royalties, y, evidentemente en casos cruciales como agua, la nacionalización de los recursos naturales.

El desarrollo sostenible -desde una perspectiva inter-generacional- implica una riqueza nacional per cápita no decreciente, que se logra mediante la reposición y la conservación de las fuentes de riqueza; es decir del aumento -o al menos, el mantenimiento- del saldo del stock de capital (económico, natural, humano y social).

Esta relación inter-temporal tiene un amplio sustento teórico y metodológico en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008) así como en el Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SCAE 2012), recomendaciones metodológicas internacionales que deberían ser adoptadas por todos los países. Los aspectos dinámicos (presente y futuro) se representan en el diagrama 2: el capital puede tener un efecto directo sobre el bienestar humano; la distribución del ingreso, el consumo y el capital pueden influir en el bienestar individual.

**Diagrama 2.**

Capital y bienestar inter-generacional



Fuente: The Joint United Nations Economic Commission for Europe/Eurostat/Organization for Economic Co-operation and Development Task Force on Measuring Sustainable Development, Summary of the report on measuring of sustainable development, Geneva, 21/march/2011, ECE/CES/2011/4.

Es necesario tener en consideración que la medición y evaluación del desarrollo sostenible debe incorporar indicadores (subjetivos y objetivos) de bienestar humano, de distribución del ingreso y riqueza (su concentración y dispersión), y de los diferentes tipos de capital. Los indicadores del capital son trascendentales,

<sup>137</sup> SEEA-2012 (2014). Una síntesis del SCAE 2012 puede encontrarse en anexo 1.

pues describen la calidad de vida presente y pueden orientar políticas de bienestar para las actuales y las futuras generaciones.

En esa perspectiva, se requiere fortalecer los sistemas y la infraestructura estadística de los países y mejorar los instrumentos que posibiliten evaluar las interrelaciones entre los diferentes aspectos de la calidad de vida de las personas y el capital (económico, natural, social y humano), como es el caso de los indicadores de participación y cohesión social<sup>138</sup>, información que obviamente deberá considerarse el momento de diseñar, monitorear y evaluar políticas públicas.

La cuantificación de ese capital requiere, en primer lugar, definiciones acotadas sobre lo que es un activo natural y la manera en la que puede ser clasificado.

En el marco del SCAE, los activos ambientales existentes en la naturaleza son elementos vivos o inertes de la Tierra que, en conjunto, constituyen el entorno biofísico que puede proporcionar beneficios a la humanidad.

El ámbito de los activos ambientales está determinado sobre la base de los elementos que constituyen el ambiente. Este comprende componentes individuales que pueden proveer recursos para ser utilizados en actividades económicas. Por lo general, los recursos pueden ser cosechados, extraídos o trasladados de alguna manera para utilizarlos directamente en la producción económica, en consumo o en el proceso de acumulación.

### Cuadro 3.

Clasificación de los activos ambientales en el SCAE

<b>1. Recursos minerales y energéticos</b>
1.1 Recursos del petróleo 1.2 Recursos de gas natural 1.3 Recursos del carbón y turba 1.4 Recursos minerales no metálicos (con exclusión del carbón y de la turba) 1.5 Recursos minerales metálicos
<b>2. Suelo</b>
<b>3. Recursos de la tierra</b>
<b>4. Recursos madereros</b>
4.1 Recursos madereros cultivados 4.2 Recursos madereros naturales
<b>5. Recursos acuáticos</b>
5.1 Recursos acuáticos cultivados 5.2 Recursos acuáticos naturales
<b>6. Otros recursos biológicos (excepto los madereros y acuáticos)</b>
<b>7. Recursos de agua</b>
7.1 Agua superficial 7.2 Agua subterránea 7.3 Agua de la tierra

Fuente: SCAE, Cuadro 5.1

Para cuantificarlos, debe fijarse una frontera, tanto en términos físicos como en términos monetarios, para cada uno de esos activos ambientales. Esas fronteras se describen detalladamente en el citado estándar internacional (SCAE, secciones 5.5-5.11).

Al revisar los activos reportados en el cuadro 3, resulta evidente que en Chile se realizan 'actos productivos' de gran trascendencia económica que involucran: minerales como litio (1.4. recursos minerales no metálicos) y cobre (1.5. recursos minerales metálicos); bosques (4. recursos madereros) utilizados como insumo para la industria de la celulosa y el papel; el cultivo y exportación de salmón y otras especies marítimas (5. recursos acuáticos), así como agua (7. recursos de agua), activos naturales explotados que, salvo algunas regalías que 'benefician al Estado', son activos cuya propiedad está extremadamente concentrada en grupos económicos (nacionales o extranjeros), y que además son explotados de manera inmediateista, sin considerar su agotamiento.

### Recuadro 2

#### El agotamiento de los recursos ambientales

En la contabilidad de los activos ambientales, especial atención merece la medición del agotamiento [depletion]. El agotamiento de los recursos ambientales se refiere a la extenuación física de activos ambientales por medio de su extracción y cosecha por parte de unidades económicas, incluidos los hogares, que da lugar a una menor disponibilidad del recurso. El agotamiento no da cuenta por completo de todos los cambios posibles del stock de un activo durante un período contable y, en consecuencia, no se lo debe vincular directamente con mediciones de sostenibilidad. La evaluación de la sostenibilidad de activos ambientales debe tener en cuenta un conjunto más amplio de factores, como la magnitud de las pérdidas por catástrofes o los descubrimientos, y los cambios potenciales en la demanda de insumos de activos ambientales.

En términos físicos, el agotamiento es la disminución de la cantidad del stock de un recurso natural durante un período contable, debido a su extracción por parte de unidades económicas a un ritmo superior al de su regeneración.

Para recursos naturales no renovables, como los minerales y energéticos, el agotamiento es igual a la cantidad del recurso que se extrae porque el stock del recurso no puede regenerarse en escala cronológica humana. Los incrementos del stock de recursos naturales no renovables (vía nuevos descubrimientos, por ejemplo) pueden permitir una extracción continua de

<sup>138</sup> Sobre el tema de la cohesión social y sus indicadores, véase los trabajos de Farrell, G. (2005).

recursos. Sin embargo, estos incrementos de volumen no se consideran regeneración y en consecuencia no compensan la magnitud del agotamiento. Estos incrementos deben registrarse en algún otro lugar de la cuenta de activos.

Para los recursos biológicos naturales, como los madereros y los acuáticos, en términos físicos no se cumple la igualdad entre agotamiento y extracción. La capacidad de estos recursos para regenerarse naturalmente significa que en ciertas situaciones de gestión y extracción, la cantidad del recurso extraído puede ser compensada por la cantidad regenerada y, en este caso, no ocurre el agotamiento físico general del activo ambiental. En forma más amplia, solo se registra como agotamiento la cantidad extraída que supera el nivel de regeneración. Más adelante se presenta una descripción detallada de la medición del agotamiento en términos físicos para los recursos biológicos naturales.

Cuando se produce una disminución de la cantidad de un activo ambiental debido a acontecimientos imprevistos, como pérdidas por condiciones climáticas extremas o brotes pandémicos de enfermedades, no se registra agotamiento. Estas reducciones se registran como pérdidas por catástrofes.

El agotamiento también puede medirse en unidades monetarias valorando los flujos físicos de agotamiento

Economías caracterizadas por el extractivismo de sus recursos naturales, dependen de los períodos de auge y depresión de los precios de los *commodities*, con graves repercusiones sociales y económicas para los países de América Latina y el Caribe. Existe el riesgo de que se pretenda suplir la baja de precios (el fin del ciclo de auge de los precios de los *commodities*) con un mayor volumen de extracción, con la consiguiente aceleración del ritmo de agotamiento de los recursos naturales<sup>139</sup>.

#### 4. ALGUNAS CONSIDERACIONES

Como se puede intuir, las implicaciones de política son trascendentales, pues tienen relación con el bienestar de toda la población. Se plantea un desafío crucial de equidad inter-generacional y el dilema puede “traducirse” en una frase: “... más PIB para hoy.... y menos bienestar -e incluso menos PIB- para mañana”.

Creer para distribuir es un falso dilema de una sociedad inequitativa y desigual que requiere replantearse y reformularse desde diferentes concepciones de la vida ( discursos como el del ex presidente uruguayo José Mujica, en Rio+20 hasta la reciente

<sup>139</sup> Aunque las empresas y los gobiernos (en el caso de sectores estratégicos controlados por el sector público) deberán evaluar la rentabilidad económica y los costos políticos de esa opción.

difusión de la encíclica del Papa Francisco, abordan el problema). Es necesario superar los dogmas y paradigmas teóricos convencionales que postulan la necesidad de un crecimiento para estabilizar la macroeconomía, haciendo caso omiso de los elementos que han sido puestos en evidencia en este trabajo y que tienen implicaciones no solo en el diseño de un programa de política económica sino también en la forma en la que podrían resolverse los dilemas relacionados con la economía política de los recursos naturales.

Esto implica, por otra parte, analizar la matriz productiva actual y, probablemente, rediseñar los programas y proyectos de inversión de las empresas públicas y privadas, lo que probablemente exija establecer regímenes tributarios que, de alguna manera, posibiliten compensar el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental, así como estudiar detenidamente el tema de la propiedad y el control de activos naturales como el agua, el litio, el cobre, la atmósfera, etc.

Junto a la necesidad de definiciones estratégicas, deberá adoptarse medidas inmediatas. En primer lugar, se precisa cuantificar el stock de recursos naturales para conocer el patrimonio y su grado de agotamiento, lo que supone crear una instancia (institución o plataforma institucional) responsable de su seguimiento continuo y permanente, garantizando, a su vez, que esos indicadores estén estrechamente vinculados con las cuentas nacionales y ambientales.

Esto implica formular un plan estratégico para la adopción de dichos instrumentos de medición ambientales y económicos, que pase por la citada constitución de plataformas inter-institucionales, que dispongan de una visión inter-disciplinaria y que, a su vez, sea modular, en función de los grandes problemas ambientales del país<sup>140</sup>.

Pero sobre todo, frente a la sobre-explotación y agotamiento de los recursos naturales, se requiere un cambio de paradigma, superando las visiones ‘escolásticas’ que aún mantienen ciertas élites económico-financieras, intelectuales y políticas, ancladas en los dogmas del ‘crecimiento’.

Un amplio debate sobre el tema de la propiedad de los recursos naturales y su distribución se torna necesario, más allá de la coyuntura económica y política.

<sup>140</sup> CEPAL (2013). Una propuesta regional de estrategia de implementación del Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SCAE 2012) en América Latina, Estudios Estadísticos 86, Santiago de Chile

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Banco Central de Chile.** Base de datos de estadísticas económicas, <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/>

**CEPAL (2013).** “Una propuesta regional de estrategia de implementación del Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SCAE) en América Latina”. Estudios Estadísticos 86, CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/35909-una-propuesta-regional-de-estrategia-de-implementacion-del-sistema-de-cuentas>

**CEPAL (LA-KLEMS 2014):** Productividad y crecimiento económico en América Latina. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/la-klems/noticias/paginas/9/40269/P40269.xml&xsl=/la-klems/tpl/p18f-st.xsl&base=/la-klems/tpl/top-bottom.xsl>

**Comisión de las Comunidades Europeas (EUROSTAT),** Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Naciones Unidas (NNUU) y Banco Mundial (WB) (SCN 1993). Sistema de cuentas nacionales 1993; Luxemburgo, Washington DC, Paris, Nueva York. <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna1993.asp>

**Comisión de las Comunidades Europeas (EUROSTAT),** Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Naciones Unidas (NNUU) y el Banco Mundial (WB) (SCN 2008), Sistema de cuentas nacionales 2008; Nueva York. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/publicaciones/externas/1/50101/P50101.xml&xsl=/deype/tpl/p54f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>

**Naciones Unidas,** Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco Mundial (2012), Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica 2012 -marco central- (SCAE 2012), ST/ESA/STAT/Ser.F/109, Nueva York. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/publicaciones/externas/1/49511/P49511.xml&xsl=/deype/tpl/p54f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>

**Departamento de Asuntos Económicos y Sociales,** Naciones Unidas (2004), Utilización de las macrocuentas en el análisis de políticas, División de Estadísticas, Estudios de métodos, Serie F No. 81, Nueva York. <http://es.slideshare.net/liliagtorres/utilizacion-de-macro-cuentas-en-el-analisis-de-politicas>

**European Commission (EU KLEMS 2003),** Growth and Productivity Accounts Productivity in the European Union: A Comparative Industry Approach Research, Directorate General, Luxemburgo. <http://www.euklems.net/index.html>

**Farell, G.** (editora) (2005), Elaboration concerté des indicateurs de la cohesion sociale. Guide methodologique, Council of Europe Publishing, Estrasburgo [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_fr.pdf)

**Henríquez G., Claudia (2008),** Stock de Capital en Chile (1985-2005): Metodología y Resultados, Banco Central de Chile, Santiago. <http://www.bcentral.cl/estudios/estudios-economicos-estadisticos/063.htm>

**Jackson, Tim (2009),** Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet, Earthscan, Londres (Trad. al español: Prosperidad sin crecimiento. Economía para un planeta finito), Icaria Editorial, Barcelona, 2011). <http://www.ipu.org/splz-e/unga13/prosperity.pdf>

**Jorgenson, Dale W. (2009),** The Economics of Productivity. The International Library. [https://scholar.google.com.ar/scholar?q=JORGENSEN,+DALE+W.+\(2009\):+%C2%ABThe+Economics+of+Productivity%C2%BB.+The+International+Library&hl=es&as\\_sdt=0&as\\_vis=1&oi=scholar&sa=X&ved=0CCY-QgQMwAGoVChMIoIG15-HMxwIVwdCACH2wzwCG](https://scholar.google.com.ar/scholar?q=JORGENSEN,+DALE+W.+(2009):+%C2%ABThe+Economics+of+Productivity%C2%BB.+The+International+Library&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar&sa=X&ved=0CCY-QgQMwAGoVChMIoIG15-HMxwIVwdCACH2wzwCG)

**Oleas Montalvo, Julio (2014),** El Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SCAE, 2012): fundamentos conceptuales para su implementación, Estudios Estadísticos 84, División de Estadísticas, CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/35907-el-sistema-de-cuentas-ambientales-y-economicas-scae-2012-fundamentos>

**Stiglitz J.E. - Sen, A. – Fitoussi, J.P. (2009),** Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, París. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000427.pdf>

**The Joint United Nations Economic Commission for Europe/Eurostat/Organization for Economic Co-operation and Development Task Force on Measuring Sustainable Development,** Summary of the report on measuring of sustainable development, Geneva, 21/march/2011, ECE/CES/2011/4. <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/meetings/UNCEEA-6-14.pdf>

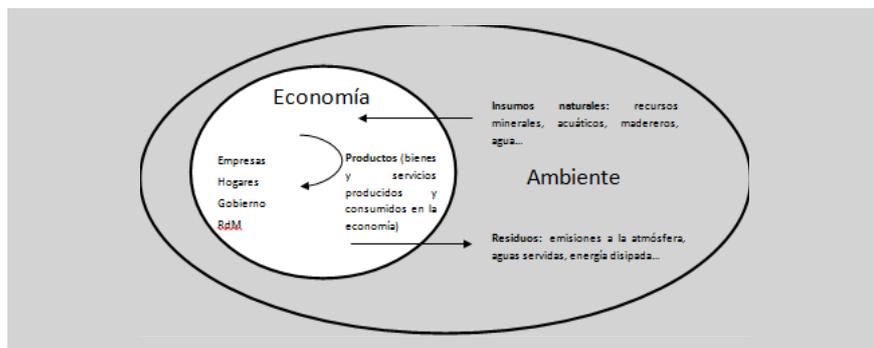
## ANEXO 1: SINOPSIS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA (SCAE 2012)<sup>141</sup>

El SCAE fue aprobado en la cuadragésima tercera sesión de la Comisión Estadística de Naciones Unidas (United Nations Statistical Commission (UNSC)), por sus siglas en inglés) realizada en 2012. Su marco central es un sistema conceptual multipropósito que permite describir cuantitativamente las interacciones entre la economía y el ambiente, el stock de recursos naturales y sus modificaciones, y organizar esa información en tablas y cuentas integradas y coherentes.

El SCAE es el resultado de más de dos décadas de investigación y sistematización. Proporciona información sobre un amplio espectro de temas ambientales y económicos, en especial sobre la evaluación de las tendencias de uso y disponibilidad de recursos naturales; la dimensión de las emisiones y descargas hacia el ambiente resultantes de las actividades económicas; y la importancia de las actividades económicas emprendidas con propósitos ambientales.

**Diagrama 3.**

Flujos físicos de insumos naturales, productos y residuos



Fuente: European Commission, Food and Agriculture Organization (FAO), International Monetary Fund (IMF), Organization of Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations and World Bank (2012), System of Environmental Economic Accounting, Central Framework, 2012

El SCAE se basa en conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables consensuados por la comunidad estadística internacional. En cuanto sistema contable, permite organizar la información en cuentas y cuadros en forma integrada y conceptualmente coherente. Esta información estadística puede usarse para calcular varios indicadores requeridos por quienes toman decisiones, así como para generar cuentas y agregados ambientales y económicos.

El SCAE también ofrece una guía de valoración para los recursos naturales renovables, los no renovables y la tierra. Ha sido diseñado de manera que guarde consistencia con otros estándares internacionales, comenzando por el SCN 2008, la Balanza de Pagos y Posición de la Inversión Extranjera (BPM6), la Clasificación de

todas las Actividades Económicas y Estándar Internacional Industrial (CIIU Rev. 4), la Clasificación Central de Productos (CPC Rev. 2), y el Marco para el Desarrollo de Estadísticas Ambientales.

La esencia de la sostenibilidad ambiental del desarrollo se encuentra en sus implicaciones de largo plazo. El SCAE sirve para derivar indicadores coherentes y estadísticas descriptivas para monitorear las interacciones entre la economía y el ambiente, y el estado del ambiente, para sustentar la toma de decisiones de políticas públicas. El SCAE no propone el cálculo de un indicador 'sintético' de sostenibilidad; más bien, es un sistema multipropósito que genera un amplio rango de estadísticas e indicadores que tienen diversas aplicaciones analíticas. Es un sistema flexible, en la medida en que su implementación puede adaptarse a las prioridades y necesidades políticas de cada país y, en forma simultánea, proveer conceptos, términos y definiciones comunes.

La información agregada, producida en el SCAE, puede emplearse para informar sobre asuntos ambientales cruciales para la generación de políticas públicas. Sus datos también pueden usarse en modelos de simulación para evaluar los efectos económicos y ambientales de diferentes políticas públicas. Áreas como la gestión de la energía y de los recursos de agua, patrones de consumo y producción y sus efectos en el ambiente, y la llamada "economía verde" encuentran el sustento cuantitativo necesario cuando se implementa el SCAE.

Además una amplia introducción, el 'marco central' del SCAE está compuesto por los siguientes capítulos:

- Estructura contable, en el que se analiza el tipo de cuentas y cuadros, los principios básicos de contabilidad para los flujos y stocks, la definición de unidad económica y los principios de registro y valoración (capítulo 2).
- Cuentas de flujos físicos, en el que se presenta una explicación detallada de la metodología de registro de los flujos físicos, con una perspectiva insumo-producto. La segunda parte del capítulo describe la estructura de la oferta física y uso de energía, agua y otros flujos materiales, incluidos los cuadros para emisiones en el aire y en el agua, y desechos sólidos (capítulo 3).
- Cuentas de actividades ambientales y flujos relacionados: capítulo en el que se identifican las transacciones económicas del SCN que pueden considerarse ambientales, en particular, aquellas cuyo propósito primario es reducir o eliminar presiones sobre el ambiente, o hacer más eficiente el uso de los recursos naturales. Estas transacciones se resumen en las Cuentas Ambientales de Gastos de Protección (EPEA), y en las estadísticas sobre Bienes y Servicios del Sector Ambiental (EGSS). También se analiza el tema relacionado con los impuestos y subsidios ambientales y otras transacciones relacionadas con el ambiente (capítulo 4).

<sup>139</sup> A partir de Oleas (2014) y del SCAE (2012)

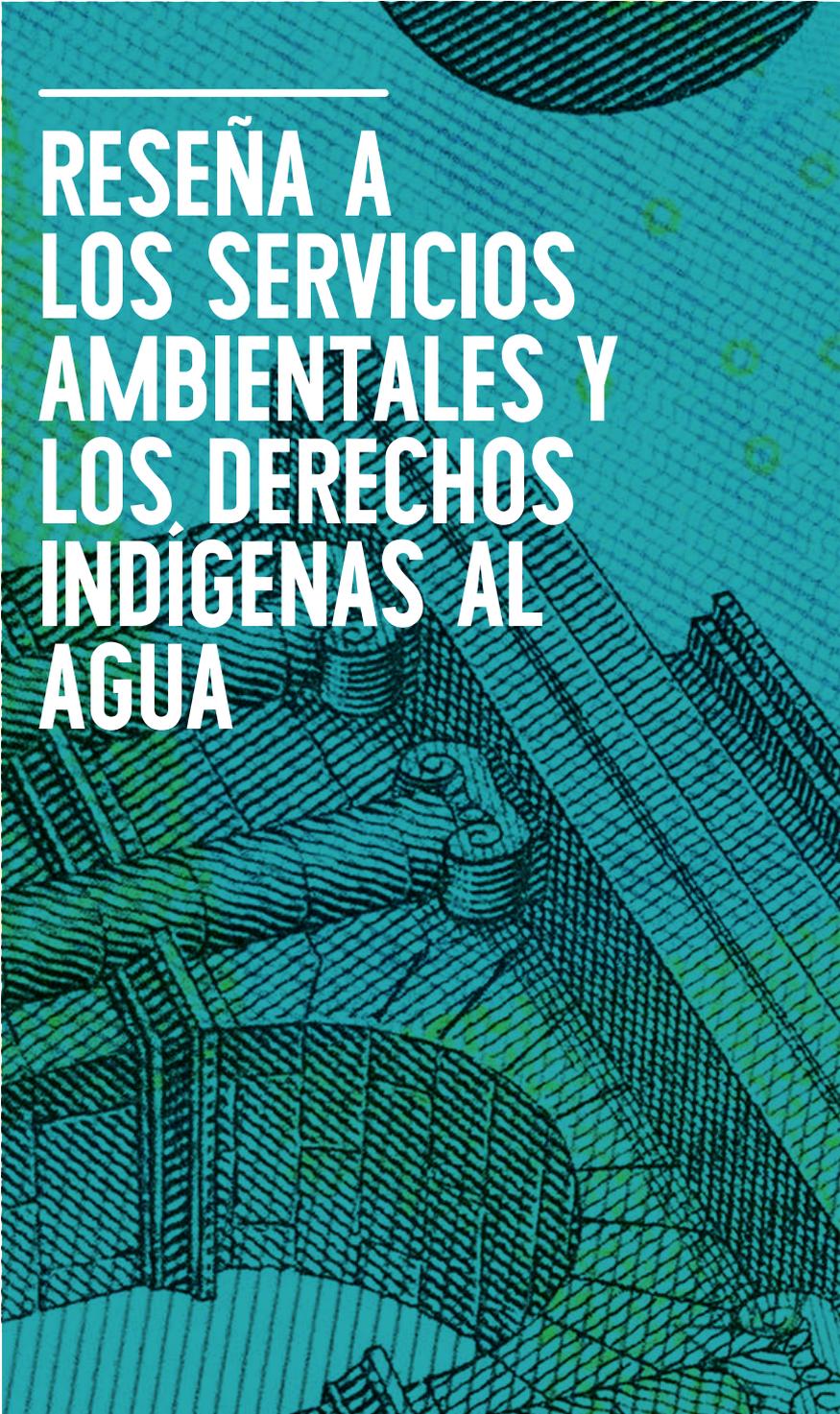
- Cuentas de activos, en el que se aborda el tema del registro de los stocks y flujos asociados a los activos ambientales, que comprenden recursos minerales y energéticos, tierra, recursos del suelo, de los bosques, acuáticos, agua y otros recursos biológicos. Se estudia la medición del agotamiento de los recursos naturales y la valoración de los activos ambientales (capítulo 5).

La integración de las cuentas se logra con la combinación de datos físicos y monetarios. De esta información es posible inferir un importante número de indicadores, compilados a partir del conjunto de datos que se pueden obtener en las denominadas cuentas 'combinadas' del SCAE (capítulo 6).

En efecto, una de las características importantes del SCAE es la capacidad de organizar datos físicos y monetarios en ámbitos, definiciones y clasificaciones comunes, con presentaciones combinadas (previamente denominadas "híbridas"). La estructura de las presentaciones combinadas está en función del ámbito (por ejemplo, agua, energía, emisiones al aire o productos forestales) de interés de los usuarios y de la disponibilidad de datos.

Las presentaciones combinadas:

- Permiten al usuario encontrar información de interés en un solo lugar, con la coherencia y consistencia estadística lograda mediante la validación de fuentes en el marco del SCAE,
- Fomentan la discusión entre quienes están familiarizados con los datos organizados en estructuras de contabilidad económica y los expertos en la gestión de la información expresada en unidades físicas,
- Estructuran la información de modo que permiten calcular indicadores combinados, por ejemplo, indicadores de desacoplamiento que establecen la relación entre el uso de recursos y el crecimiento de la producción y el consumo,
- Ofrecen la base informativa para desarrollar modelos y para el análisis detallado de las interacciones entre la economía y el ambiente.



# RESEÑA A LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y LOS DERECHOS INDÍGENAS AL AGUA

# RESEÑA A LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y LOS DERECHOS INDÍGENAS AL AGUA<sup>142</sup>

Por Jorge Vergara-Castro<sup>143</sup>

## INTRODUCCIÓN

La legislación internacional, salvo la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>144</sup>, no se ha pronunciado expresamente sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas al Agua. Pero si se ha pronunciado sobre el derecho de los Pueblos Indígenas a los recursos naturales existentes en sus territorios y existe consenso de que esto incluye los recursos hídricos. Asimismo, se ha pronunciado sobre el derecho de preferencia de los pueblos indígenas a las fuentes de aguas y el acceso a recursos hídricos necesarios para asegurar el riego que da sustentabilidad a sus actividades productivas de subsistencia (agrícolas y ganaderas).

En lo específico, el derecho de los Pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales, incluido el agua, se funda en el derecho de autodeterminación, el derecho de propiedad, en el derecho a la protección de su medio ambiente, el derecho a la subsistencia, la protección y preservación de sus formas de vida y cultura y el derecho al desarrollo.

En primer lugar, el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho de los Pueblos a que puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia. También reconocen estos derechos territoriales, la Agenda 21 y la Convención de Biodiversidad de 1992, ambos documentos adoptados en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. Estos instrumentos, reconocen la relación que históricamente ha existido entre los Pueblos Indígenas y sus tierras, incluyendo en este concepto el medio ambiente de las zonas que ocupan tradicionalmente, así como el conocimiento científico tradicional que tienen sobre sus tierras, recursos naturales y medioambiente<sup>145</sup>. En este marco, insta a los gobiernos para establecer mecanismos que permitan intensificar su participación activa en la formulación de políticas, leyes y

<sup>142</sup> Vergara, J., Yañez, N., León, P., Barros, A., Fuster, R., León, A., De la Fuente, A. (2008). "Diagnostico y Propuestas de Fomento al Riego y Drenaje para la Agricultura de Pueblos Originarios". Serie Comisión Nacional de Riego. 83 p. [http://bibliotecadigital.ciren.cl/gsdlexterna/collect/estudios/index/assoc/HASHd1c2.dir/CNR-0093\\_3.pdf](http://bibliotecadigital.ciren.cl/gsdlexterna/collect/estudios/index/assoc/HASHd1c2.dir/CNR-0093_3.pdf)

<sup>143</sup> Coordinador Comisión de Medioambiente Fundación Progreso

<sup>144</sup> Caso Yakye Axa vs Paraguay.

<sup>145</sup> Capítulo 26.1, Agenda 21, (ibidem).

programas relacionados con la ordenación de los recursos y otros procesos que puedan afectar a los Pueblos Indígenas<sup>146</sup>, y a posibilitar su involucramiento a nivel nacional y local en el manejo de recursos y estrategias de conservación<sup>147</sup>.

Finalmente, este instrumento compromete a los gobiernos a adoptar medidas específicas, incluyendo la ratificación de convenciones internacionales, la adopción de políticas y leyes que “protejan la propiedad intelectual y cultural indígena, y el derecho de las poblaciones indígenas de preservar sistemas y prácticas consuetudinarias administrativas”, con el fin de permitir un mayor control sobre sus tierras, un manejo de sus propios recursos, y la participación en decisiones que les afecten, incluida la participación en el establecimiento o la ordenación de áreas protegidas<sup>148</sup>.

Por su parte, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), en Río de Janeiro en 1992, artículo 8, inciso j, impone a los Estados una obligación específica de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Deberán, además, promover la aplicación más amplia de estos conocimientos y prácticas, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, es decir, las comunidades indígenas y sus miembros. Asimismo, los Estados deberán fomentar los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas garantizando que se compartan equitativamente<sup>149</sup>.

Como se señala en los párrafos precedentes, el Derecho Indígena al agua ha sido reconocido expresamente por las Naciones Unidas, a través de la Observación General sindicada con el N° 15, adoptada en el año 2002, a través de la cual se establece, en términos generales, que el derecho al agua es un derecho económico, social y cultural que debe ser garantizado al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PDESC) de 1966<sup>150</sup>, sustentado en lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del PDESC<sup>151</sup>.

---

<sup>146</sup> Capítulo 26.3b, Agenda 21, (ibidem)

<sup>147</sup> Capítulo 26.3c, Agenda 21, (ibidem)

<sup>148</sup> Capítulo 26.4, Agenda 21, (ibidem)

<sup>149</sup> Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera (2004). Manual de Derechos Indígenas. Temuco, manuscrito.

<sup>150</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su homólogo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, son instrumentos de derechos humanos que cuenta con un importante número de Estado adherentes. El primero fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1975 (después de su ratificación por 35 Estados). Hoy en día, 141 Estados han adherido a este Pacto. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (después de su ratificación por 35 Estados). Hoy en día, 144 Estados han adherido a este Pacto, Chile ha ratificado estos pactos los que entraron en vigencia en el año 1989, una vez publicados en el Diario Oficial.  
[http://www.aidh.org/uni/Formation/02LesPactes\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/02LesPactes_e.htm)

<sup>151</sup> Observación General N° 15 (2002); E/C.12/2002/11.

La observación General N° 15 otorga especial protección a las personas y grupos más vulnerable, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los Pueblos Indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos a quienes les reconoce el derecho básico al agua potable<sup>152</sup>.

En lo que respecta a este documento, cabe resaltar la consagración de derechos preferentes a comunidades locales rurales sobre sus fuentes tradicionales de agua, salvaguardándola de toda injerencia ilícita y contaminación. Adicionalmente, consagra el derecho de los pueblos indígenas para acceder al agua en sus tierras ancestrales, las que también deben ser protegidas de toda trasgresión y contaminación ilícita. Los Estados, se señala, deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua. También, se garantiza el derecho preferente de las comunidades nómadas y errantes para acceder al agua potable en sus lugares de acampada tradicionales y designados<sup>153</sup>.

La observación vincula el ejercicio del derecho al agua a la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC, que dispone que no podrá privarse a un pueblo “de sus propios medios de subsistencia”, imponiendo a los Estados Partes el deber de garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas.

Este fundamento jurídico incorpora al debate la dimensión de derechos colectivos que corresponde a la perspectiva de los derechos indígenas y que se sustenta jurídicamente, como se señala, en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC y en el mismo precepto de su homólogo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde ha sido reconocido el derecho de todos los pueblos a disponer de sus recursos naturales para garantizar su propia estrategia de desarrollo, en el marco de reconocimiento del derecho de autodeterminación que dichos instrumentos reconocen a todos los pueblos.

Del análisis de esta jurisprudencia resulta que los derechos indígenas sobre las aguas poseen una doble dimensión, a saber: Derechos preferentes respecto a las aguas existentes en sus territorios ancestrales y que conforman el hábitat necesario para la reproducción de su cultura y la articulación de su propia estrategia de desarrollo. Acceso al agua limpia y a servicios sanitarios que garanticen una vida digna para los Pueblos Indígenas y sus miembros, lo que según concluye el fallo, se encuentra ligado al reconocimiento y goce efectivo de sus derechos a las tierras y los recursos naturales.

Es importante resaltar que el derecho al agua reconocido por la Observación General 15 no se restringe a las comunidades indígenas, sino que se extiende a las comunidades locales que son usuarias tradicionales de las aguas, por lo que debe considerarse la instalación de un paradigma intercultural que pueda asegurar un

---

<sup>152</sup> Párrafo 16, Observación General N° 15 (2002) (Ibidem).

<sup>153</sup> Párrafo 16, letras c), d) y e), Observación General N° 15 (2002) (Ibidem).

debido proceso de gobernanza del agua y el fortalecimiento y ampliación de las redes de riego<sup>154</sup>.

En Chile, la vía institucional adoptada en los inicios del proceso de redemocratización tendió, además, a mejorar progresivamente el marco de la sostenibilidad ambiental de los proyectos público-privados que inciden en la explotación de recursos naturales, implementando un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a partir de la Ley de Bases del Medio Ambiente, N° 19.300, de 1994. No obstante, la evidencia empírica muestra que los controles ambientales se han aplicado laxamente y los mecanismos de participación ciudadana (e indígena) han sido latentes, todo ello con el objeto de no entorpecer el desarrollo de proyectos de inversión. Son muchos los proyectos extractivos de recursos naturales en territorios indígenas, incluidos aquellos que presionan por la explotación de recursos hídricos o generan contaminación de acuíferos, donde las autoridades ambientales han privilegiado los intereses empresariales ante los derechos locales e indígenas<sup>155</sup>.

Desde los años noventa, en la gestión del agua para riego el lineamiento parece fomentar una política de regulación, normativización y monitoreo, incorporando procesos de organización de usuarios y fortalecimiento de la gestión local del agua para fines agrícolas. Los estudios encargados por el Programa WALIR coordinado por la CEPAL (División de Recursos Naturales e Infraestructura) y la Universidad de Wageningen (Holanda) concluyen, sin embargo, que esta política no ha tenido mayor incidencia entre las comunidades indígenas. En términos generales, la mayoría de las localidades con concentración de población indígena significativa no tiene riego o éste es incipiente y de baja eficiencia (Gentes y Yáñez, 2006).

Con todo, en Chile, esta apreciación general debe ser matizada y desagregada en función de las características socio-económicas específicas de cada pueblo originario y, asimismo, de las características ambientales de sus respectivos territorios. Es por ello que es importante determinar y establecer la importancia y particularidades del uso del agua indígena en el país, contrastando la situación del Norte - donde, a pesar del número relativamente más bajo de indígenas, existen 'culturas hidráulicas' inveteradas, en todo el espectro silvoagropastoril - con la virtual inexistencia de riego indígena en el Sur.

Por lo general las políticas y prácticas en el riego todavía carecen de criterios y procedimientos para determinar las dotaciones básicas, mínimas y máximas de

un sistema de cuenca o de unidad con presencia indígena, ni elaboran mecanismos de cómo debe funcionar la administración por medio de la gobernanza local, ni definen claramente los niveles y grados de participación de las comunidades en la planificación, ejecución y control de la gestión pública-privada (véase la amplia discusión al respecto en Gentes, 2004).

En razón de lo expuesto, una primera evaluación de las políticas públicas hídricas con incidencia en territorios con alta densidad de población indígena<sup>156</sup> implica, en primer lugar, una revisión cautelosa del contenido de los programas públicos en lo relativo a:

- La propiedad de la tierra y el otorgamiento de derechos de agua,
- La gestión del agua (mecanismos intraculturales y estatales),
- El grado de participación y control efectivo de las comunidades locales sobre las aguas que surten de sus tierras.

En el marco de los lineamientos programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena, los programas públicos iniciados en los últimos años, en relación con el sector hídrico productivo, pretenden, por una parte, fomentar la nueva ruralidad familiar chilena en el sector agrícola y el desarrollo de microproyectos de exportación, y por otra, asociar los programas y esfuerzos públicos a las demandas locales.

Con todo, la evidencia contrastada con estudios de caso realizados en el marco del estudio "Diagnostico y Propuestas de Fomento al Riego y Drenaje para la Agricultura de Pueblos Originarios"<sup>157</sup> sugiere que este esfuerzo por asociar la oferta pública a las demandas locales no ha considerado en forma especial la variable indígena como forma de asegurar la pertinencia cultural de la política en función de la demanda.

Esta tendencia se puede revertir preliminarmente, redefiniendo los instrumentos de fomento en base a una tipificación pertinente de los beneficiarios indígenas. Esto permitirá, a su vez, definir desafíos pendientes para las políticas hídricas en marcha, lineamientos que faciliten los procesos democráticos participativos con pertinencia étnica, de modo a garantizar la representatividad, gobernabilidad hídrica<sup>158</sup> y justicia hídrica indígena en sus territorios.

<sup>154</sup> El concepto de red de riego hace referencia a un conjunto de canales, tomas, estanques, y cualquier otro dispositivo hidráulico, relacionado funcionalmente y destinado a la irrigación. Para la definición de redes de riego, no hemos empleado "sistema de riego" puesto que este concepto está muy vinculado a corrientes arqueológicas que le han dado un sentido del cual pretendemos alejarnos: la idea de equilibrio u homeostasis que supone la noción de sistema, puesto que comprendemos la irrigación, y en general toda práctica social, como esencialmente dinámica. La noción de "red", en tanto, que supone también la interrelación de las partes, está libre de las connotaciones que conlleva el concepto de "sistema", producto del empleo que de él se ha hecho al interior de las teorías funcionalistas (Quesada 2007).

<sup>155</sup> Algunos de los proyectos más emblemáticos sometidos al SEIA son: Central Hidroeléctrica Raiko, Planta de Celulosa Arauco, Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas en la IX Región; Proyecto Pampa Puno - CODELCO; Extracción Salmueras Salar de Atacama - SQM; Proyecto Minero Cerro Colorado - Pampa Lagunilla; Proyecto Minero Escondida - Salar de Puntas Negras; Proyecto Minero Doña Inés de Collahuasi - Laguna Michincha y Coposa.

<sup>156</sup> Véase al respecto Gentes, I. y Yáñez, N. (2006). "Derechos locales sobre las Aguas en Chile: análisis comparativo para una estrategia de gestión pertinente en territorios indígenas". CEPAL-Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. <http://www.eclac.cl/dnri/proyectos/walir/doc/walir52.pdf>

<sup>157</sup> Vergara, J., Yáñez, N., León, P., Barros, A., Fuster, R., León, A., De la Fuente, A. (2008). "Diagnostico y Propuestas de Fomento al Riego y Drenaje para la Agricultura de Pueblos Originarios". Serie Comisión Nacional de Riego, 83 p. [http://bibliotecadigital.ciren.cl/gsdexterna/collect/estudios/index/assoc/HASHd1c2.dir/CNR-0093\\_3.pdf](http://bibliotecadigital.ciren.cl/gsdexterna/collect/estudios/index/assoc/HASHd1c2.dir/CNR-0093_3.pdf)

<sup>158</sup> Existen diferentes maneras de conceptualizar la gobernabilidad o gobernabilidad en el agua. En el presente texto nos aproximamos más bien a la visión del Global Water Partnership (GWP) que considera la gobernabilidad como un escenario en el cual se ejerce el poder en la gestión de recursos (naturales, económicos y sociales) y, en el sentido amplio de la palabra, las instituciones formales e informales mediante las cuales se ejerce y se impone la autoridad. Esto incluye el proceso mediante el cual los gobiernos -sean locales, regionales o nacionales- seleccionan, monitorean y reemplazan la capacidad del gobierno de formular y monitorear de manera efectiva la implementación de políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones entre ellas. Sin lugar a duda, algunas condiciones necesarias para la buena gobernabilidad son la capacidad de inclusión, hacerse responsable ante terceros,

Por otra parte, atendida la naturaleza del recurso hídrico y los servicios sociales, culturales y ambientales que presta el agua, es nuestro parecer que ciertos contenidos normativos del ordenamiento jurídico deben redefinirse y, sobre todo, replantear el régimen concesional basado en el derecho de propiedad para el ejercicio de derechos de agua. Lo que se propone preliminarmente es hacer una crítica a las bases normativas del agua en Chile, mirando el derecho indígena al agua a la luz de la sostenibilidad ambiental de los sistemas de gestión y manejo, especialmente en relación con la titularidad colectiva del derecho y su ejercicio conforme a los usos y costumbres locales<sup>159</sup>.

Es así como, en el caso de los servicios ambientales que prestan las comunidades indígenas, deben ser evaluados conforme al contexto económico comunitario y tradicional. La regularización de sus propiedades comunitarias les ha permitido asegurar la administración de algunas reservas nacionales y proteger el acceso a sitios frágiles. La acción concertada de las comunidades ha logrado también detener proyectos extractivos como el que planteó Minera Escondida para el Sector de vegas y bofedales de Pampa Colorada. Sometido al Sistema de Estudio de Impacto Ambiental, dicho proyecto de extracción y suministro de 1.027 L/s, fue rechazado por la unanimidad de la COREMA de Antofagasta, quien se basó en la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres para hacerlo. De este modo, aunque con dificultades, las comunidades indígenas logran proteger sus parte-aguas y humedales en las nacientes, donde hoy está concentrada la mayor presión extractiva por parte de la industria minera.

En efecto, dado el escenario de escasez energética, la obtención de derechos de aguas en el altiplano permite rebajar significativamente los costos de transporte de mineral. Un mineraloducto funciona básicamente con la gravedad del agua, y no requiere de tanta energía como, por ejemplo, los sistemas de desalinización y bombeo de agua de mar hacia la Cordillera. Considerando, en su conjunto, las normas especiales del Código de Aguas de la Ley Indígena y de la Ley de Bases del Medio Ambiente, se puede afirmar que las zonas altoandinas de todo el Norte de Chile gozan de un régimen formal de protección que requiere ser reforzado con medidas concretas. Estas medidas incluyen el fortalecimiento institucional indígena, con el apoyo de una ley de fomento especial que recoja las especificidades antes dichas. Las aguas y tierras indígenas patrimoniales, comunitarias e individuales, tienen un estatuto normativo especial que aunque difuso, permite pensar focalizadamente las acciones estatales en su beneficio. Potenciando la institucio-

nalidad comunitaria, se puede pensar que las tierras altoandinas (parte-aguas, humedales y nacientes) presten importantes servicios ambientales, impidiendo la sobre-explotación aguas arriba, el desecamiento de salares y la disminución de los caudales superficiales. La escala de intervención geográfica es grande, pero se puede llevar organizadamente a través de las instituciones indígenas que ya llevan años de funcionamiento y experiencia en el manejo de sus asuntos territoriales.

Toda la franja cordillerana del Norte de Chile cabe en los términos de protección que hemos señalado. No existen razones para que las medidas de protección no puedan extenderse hacia el sur, en particular si existen las mismas razones o amenazas. Los indígenas atacameños entrevistados, dicen que hay que proteger el agua desde que nace hasta que muere, esto es, como un ser vivo frágil. Para otros, el agua ES la justicia, tiene que llegar a quien la necesita. Protegiendo los humedales y la puna, se protegen todos los ecosistemas aguas abajo. Desde los Altos de Arica hasta los Altos de Vallenar, la franja cordillerana entera debe potenciarse como área de protección indígena. Hasta hoy, sólo San Pedro de Atacama ha demostrado como puede funcionar este régimen de gestión y protección por parte de instituciones indígenas. Se recomienda extender el modelo del ADI San Pedro de Atacama, porque refleja el desafío de la gestión y protección local sustentable de los recursos hídricos, experiencia que ha tenido un mayor éxito relativo que en otras partes de Chile. Los fallos judiciales enunciados más arriba reflejan perfectamente esta tendencia.

A las comunidades indígenas les interesa preservar las calidades medioambientales del paisaje que le ha otorgado fama mundial, por ejemplo en la cuenca del Salar de Atacama. Dotadas de más recursos por ese concepto, y más conscientes de los servicios ambientales que prestan, han procurado la protección de sus humedales altoandinos. A diferencia de lo que ocurre en la primera región, los atacameños han privilegiado el saneamiento comunitario o colectivo de sus tierras y aguas, y han sido muy efectivas al hacerlo.

Son las propias comunidades indígenas quienes exigen compartir equitativa y sosteniblemente los beneficios de los proyectos en sus territorios, y rechazan poner en peligro sus modos de existencia. Quieren decidir informadamente si vetan o no un proyecto, o si, con los debidos recaudos y apreciando sus servicios ambientales, aprovechan equitativamente los beneficios de la vecindad y Responsabilidad Social Empresarial.

En la actualidad falta mucho por avanzar en Chile sobre los servicios ambientales, a lo sumo, es prioritario comenzar por un catastro de servicios ambientales hidrológicos existentes en territorios indígenas y no indígenas, tal como en una discusión transparente, participativa y vinculante sobre los esquemas de pago para servicios ambientales hidrológicos.

la participación, la transparencia, la capacidad de prever y la capacidad de respuesta y/o restitución. Cuando el sistema de gobierno no satisface estas condiciones, hablamos de una gobernabilidad deficiente o una crisis de gobernabilidad (véase para una amplia discusión de concepto y sus implicancias para la gestión del agua Dourojeanni y Jouravlev, 2001; Dourojeanni et al. 2002 Kome, 2006).

<sup>159</sup> Véase al respecto Gentes, I. (2007). "El estatuto jurídico y el debate entre derechos de aguas individuales y colectivos. Análisis de la legislación, la política hídrica y la jurisprudencia sobre derechos de aguas y gestión ciudadana en Chile". Resumen ejecutivo. Proyecto Visión Social del Agua en los Andes, auspiciado por la Comisión para la Gestión Integral de Agua en Bolivia (CGIAB) - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC), Canadá.

---

# JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL EN LOS SISTEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES



# JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL EN LOS SISTEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES<sup>160</sup>

Por Ingo Gentes y François Jost

## INTRODUCCIÓN

Un pago por servicio ambiental (PSA)<sup>161</sup> puede ser visto como "... una transacción voluntaria y condicional con al menos un vendedor, un comprador, y un servicio ambiental bien definido, si el proveedor de servicios asegura la prestación del servicio" (Grieg-Gran et al. 2005). Teóricamente, un pago por servicio ambiental se refiere a recompensas a los habitantes (personas individuales o grupos de un área determinado y acordado entre las partes, o sea pagador y receptor) incentivando una "regulación fuera de la ley" de los servicios prestados por un ecosistema - agua, abundante y diverso bosque, entre otros - inherente en un territorio específico, en propiedad privada o comunitarios. Los PSA se caracterizan por la transferencia de recursos monetarios o no monetarios entre actores sociales con intereses y poderes divergentes, cuyo objetivo es crear principalmente incentivos para alinear las decisiones individuales de la tierra o de uso colectivo con el interés social en la gestión de los recursos naturales, y que se articulen a través de un mercado y/u otros mecanismos, como son los incentivos o las subvenciones públicas (Muradian et al. 2010). De una conceptualización más amplia de Muradian et al. (2010:1206) resalta la combinación de tres criterios para que los PSA sean efectivos: (i) las transferencias en sus más diversas expresiones tienen que estar insertas en un contexto y una organización social; (ii) la inmediatez de la transferencia, que se refiere a la medida en que los proveedores reciban pagos o recompensas directos de los beneficiarios finales del servicio prestado, y (iii) la claridad sobre la extensión de la recompensa recibida de los proveedores de servicios.

Los PSA son, hoy por hoy, un instrumento socio-económico en expansión para la conservación del medio ambiente y el desarrollo rural, especialmente en el Sur (Colé 2010). El argumento principal para su extensa promoción es que la regulación estatal mediante medidas clásicas - subsidio cruzado al suelo, el agua y el bosque (primario y/o secundario); apoyo a la reconversión del uso de suelo; capacitación y formación en sistemas comunales en el uso sustentable de suelo, agua y bosque - junto con programas y políticas públicas de ayuda al desarrollo, no

<sup>160</sup> Gentes y Jost. 2015. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 24:39-56. Copyright ©2015 de los autores. Publicado bajo licencia de Redibec. URL: [http://www.redibec.org/IVO/rev24\\_03.pdf](http://www.redibec.org/IVO/rev24_03.pdf)

<sup>161</sup> Los servicios ambientales, tal como se va a utilizar el concepto a continuación, se refieren a los beneficios intangibles que obtienen los actores sociales del medio ambiente. Si bien existe una superposición significativa con el concepto de servicios ecosistémicos, los servicios ambientales, por lo general, no incluyen el aprovisionamiento, es decir, los productos y servicios tangibles que a menudo tienen un valor determinado en el mercado (Swallow et al. 2009). Los servicios ecosistémicos denotan los beneficios que obtienen los actores sociales de los ecosistemas específicos en los cuales habitan (MEA 2005).

han redundado en una protección efectiva del agua potable, de los suelos o de los bosques, especialmente en países en transición. Los esquemas de PSA son vistos por muchos decisores como una oportunidad para superar estas deficiencias mediante la implementación de mecanismos de mercado.

El presente trabajo pretende, como primer objetivo, a partir de una revisión de la literatura emblemática en el tema, analizar la estructura y las sucesivas y variadas formas de implementación del mecanismo de los PSA en el marco de políticas nuevas, especialmente sus implicancias para el derecho de las comunidades y organizaciones sociales en el uso y acceso a sus bienes naturales, como el agua, el suelo y el bosque. El segundo objetivo es demostrar los cuellos de botella de este mecanismo, así como entregar algunas pistas y pautas de ser consideradas, en la formulación de un marco regulatorio sobre la base de equidad y justicia social en el diseño, así como en el proceso y la implementación de políticas públicas. Esto implica tanto una aclaración de los conceptos equidad y justicia social, como la identificación y presentación de los aspectos que deben verse integrados en los conceptos<sup>162</sup>.

A continuación, tras una conceptualización de los PSA en las políticas, se analizarán las perspectivas en torno a la promoción y aplicación de los derechos de propiedad “fijos e individualizados” en estos regímenes mercantiles. Luego, se entregan algunas pautas y aspectos a considerar en la elaboración de un marco regulatorio, que incluye una revisión de las referencias bibliográficas de los impactos tangibles más relevantes. En las conclusiones se formulan los temas emergentes que aportan a una mejor evaluación de los PSA desde una aproximación por los derechos humanos de “segunda categoría”, es decir sociales, económicos y culturales.

## 1. CARACTERÍSTICAS DE PSA Y CONSECUENCIAS PARA LA REGULACIÓN PÚBLICA

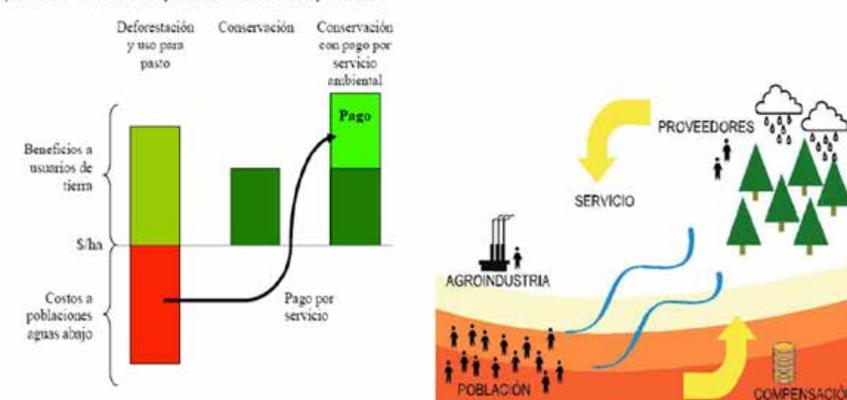
Los acuerdos de PSA han estado principalmente centrados en los servicios que proveen el agua y el bosque (Colé 2010). Este énfasis ha sido impulsado principalmente por la creciente escasez percibida de suministro adecuado de agua en muchas áreas, así como por la posibilidad de que los derechos de uso de los bosques pueden ser fácilmente asignados y, como tales, ser recompensados por parte de grupos distantes al territorio mismo. Agencias de desarrollo han promovido los PSA efectuado en forma de recompensas directas a los habitantes - en zonas específicas y determinadas como el páramo alto andino, por ejemplo, por un lado como prototipo de acuerdos formales entre proveedores y receptores para la regulación y los servicios prestado por los ecosistemas, por otro como un apoyo público-privado estratégico y exitoso de las poblaciones de zonas urbanas en América Latina, para las poblaciones rurales en pro de la conservación y protección

<sup>162</sup> Es decir, de partida asumimos contextos y momentos distintos para la evaluación bajo criterios de equidad y justicia social. En concreto: en el acceso a las PSA: (i) en el proceso de formulación y diseño, (ii) en las acciones - o no acciones - que se tienen que realizar si la comunidad ya forma parte de un PSA y (iii) en el reparto de los beneficios (económicos) del mismo PSA.

de los recursos naturales principales, forestal y agua<sup>163</sup> (Cordero et al. 2008). La lógica del PSA es generar el incentivo apropiado, aunque sea discreto<sup>164</sup>. Se espera que a través de pagos y otros beneficios, se pueda establecer un vínculo entre los consumidores y productores de servicios y bienes ambientales. Por lo tanto, que una compensación incentive a los usuarios junto a los propietarios de un bosque a conservar éste eficazmente junto a sus recursos adyacentes, como son las napas y mantos de agua a su disposición.

A grandes rasgos, se pueden distinguir dos tipos de esquemas de PSA. Por un lado están los “acuerdos por función” con el traspaso de insumos directos que se utilizan como una herramienta económica para mejorar la regulación de los servicios ambientales, como la calidad y disponibilidad del agua, secuestro de carbono y la prevención de desastres. Los pagos se hacen a menudo por hectárea, por ejemplo, el pago por hectárea de bosque conservado o reforestado. Estos pagos están condicionados a la provisión y la existencia de un servicio ecosistémico específico. Por otro lado, existen los “acuerdos sobre resultados” que son pagos por captura de carbono o de vida silvestre, la conservación de la biodiversidad o belleza escénica (Biénabe y Hearne 2006; Engel et al. 2008). Estos pagos normalmente no son condicionados por acciones concretas. Por lo general, para este tipo de acuerdos no existe un mercado de servicios ambientales vigentes, ni una regulación supra-local, sea por los Estados mismos u organismos internacionales, así como garantías de “una libre transacción” de los servicios ambientales.

Recuadro 1: Modelo simplificado de costos de oportunidad



Fuente: Elaboración propia basado sobre Paoli (2008)

<sup>163</sup> Hay un vínculo funcional directo entre ambos bienes: el mantenimiento de un suministro suficiente de agua limpia para el uso humano, agrícola y de otro tipo, requiere la cobertura de bosques intactos y con diversidad en sus especies plantadas (Stanton et al. 2010).

<sup>164</sup> En el caso de los PSA en México, el pago es de aproximadamente entre 32 y 35 US\$ por hectárea al año. Este precio de ninguna manera aporta a la reducción de la pobreza, especialmente cuando los PSDA generan otros costos (véase Ibarra et al. 2011).

Sin embargo, el hecho que la degradación de los servicios ecosistémicos sea conceptualizada como una externalidad hace que los acuerdos PSA sobre resultados sean relativamente escasos. En consecuencia, los beneficios proporcionados todavía no se transmiten a través de precios o tarifas. Las principales razones detrás son: (i) la falta de estructuras inter-institucionales adecuadas para garantizar un cobro y su uso - con transparencia y rendición de cuentas- de estos servicios, especialmente a nivel local, y (ii) la mayoría de estos servicios siguen siendo bienes públicos o patrimoniales sin una demanda privada bien definida (Farley y Costanza 2010; Kosoy y Corbera 2010). Generalmente los PSA se conceptualizan como un mecanismo para mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos naturales y no como una herramienta para la reducción de la pobreza (Pagiola et al. 2005; Pagiola 2008). No obstante, los esquemas de PSA son vistos cada vez más por agentes y decisores locales como un medio para crear nuevas oportunidades para ingresos locales y generar empleo y, por tanto, los organismos internacionales suponen que también contribuyen en la atenuación de la pobreza en el ámbito de su aplicación (FAO, 2004).

Existe un creciente número de investigadores que afirman que esta “triple-agrupación” de los objetivos de PSA - (i) la conservación y protección ambiental; (ii) la generación de oportunidades de desarrollo local y (iii) la reducción de la pobreza - se basan sobre una convicción de que la mayoría de las iniciativas estatales y públicas para proteger y conservar la naturaleza y sus recursos adyacentes, han fracasado y, como consecuencia lógica, la aplicación de instrumentos orientados al mercado ambiental podría traer mejores resultados para los territorios a nivel mundial y local, así como para las personas que viven en y alrededor de ellos (Muradian et al. 2008; Muradian et al. 2010).

Muchas agencias de desarrollo y “think tanks” de todo el mundo están profundamente convencidos que el PSA puede crear flujos financieros suficientes de “usuarios a proveedores de servicios ambientales” a fin de que constituyan un incentivo para proteger y mantener los recursos naturales que generan estos flujos. De esta forma, se estima que los PSA podrían ser un instrumento para resolver o al menos aliviar algunos problemas sociales y políticos que la mayoría de las veces tienen otras causas y antecedentes más fundamentales.

El acuerdo global existente para el PSA es que los esquemas de compensación para servicios provenientes de recursos naturales no deban ser perjudicial para los participantes y deban garantizar los esfuerzos necesarios para asegurar que las poblaciones vulnerables tengan acceso a las oportunidades creadas por un programa (Pagiola et al. 2005). En lo que respecta a la “gobernanza”<sup>165</sup> de los sistemas de PSA, es posible identificar dos modelos: los “esquemas públicos”

<sup>165</sup> Entendemos este concepto en su complejidad y según la palabras de Tegegnetwork Gettu, Director Ejecutivo de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 31 agosto 2006: “La gobernanza es un concepto que comprende mecanismos complejos, procesos, relaciones e instituciones a través del cual los ciudadanos y grupos articulados por sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y median sus diferencias. El buen gobierno dirige la gestión de la asignación de recursos para responder a los problemas colectivos; se caracteriza por los principios de participación, transparencia, responsabilidad, reglamentos de ley, efectividad, equidad y visión estratégica. Es un concepto universal importante y aún complejo” (citado por Gentes, I. y Ruiz, S. (2008). “Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 85, October 2008: 41-59).

y “esquemas privados”. En un esquema de tipo público, el gobierno actúa como un intermediario entre los proveedores y los beneficiarios del servicio ambiental (Vatn 2010). Estos tienden a perseguir una agenda política para los objetivos de conservación del medio ambiente y estrategias de desarrollo sostenible. Los “esquemas privados”, en cambio, son generalmente más centrados a nivel local, y con frecuencia tienen un objetivo más específico. Además, suelen incluir las entidades privadas como compradores y vendedores de los servicios. Tras acordar un contrato, el precio negociado o el tipo de compensación no-monetaria se entregan directamente o por medio de un ente intermediario a los proveedores de servicios (Mayrand y Paquin 2004; Milder et al. 2010).

### **AHORA, ¿CUÁL PODRÍA SER LA “VENTAJA COMPARATIVA” DE LOS PSA FRENTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

En comparación con las regulaciones gubernamentales en países con una ineficiente institucionalidad e insuficiente ejecución de políticas y programas públicos en pro de la conservación y protección ambiental y desarrollo local, se plantea que los esquemas de PSA son potencialmente más eficaces, flexibles y hasta rentables (Mayrand y Paquin, 2004). Puesto que los acuerdos de PSA tienden a concentrarse en áreas más pequeñas y aisladas que tienen un impacto limitado en la población, pero redundan en altos beneficios para los receptores de los servicios ambientales, los mecanismos tradicionales de políticas públicas de conservación se declaran en el debate como menos eficientes, tanto para proveedores como para beneficiarios. Además, existen autores que sostienen de manera generalizada que los mecanismos de comando-y-control se aplican con poca efectividad, sobre todo en los países en transición, debido principalmente a la falta de recursos institucionales y financieros de las administraciones públicas, sin reconocer que de la misma falta de control - estatal y/o local - también “disfrutan” los PSA en la región latinoamericana (Pagiola et al. 2005; Pagiola 2008).

Efectivamente, existen graves limitaciones para el establecimiento de áreas protegidas en o cerca de espacios densamente poblados, lo que aumenta los costos de implementación y genera un malestar social y desafilaciones políticas. Por otra parte, limitar el acceso y uso de recursos naturales para las personas cuyo medio de vida depende directamente de ellos, redundan en implicaciones éticas y prácticas (Mayrand y Paquin 2004). Los esquemas de PSA, en cambio, abordan directamente la conservación del medio ambiente mediante la generación de recursos financieros para los usuarios que, a su vez, promuevan la prestación sostenible de servicios ambientales. No obstante, resulta difícil de asumir que los ingresos mínimos tendrán el potencial de contribuir también al desarrollo rural y la mitigación de la pobreza. Originalmente los PSA fueron diseñados para conservar bienes y servicios ambientales. En los países en desarrollo, además del objetivo de conservación, se buscó reducir la pobreza o marginalidad y mejorar el capital social.

¿Sucede esto realmente en la práctica? Definir múltiples objetivos para un solo instrumento de gestión es sin duda un desafío, especialmente en países pluriculturales y multilingües - como muestra la evaluación complementaria del ejercicio de los Programas Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en México (véase Imaz Gispert 2012). Además de megadiverso y bajo situaciones socioambientales complejas, “los programas multipropósito” como éstos PSA - con objetivos

múltiples como combate a la pobreza, conservación, promoción de la organización social, entre otros - enfrentan serias dificultades en la consecución de sus objetivos. El presente análisis hace evidente que la búsqueda de la mayor equidad posible en el funcionamiento de PSA es necesaria, sobre todo en función de que un programa puede profundizar desigualdades existentes previamente, esto es, que justamente quienes sean beneficiados sean quienes de por sí tienen una mejor posición económica y social, "...del mismo modo, los sectores más desprotegidos son quienes resultan excluidos de los beneficios" (Imaz Gispert 2012:178). Los PSA tal y como están planteados, poco pueden hacer para modificar realidades de relación jerárquica y de poder asimétrico entre los distintos niveles de gobierno y las comunidades rurales, en particular las indígenas. En muchos ámbitos de relación sociedad-gobierno en América Latina, siguen existiendo estas formas de relación que limitan una participación social más intensa y dificultan el desarrollo de estrategias de conservación y manejo en asociación con las entidades gubernamentales.

Pese a que algunos de los servicios ambientales en el sector forestal o hidrológico han sido cuantificados, una evaluación más amplia del impacto estructural de los proyectos de PSA en la gestión de los bosques, del agua, así como en la mitigación de la pobreza y un incremento de la equidad social y la participación en los beneficios en general, para los actores locales, sigue siendo pendiente y necesaria (Pattanayak et al. 2010; Porras et al. 2011).

La literatura revisada se refiere mucho a los PSA como un instrumento de mercado mostrando sus bondades frente a instrumentos de tipo comando y control. Si bien el PSA es un novedoso instrumento, en muchos casos funciona como un subsidio para frenar el cambio de uso del suelo. Y este cambio de uso de suelo en su gran mayoría pareciera estar más directamente relacionado con el costo de oportunidad que tengan las tierras para sus respectivos dueños. Esto último nos lleva a escudriñar en el marco de una evaluación social de impacto. ¿Se trata realmente de un pago por el servicio ambiental prestado, o más bien es un subsidio "privado" por el costo de oportunidad de las tierras? ¿Qué tan sustentable es el PSA en el tiempo?. ¿Qué sucede con esas tierras y su propiedad, una vez que termina el dinero para el pago?. ¿Realmente es un mercado con compradores y vendedores, claramente definidos?

## 2. JUSTIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA Y ESCALAS DE PSA

Los esquemas de PSA operan bajo la premisa del "teorema de Coase"<sup>166</sup>, que postula una asignación eficiente de las externalidades mediante la negociación en ausencia de costos de transacción. Esto supone que los recursos económicos se asignan más eficientemente cuando los precios coinciden con el verdadero costo de cualquier producto, identificando e interiorizando las externalidades en el medio ambiente. Ahora bien, el PSA pretende evitar la externalidad por medio de un

<sup>166</sup> Según el teorema de Coase una mejor eficiencia económica se logra mediante la asignación completa de derechos de propiedad, y su libre transferibilidad. Todo tipo de propiedad debe ser asignado a alguien y no importa quién posee qué, debe regir una libertad de elección, y cero costos de transacción (los gastos asociados con el proceso de compra y venta).

re-conversión del mecanismo en sí: en lugar de "el que contamina paga", el PSA se basa en el amistoso "el/la beneficiario/a paga" (Engel et al. 2008). Fiel a esta lógica, cuando los usuarios del bosque reciben pagos para compensar los beneficios externos que generan sus decisiones sobre el uso de la tierra, el costo de oportunidad de la conversión del bosque refleja los costos ambientales totales, y muchas veces es muy por debajo del costo normal del mercado de tierras, haciendo que esta sea una opción de uso de la tierra menos atractiva.

Pero los PSA difieren entre sí esencialmente en lo que respecta al tipo de servicio que prestan, su escala geográfica y fuente(s) de financiación, su modelo de gobierno, así como en su nivel de referencia<sup>167</sup>. Es menester constatar que fuera de la amplia gama de servicios ambientales sólo un pequeño conjunto es actualmente relevante para los esquemas de PSA. La captación o filtración de agua mediante la protección de cuencas, el secuestro de carbono por medio de la conservación de la foresta y biodiversidad, así como la belleza paisajística para el uso del ecoturismo, ya sean abordados de forma particular o como un conjunto, son los servicios que actualmente dominan estos mecanismos (Farley et al 2010). La mayoría de los otros servicios ambientales no son actualmente susceptibles de PSA, debido a la falta de una demanda privada probada y definida, así como la falta de instituciones adecuadas para promover y garantizar la prestación de estos servicios. No obstante, con un mayor avance del marco internacional de regulación ambiental, estos servicios podrán ser internalizados en los esquemas de PSA en el futuro. "Bien intencionados", los esquemas de PSA podrían convertirse en un instrumento para los valores paisajísticos y culturales que son económicamente atractivos para el "mercado de territorios ambientales" (véase Neuman et al. 2010).

La "escala geográfica" es otra variable que define los esquemas de PSA. Por lo general, estos esquemas funcionan a nivel local, regional, nacional o internacional. Hay programas de PSA confinados a una cuenca específica, como la Hidroeléctrica Platanar en Costa Rica, que llega a una escala geográfica de alrededor de 100.000 hectáreas. Luego existen programas nacionales o subnacionales, como el Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en México o la Bolsa Floresta en Brasil, que se extienden a través de más de 10 millones de hectáreas (Bishop et al. 2008). Por lo general son a escala grande como el clima internacional de Noruega y de la Iniciativa Forestal de la Cuenca del Congo que se basan sobre acuerdos internacionales y van por una extensión geográfica incluso transfronteriza<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> Una descripción más detallada de ejemplos y categorías de los esquemas de PSA se proporcionan en Bond (2009), Landell-Mills y Porras (2002), Mayrand y Paquin (2004) y Porras et al. (2011).

<sup>168</sup> También los programas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) se pueden considerar un tipo global de PSA que combina mitigación del cambio climático, conservación forestal y generación de ingresos para los habitantes de los bosques (Lovera 2009; Peskett et al. 2009). En esta etapa es demasiado pronto evaluar el impacto de los proyectos REDD+. Críticos alegan que aunque el rendimiento de REDD+ es análogo a los PSA, las características principales requerirán reformas amplias de políticas para abordar las causas de la deforestación y degradación de bosques (Wertz-Kanounnikoff y Kongphan Apirak 2009). A mediados de 2009, los proyectos de REDD habían generado alrededor de \$ 41,6 millones de dólares americanos. Todos estos créditos provenían de tan sólo 11 proyectos, cubriendo alrededor de 1,2 millones de hectáreas, lo cual significa que en promedio se produjo un flujo de crédito mucho más alto que cualquier otro tipo de proyecto (Hamilton et al. 2010).

La escala de los esquemas de PSA suele estar determinado por sus fuentes de financiamiento. Hay cuatro principales “fuentes de financiamiento”: (i) finanzas públicas, (ii) financiamiento de usuario, (iii) finanzas de mercado, y (iv) donaciones y subvenciones. Si bien el financiamiento a través de las finanzas públicas, donaciones y subvenciones, parece útil y efectivo, preocupa su sostenibilidad, ya que su éxito a largo plazo depende en gran medida de la continuidad del apoyo gubernamental. Cuando se financian directamente mediante tarifas de los usuarios, los programas de PSA pueden tener una fuente más directa, duradera y fiable de ingresos (Landell-Mills y Porras 2002; Mayrand y Paquin 2004).

Las experiencias hasta el momento han demostrado que hay una serie de temas críticos que requieren especial atención en la aplicación de los programas de PSA, partiendo por identificar correctamente y cuantificando los servicios ambientales prestados, hasta el control de la distribución efectiva y equitativa de los ingresos entre los proveedores de los servicios. Son pre-requisitos esenciales para la prestación de los servicios convenidos, que normalmente tienen que ser evaluados por agentes intermediarios e independientes. Como consecuencia de la falta de instituciones eficaces de vigilancia, monitoreo y control, muchos de los programas de PSA no certifican la entrega de los servicios deseados debido a la ausencia de la adicionalidad, o la imposibilidad de demostrar con claridad la prestación real del servicio (Wunder 2005; 2008). Por otra parte, los costos de vigilancia, de medición y de la continua documentación de la calidad y cantidad del servicio entregado no están reflejados en el diseño de muchos PSA. Estos también deberían ser reflejados en el acuerdo inicial entre las partes y el control in situ debería ser efectuado en lo posible por equipos multisectoriales e independientes (integrantes del Estado, de la academia, del grupo local receptor del pago y del grupo beneficiado del servicio en boga). Va de la mano “el cómo” las comunidades luego reparten el dinero que reciben como compensación.

Este último punto no es fácil de controlar, específicamente en cuanto a qué acciones hacen o qué decisiones se toman con los pagos. Como alternativa económica a los equipos arriba mencionados, el grupo local podría - bajo una asesoría de agentes y entidades estatales de vigilancia y control y, a lo mejor, junto con facultades de ciencias sociales e ingenierías de las sedes universitarias públicas - formar técnicos locales en regulación y control - contratados por el Estado y en parte asalariados por aquel último y dineros proveniente del PSA - para comenzar a “construir sus propios datos” y “controlar la justa distribución del pago”. Luego, expertos y académicos podrán corroborar tanto la información como la distribución de los beneficios para ingresar ambos datos en un banco de información pública, accesible por la web y actualizado periódicamente.

Otras críticas se refieren a los hechos que: (i) los PSA tienden a simplificar las complejas relaciones e interdependencias en los ecosistemas, cuando se convierte en valor monetario un servicio o bien ambiental; (ii) la incapacidad de asignar un valor monetario a un servicio ambiental que refleje no solamente una valoración económica propiamente tal sino también el valor cultural y su significado para los seres humanos; y (iii) el desarrollo de mecanismos de mercado para la conservación del medio ambiente ha contribuido a enmascarar las asimetrías de poder subyacentes y otras cuestiones importantes relacionadas con la justicia y el derecho ambiental a nivel mundial (véase Kosoy y Corbera 2010).

Lo que actualmente se entiende como un “servicio ambiental” depende en última instancia de dos factores: la información científica disponible o ‘seleccionada’ y un proceso de lobbying y negociación sobre las reglas de la transacción. Los promotores concuerdan que un PSA para aquellas comunidades que viven en las áreas protegidas implica mayores beneficios individuales si están directamente involucrados en el diseño y ejecución de proyectos de PSA (véase el ejemplo de las “políticas” de áreas protegidas en EE.UU. en Grieg-Gran et al. 2005: 1525; 1526).

El PSA, siendo en su diseño un instrumento económico de valorización de la naturaleza, está integrado, primero, en la economía neoclásica como un acuerdo voluntario entre mínimo un “comprador” y un vendedor de un servicio ambiental bien definido, si el proveedor de servicios asegura la provisión de servicios ambientales demandados (Wunder 2005; Pagiola 2008; Wünscher et al. 2008; Gómez-Baggethun et al. 2010). Segundo, los PSA han sido desarrollados promoviendo los mercados sobre los derechos de propiedad en frente de la “tragedia de los anti-comunes”. Un buen ejemplo de lo anterior es el sistema “público” chileno de transferibilidad libre y de propiedades exclusivas y privadas de derechos de aprovechamiento de agua<sup>169</sup> - frente a lo que se identifica como una subvaloración y no reconocimiento público de los regímenes de propiedad común (Heller 1998). Y, tercero, se supone que la flexibilidad de los mercados de bienes y servicios ambientales (agua, bosques, el suelo o de la belleza escénica, entre otros) podrían ayudar a prevenir hasta cierto punto, la degradación del medio ambiente y generar nuevas fuentes de ingresos locales para los beneficiarios de PSA.

La pregunta que surge indudablemente es si medidas de mercado ofrecen garantías suficientes para la sostenibilidad del medio ambiente y el desarrollo local en virtud de garantizar una equidad social o preocupaciones crecientes en materia de justicia climática. Pretendemos mostrar a continuación, que los regímenes comunes de administración de propiedades bajo cierto control estructural y mecanismos de apoyo al ordenamiento territorial pueden ser iguales o más eficaces desde una perspectiva de largo plazo.

El creciente interés de los gobiernos de países en desarrollo o en transición, en la implementación y promoción de los PSA, surge en el contexto de una nueva economía de bienes ambientales que parte de dos “verdades asumidas”. En primer lugar, las prácticas locales junto con las acciones gubernamentales y regulaciones normativas no han creado suficientes incentivos para la conservación. En otras palabras, “las comunidades” no siempre defienden o protegen espacios y derechos si no perciben un beneficio directo o no tienen una participación real, de manera de beneficiarse concretamente de estos derechos. En segundo lugar, un enfoque de gobernanza de arriba-hacia-abajo también ha fracasado, debido a la deficiencia o falta de políticas públicas y la corrupción generalizada respecto a la gestión sostenible de los recursos naturales (Pagiola et al. 2005; Isch y Gentes 2006; Pagiola 2008).

<sup>169</sup> Denegando el hecho que dichos sistema desde el cambio legislativo de 1981 han llevado a una “insuficiencia hídrica” al país entero, además de graves negligencias en el control, el poder de participación de la gestión local, y así a un sinnúmero de conflictos latentes acerca de sobreexplotaciones no sancionadas (Véase al respecto Mundaca, R. (2014). Las privatizaciones de las aguas en Chile.- Causas y resistencias. Santiago de Chile, Editorial América en Movimiento.

Analicemos un ejemplo concreto: la prestación de servicios de agua a través de un PSA. En el contexto de la aplicación a nivel local, se considera que los servicios de agua potable tienen el mayor potencial para la aplicación de los esquemas de PSA. Esto porque los usuarios del agua son (1) fáciles de identificar y (2) reciben beneficios claros y bien definidos, y (3) a menudo ya disponen de otros mecanismos financieros (véase Landell-Mills y Porrás 2002; Pagiola et al. 2005; Pagiola 2008; Turpie et al. 2008). Sin embargo, y de acuerdo con Muradian et al. (2010:1203), existen por lo menos tres condiciones para el diseño de un esquema de PSA "socialmente aceptable": (i) la relación entre el tipo de uso del suelo promovido y el servicio ambiental provisto debe ser clara, (ii) los actores sociales involucrados deben tener la posibilidad de rescindir de la relación contractual - recordando que se trata de una transacción voluntaria y de acuerdo mutuo - y (iii) un sistema de monitoreo debe acompañar la intervención con el fin de garantizar que la prestación de servicios se lleve a cabo, o sea que efectivamente ocurra adicionalidad a proyecto PSA y condicionalidad de los pagos.

Las experiencias concretas de países latinoamericanos como Costa Rica, México y Brasil, indican que después de más de diez años de la aplicación de políticas nacionales de PSA, los programas nacionales deben realizar grandes esfuerzos para cumplir al menos las dos primeras condiciones. El diseño e implementación de sistemas de vigilancia sin embargo, sigue siendo un problema significativo, debido a la falta de conocimientos técnicos y los déficits públicos financieros.

### 3. HACIA UN MARCO REGULATORIO PARA LOS PSA

Los PSA siguen siendo basados sobre nociones privatistas de la tierra, el control de los recursos y la exclusión, tanto a nivel individual como de comunidad (Muñoz-Piña et al. 2008).

Se nos hace apropiado preguntar, ¿cuáles son las alternativas a los PSA, como el REDD+? (ver Calvo-Alvarado et al. 2009). No se puede afirmar que los PSA sean ineficaces como mecanismo de conservación. Pero tampoco ha sido probado que son más efectivos que impuestos obligatorios o voluntarios (Farley y Costanza 2010:6).

La literatura revisada no es muy explícita referente a estos aspectos. En su discusión, Pascual et al. (2010) mencionan algunos criterios de justicia que podrían ser aplicados a los PSA, entre ellos: (i) una compensación por beneficios no percibidos relacionados a la provisión de los servicios ecosistémicos, (ii) los pagos deberían ser invertidos en bienes comunes claramente definidos ex antes, (iii) una distribución igualitaria de los fondos a los proveedores independientemente del costo de oportunidad, (iv) los pagos deben maximizar el beneficio de los participantes más pobres, (v) los fondos deben distribuirse según la provisión actual del servicio, (vi) los pagos deben distribuirse según la provisión esperada del servicio, (vii) los pagos deberán mantener, al menos, el nivel previo de la distribución de ingreso de los proveedores (o sea el statu quo). Otros autores sostienen que las tasas de deforestación y desmonte podrían disminuir mediante la promoción de un marco regulatorio de incentivos, que otorgue derechos colectivos de propiedad sobre las tecnologías de la tierra y la producción que son menos intensivos en capital (Araujo et al. 2009: 2467).

lo anterior sugiere la urgencia de realizar un análisis detallado respecto a los vínculos entre "la eficiencia del medio ambiente y los efectos de equidad social", así como la mejora de la "justicia como equidad" (orig. fairness as justice) (Rawls 1958). En particular, cabe señalar que los criterios de equidad y justicia en el marco de la protección del medio ambiente y las oportunidades locales de desarrollo van mucho más allá del diseño original de los esquemas de PSA. ¿Cómo puede la equidad local y la justicia, en un pago específico, ser evaluada de una manera significativa? ¿Deberían las preocupaciones sobre la equidad imponer límites a la eficiencia económica? El siguiente paso es determinar la distribución de los derechos de propiedad. -¿Quién tiene los derechos sobre el recurso y por cuánto tiempo? (Farley y Costanza 2010: 5).

"Equidad" en los procesos y la toma de decisiones se refiere a la participación en el diseño y establecimiento de normas y la inclusión en la gestión estratégica (Brown y Corbera 2003). En cambio, "equidad" en el acceso y los resultados se relaciona con la distribución de los beneficios, es decir, quién gana y quién pierde, y el por qué de esa distribución (Porrás 2010). Pagiola et al. (2005) profundizan el análisis mediante la exploración de los obstáculos espaciales, de propietario y técnico, a la participación (por ejemplo, la elección del medio ambiente), el deseo de los actores a participar en relación con los resultados esperados, y cómo los beneficios de ingresos y de no ingresos están realmente distribuidos entre los participantes. Ahora, el concepto de equidad en los resultados y la justicia distributiva en los esquemas de PSA se ha asociado tradicionalmente con una visión igualitaria, por la que todos los beneficiarios reciben una parte igual de la recompensa total. Esta regla de equidad establece que "todo se dividirá por partes iguales", evitando una asimetría de proveedores más poderosos (Pascual et al. 2010). No obstante, desde una posición empática, se puede decir que cuando la gente recibe un pago en dinero por hacer algo que habría hecho de todos modos, su motivación para hacerlo sin pago de por medio puede también disminuir. En otras palabras, lo hacen menos bien si perciben que el pago era inadecuado, y que pueden incluso dejar de hacerlo cuando el pago se detiene (Kosoy y Corbera 2010; Pascual et al. 2010; Vatn 2010). Esto es particularmente problemático a la luz que los PSA rara vez cuentan con fuentes permanentes de financiamiento (Pagiola et al. 2005; Farley y Costanza 2010). En este sentido los PSA pueden generar un conflicto de valores al interior de las comunidades, un conflicto en lo que representa el recurso como bien social y para las relaciones sociales de la comunidad, frente a una valorización monetaria y el reducido rol que juega por ejemplo la participación de la comunidad en la fijación de valores y la implementación del incentivo o la recompensa. Introducir un PSA y la forma en que se usa, puede cambiar la percepción de la "acción pública" y en algunos casos los pagos pueden disminuir la vigencia de otras obligaciones normativas o convenciones comunitarios basadas en reglas más consuetudinarias (véase una mayor discusión sobre este dilema en Vatn 2010).

En concreto, en relación con aspectos de la "conservación del paisaje y la recreación mediante PSA", el rápido crecimiento del ecoturismo debería implicar para las comunidades rurales el derecho a controlar el acceso a los recursos escénicos y recreativos y entrar en acuerdos con compañías de turismo y otros usuarios a comprar los derechos de acceso. Las cuotas recuperadas podrían apoyar en la gestión sostenible de los recursos a través de pagos a los administradores de los recursos locales. Aunque muchas comunidades rurales aún requieren apoyo téc-

nico adicional para manejar el turismo y la demanda de recreación o para capturar una porción equitativa de los ingresos que estas actividades generan.

Las “metodologías” aplicadas en los PSA han estado variando a lo largo de los últimos diez años entre un modelo conceptual clásico de los costos de oportunidad en materia de juego, hacia un modelaje de constelaciones de comportamiento. El punto de partida es la existencia de dos (o más) actores con diferentes, a veces conflictivos, intereses. La diversidad de esquemas de PSA que van desde transacciones de mercado a arreglos institucionales para la acción colectiva hace que el por qué y para que de los pagos no siempre son claramente especificados (Muradian et al. 2010: 1206). El enfoque en la valoración económica ha contribuido a atraer el apoyo político para la conservación (Gómez-Baggethun et al. 2010). Sin embargo, en cuanto al diseño, implementación y sostenibilidad de los PSA en una perspectiva pro-vulnerabilidad, hace falta aún una evaluación adecuada de la distribución interna equitativa de los beneficios y las actitudes cambiantes de los actores ante los bienes públicos y patrimoniales (Petheram et al. 2010; Kosoy y Corbera 2010; Farley y Costanza 2010).

Algunos cuellos de botella que esperan resolución: casi todos los PSA se caracterizan por una “información incompleta y asimétrica”. En particular, respecto a la relación entre los ecosistemas, la intervención humana y la prestación de los servicios ambientales, este hecho “... hace que sea difícil evaluar los resultados de rendimiento y eficiencia, y se agrava aún más por la falta de capacidades técnicas y los elevados costos de vigilancia” (Muradian et al. 2010: 1205; traducción por los autores). La mayoría de programas de PSA son pagos para la adopción de determinadas prácticas de uso del suelo, que reconfiguran las relaciones estado-mercado y comunidad, sean pagos como incentivos o por recompensaciones (Vatn 2010).

En cuanto a la práctica y el compromiso de los agricultores, tanto los resultados de investigaciones en Costa Rica como México indican que especialmente los agricultores pobres y grupos indígenas no se inscriben plenamente en los programas (Porrás 2010; Muñoz-Piña et al. 2008; Kosoy et al. 2008). Además, hay evidencia de que en el caso del esquema de PSA para la conservación de los bosques, la mayoría de los proveedores de servicios ambientales son terratenientes acomodados (Muradian et al. 2010; Kosoy et al. 2007; Zbinden y Lee 2005), aunque, más recientemente, regulaciones en algunos países como Costa Rica - como la Ley Forestal - han ido evolucionando para permitir la participación de propietarios que carecen de títulos (Pagiola 2008; Porrás 2010). En ese sentido, Muradian et al. (2010), refiriéndose a Grieg-Gran et al. (2005), señalan que algunas de las iniciativas discriminan a agricultores pobres y pequeños debido a que solamente se puede acceder a los pagos contra títulos formales de tenencia de la tierra. Situaciones similares se reportan en el sur de México donde hogares con una dotación limitada de tierras experimentan dificultades para participar en proyectos de carbono forestal (Corbera et al. 2007). En ambos casos se pretende solucionar la ausencia de derechos de propiedad claros, para buscar un balance entre un mayor acceso a personas más vulnerables y garantizar que la autoridad tenga un vendedor “legal” que cumpla con las tareas.

Por lo tanto, es importante cómo y quién formaliza y hace respetar los derechos (Milder et al. 2010). Sin “seguridad jurídica”, los administradores no pueden reclamar indemnización por los servicios prestados, y combinar los servicios con otras actividades productivas para montar una estrategia de subsistencia viable (Grieg-Gran et al. 2005). Revisando procesos en curso para establecer y formalizar los derechos de tenencia para actores rurales de bajos ingresos, sobre todo indígenas y comunidades campesinas, los criterios de equidad y justicia deben operar como hilo conductor.

Los esquemas de PSA en “los regímenes de propiedad” común deben ir más allá de la limitada perspectiva de un enfoque conductual. La aplicación de PSA en áreas de propiedad común, tales como los *ejidos*<sup>170</sup> en México, todavía no considera los “problemas” de los comunes que estén insertos en un sistema de derechos colectivos, que implica, entre otros, una información no privatizada permitiendo decisiones realmente colectivas sobre los arreglos o el reembolso interno de los fondos. Los *ejidos* pueden ser considerados una unidad de toma de decisiones y ponen de relieve las implicaciones de reglas institucionales y contextuales en las respuestas colectivas e individuales a los PSA (Kosoy et al. 2008; Muñoz-Piña et al. 2008). Según la Ley Agraria de México de 1992, los *ejidatarios* pueden convertirse en propietarios de sus tierras lo que implica el alquiler y el derecho a la venta de sus tierras a terceros, incluidas a sociedades mercantiles. Hay casos documentados en donde la compra del servicio ambiental específico por parte de entidades públicas aparece más como una compra de la tierra en vez del servicio ambiental mismo, permitiendo interpretar este tipo de acciones más como una transacción comercial que un programa de subsidio, fijo y tradicional (Muñoz-Piña et al. 2008: 729).

El “acceso” a un PSA sin los derechos de propiedad de las tierras, es otro tema central para la equidad y justicia social. Por un lado, se puede argumentar que exigir los derechos de propiedad “al día” efectivamente es un obstáculo para las personas sin títulos y que desean ingresar al programa. Por otro lado, se debe ver que es un requisito que debe cumplir la autoridad para tener certeza sobre el buen manejo y uso de las tierras y de los fondos de compensación. En ese sentido, se debería insistir para que estos PSA se hagan conforme a acuerdos inclusivos y adaptables a nuevos integrantes y con un plan de acción con actividades específicas cuantitativas o cualitativas, acorde a un mapa de actores incluyendo sus deberes y responsabilidades ante el acuerdo. En caso de no cumplimiento estos nuevos integrantes tendrían que ser sancionados (ej. con excluirlos del PSA).

Muchos pequeños *ejidos* tienen dificultades para asegurar sus derechos sobre la tierra frente a la entrada de actividades empresariales ilegales, del crimen organizado o proveniente de políticas neo-extractivistas, donde los PSA promueven incentivos para la cooperación entre ejidos, incluso cuando esa no sea favorable. De

<sup>170</sup> Un ejido puede ser definida como un sistema territorial donde se supone la tenencia de tierras como una propiedad común y en manos de un grupo de familias de acuerdo a dos tipos de derechos: (i) propiedades individuales de las familias en usufructo para fines de producción, y (ii) las tierras comunales, donde todos los miembros de la comunidad tienen acceso y los derechos de uso a menudo están sujetos a las regulaciones locales de gestión de recursos (Kosoy et al. 2008: 2074).

acuerdo con Kosoy et al. (2008: 2082), es importante mirar más allá de los “incentivos” para avanzar hacia las “motivaciones”. La participación en los PSA no puede ser una cuestión únicamente de compensación por los costes de oportunidad. Se trata también de reforzar y apoyar via PSA no-monetarios, motivaciones individuales y colectivos, tales como la necesidad de formación de capacidad técnica, la diversidad biológica, la conservación con una noción de equidad inter-generacional e inter-sexo, así como una reafirmación de los derechos de propiedad<sup>171</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES Y TEMAS EMERGENTES

Los esquemas de PSA ponen en marcha un sistema de incentivos, con el objetivo de satisfacer fundamentalmente las necesidades del pagador, incorporando a su vez un sistema de sanciones “impuestas por el pagador” en caso de incumplimiento, mediante un alto apalancamiento de intermediarios en el establecimiento de las reglas, todo aquello en un contexto de incertidumbres generalizadas respecto a la valorización total de la prestación del servicio ambiental específico (Muradian et al. 2010). Los PSA que sólo se centran en la conservación de estos servicios, tienden a beneficiar más a personas que poseen un título de propiedad formal, especialmente en las zonas rurales de América Latina (Zbinden y Lee 2005; Calvo-Alvarado et al. 2009; Corbera et al. 2007; Milder et al. 2010; Petheram y Campbell 2010). No hay evidencia - en miras a un mayor grado de equidad y justicia social - que los más pobres de los pobres participen tanto como otros actores y se requiere más investigación para averiguar si esto se debe a la incapacidad de las comunidades más vulnerables para cubrir algunos costos de transacción o a la exclusión de las redes políticas vinculadas a los organismos políticos. En todo caso, se requieren esquemas más justos y transparentes para evitar la corrupción y dispersar los ingresos a los beneficiarios individuales o deslegitimar inversiones a nivel de comunidad (Bishop et al. 2008; Milder et al. 2010).

La interdependencia entre los efectos de equidad y eficiencia puede ayudar a que los PSA sean más “pro-pobre” (Pascual et al. 2010). La relación entre el cambio de uso del suelo y la prestación de servicios de los ecosistemas depende, a menudo, del contexto situacional y es difícil de demostrar, en particular en el caso de servicios de ecosistemas (inciertos) relacionados con el agua y la biodiversidad. Por ende, es necesaria una mayor investigación con el fin de: (1) analizar, tanto cualitativa como cuantitativamente, los potenciales impactos dependientes del contexto de la aplicación de equidad y relaciones sociales, y su evolución en el tiempo, (2) tener en cuenta el contexto institucional de la relación de poder que afecta un PSA entre compradores y vendedores, y (3) considerar siempre el efecto de la incertidumbre derivada de los vínculos complejos entre los procesos del

<sup>170</sup> Resultados de la Amazonia indican que la propiedad insegura de tierras colectivas o comunitarias es una fuerza causante (driver) para la deforestación, y que una reforma de la titulación de tierras tiene el potencial de generar efectos positivos, como son las prestaciones de renta variable, la producción local o incentivos a la inversión y un mejor acceso al crédito para los más vulnerables. Gran parte de los territorios amazónicos, brasileños por ejemplo, no están legalmente registrados. Sin embargo, la mayoría de las estrategias de ocupantes ilegales es invadir terrenos, talar bosques para después obtener el reconocimiento oficial de títulos formales de propiedad. Aunque se trata de tierras no tituladas y bosques en dominio público, están abiertos para la apropiación privada a través de simple ocupación de “hecho consumado”, que ocasiona brotes de violencia (Araujo et al. 2009).

ecosistema, servicios y valores (véase al respecto también Muradian et al. 2010; Van Noordwijk y Leimona 2010; Pascual et al. 2010; Petheram y Campbell 2010; Porras et al. 2011).

El PSA es un mecanismo en expansión, especialmente viendo los mercados de carbono, así como las proyecciones de las actividades de REDD+. No obstante, existen una serie de preocupaciones asociadas a los siguientes fenómenos: (i) se acelera y fortalece el desarrollo y la implementación (sobre todo a nivel nacional) de iniciativas piloto sin respetar la consulta previa a las comunidades; (ii) el financiamiento internacional es aún muy baja en relación a las necesidades, y (iii) los esquemas de PSA existentes están lejos de ser financieramente sostenibles (véase al respecto Jost y Gentes 2014).

Los resultados de esta investigación cualitativa aluden además a otro problema central: “los PSA afectan a los regímenes actuales de los derechos de propiedad”. Estos nuevos derechos de tenencia conducen a un sinnúmero de conflictos, un aumento en el valor de la superficie forestal, por ejemplo, y, posiblemente, un incremento de la desigualdad (donde se pueden usurpar los derechos de los pobres o marginalizados). En cuanto a los criterios de efectividad, eficiencia y equidad, los tomadores de decisión deben diseñar esquemas de PSA que maximicen la eficacia y la eficiencia sobre la base de un bien patrimonial colectivo y comunitario.

La influencia que ejercen los tomadores de decisión y los actores, especialmente en los procesos de diseño y ejecución es central. Por ende, es necesario realizar esfuerzos genuinos para diseñar una regulación clara al respecto a la par de “políticas de puertas abiertas” para los actores sociales afectados para garantizar el éxito de un “PSA tipo Nacional”. Sin duda, el PSA es un instrumento de gran potencial en ciertos contextos particulares. Pero no es una panacea para resolver problemas de la deforestación o de contaminación de agua. Más bien, pareciera un mecanismo apropiado para los objetivos de conservación de ecosistemas y un desarrollo rural que mitigue o alivie la pobreza. En otras palabras, de ninguna manera una solución única, sino más bien parte de la misma.

Sin embargo, parece que los esquemas de PSA son propensos a ser víctimas de un “fetichismo a la mercancía” (Kosoy y Corbera 2010). La ampliamente promovida “transacción voluntaria” tiene implicaciones en la manera que la naturaleza se percibe. En cuanto que las interacciones naturaleza y hombre se construyen principalmente a través de valores monetarios, relaciones sociales desiguales se reproducen e incluso puede incrementarse (Kosoy y Corbera 2010: 1234). Aún la mayoría de los PSA busca una mayor eficacia en la aplicación de criterios ecológicos, en lugar de lograr los objetivos socio-económicos y jurídicos, tales como un sistema de incentivos y su distribución justa y equitativa de los beneficios, el reconocimiento de los derechos colectivos sobre la tierra, el suelo, los bosques y el agua que, sin duda, podrían mejorar las condiciones sustantivas de pobreza en las zonas rurales de América Latina.

Los PSA crean “asimetrías de poder” entre los involucrados a través de mecanismos de formación de precios, que no tienen en cuenta la disponibilidad real de servicios de los ecosistemas en el tiempo, local o global y la asignación de derechos de propiedad. La negociación sobre un “precio justo” para el bien vendido

o entregado cada vez más se encuentra en el centro de la atención. Esto trae innumerables riesgos y desventajas, especialmente para los pobres, normalmente poco organizados, informados y confiadas en la acción pública o privada (véase al respecto Turpie et al. 2008; Wunder 2008 y Swallow et al. 2009). Las últimas tendencias de los PSA para aliviar la pobreza rural en los países en desarrollo indican que cuando los actores pobres manejan los recursos sustituibles únicos o no, tales como la biodiversidad endémica, su poder de negociación es significativo. Sin embargo, para los servicios que son más elegibles, en particular el secuestro de carbono, los precios serán dictados por las fuerzas del mercado más grande y la gente pobre puede encontrar poca flexibilidad en el precio ofrecido (Milder et al. 2010:7).

No queda claro en la literatura revisada si los PSA ofrecen realmente una alternativa a los enfoques “arriba-hacia-abajo” para la gestión sostenible de los recursos naturales, es decir un método participativo con los actores locales. Hay poco conocimiento en que los PSA afectan a las percepciones de los individuos hacia su entorno natural y en qué influye su voluntad de “cambiar sus malas prácticas y el comportamiento dañino” (Petheram et al. 2010). La política ambiental en el mundo en desarrollo todavía se basa principalmente en instrumentos con un enfoque colonial. Por lo tanto, la indemnización y los mecanismos de recompensa por los servicios ambientales están siendo contempladas en las “comunidades vendedoras” a través de diferentes perspectivas, tales como: (i) una fuente de financiamiento para la conservación que puede o no puede complementar o sustituir la financiación pública y otras entradas, o (ii) una renta alternativa posible corriente para la gente pobre, o sea una nueva forma de “llenar de dinero los bolsillos de los agricultores”, o (iii) una manera de corregir los desequilibrios históricos en el poder, los derechos y responsabilidades de las personas dependientes de los recursos vis-á-vis los beneficiarios de los servicios ecosistémicos que a menudo disfrutan de una mayor influencia sobre los procesos políticos y económicos (Swallow et al. 2009).

No obstante lo anterior, el paradigma global parece cambiar, y los investigadores cada vez más recuperan aspectos de los bienes públicos y comunes de los servicios ambientales, desechando los intentos de poner precio y aplicar más un enfoque de mercado como una manera de fomentar la conservación (Kosoy y Corbera 2010). Una serie de economistas ambientales favorecen un enfoque más adaptativo y transdisciplinario que no requiere la mercantilización (Farley y Costanza 2010). Van Noordwijk y Leimona (2010), por ejemplo, demandan la sustitución del “pago” por un concepto de “co-inversión” para entrelazar aspectos sociales con financieros. Se requiere un mayor análisis y una experimentación si esta combinación es viable. Instrumentos de mercado como los PSA no pueden ser los mecanismos predominantes para llegar a un equilibrio “natural y social”, entre oferta y demanda de servicios ambientales; tampoco ayudan en elaborar un sistema de gobernabilidad que trata de imponer la equidad y justicia social como criterios para las acciones públicas. Se requiere de conocimiento detallado de cómo los servicios ecosistémicos se ven afectados por el múltiple y creciente uso del suelo y del agua. También se requiere más inversión pública en los medios de vida locales y el desarrollo de conocimientos y capacidades humanas en las zonas (semi)

rurales. PSA redefinen el contrato social, estableciendo las normas de propiedad de tal manera que los demás tienen prohibidos el uso del servicio en ausencia del consentimiento del propietario. Son reglas de organización humana, que intervienen en lo social, que impactan en el comportamiento humano, la racionalidad de ser miembro de un grupo; nos dicen también que unos pueden usar el bien natural, pero después deben compensar a los propietarios, y absurdamente no a los ecosistemas que no tienen quien los recompense salvo por medio de su propia recuperación (Bromley 1978). Estos nuevos contratos pueden ser considerados en última instancia, como una transferencia de recursos entre los actores sociales, cuyo objetivo es crear incentivos para alinear las decisiones sobre uso individual y/o colectivo de la tierra con el interés social en la gestión de los recursos naturales (Muradian et al. 2010: 1205).

La lección general de la nueva ruralidad en América Latina es que se precisa más que un enfoque de mercado para conciliar el uso del suelo rural y la conservación. Una priorización de equidad y justicia social sobre la base de transparencia y rendición de cuentas, así como una mayor atención a la conservación de los bosques fuera de la lógica de la compensación económica directa, sino que dentro de los paisajes agrícolas y ecológicos que fomenten la identidad local a través de derechos colectivos con una noción fuerte en los bienes comunes son, sin duda, pasos en la dirección correcta.

Una preocupación central es que los nuevos usos de tierra generados por un PSA - que van desde la agricultura a gran escala para la biodiversidad y conservación, y subsidios financieros, incluyendo el mercadeo de bienes ambientales basado un PSA - puedan interrumpir el acceso a los recursos, producción, consumo y distribución localizada de sistemas alimentarios, especialmente en comunidades indígenas (Jost y Gentes 2014). Acorde a Ibarra et al. (2011) se sugiere, por tanto, un acercamiento metodológico participativo y empoderante desde la investigación-acción que tome en cuenta el contexto socio-cultural y parámetros ecológicos en cualquier análisis del impacto de un PSA de la conservación de la naturaleza y los incentivos financieros sobre la soberanía alimentaria. Esto requiere un conocimiento detallado de los sistemas productivos locales y de la recolección de alimentos silvestres que entregan información sobre cualquier restricción de acceso o uso de los recursos, y permitan asegurar aquellos que son sensibles a las necesidades locales de subsistencia.

Si se parte de que la organización social es un elemento central en el manejo adecuado del agua, bosques y selvas, el funcionamiento de programas tipo PSA puedan verse fortalecido por el fomento de procesos organizativos. En el caso de la propiedad comunitaria, la relación entre la institución y los técnicos formados en control, monitoreo y organización social comunitaria, por un lado, y las comunidades por el otro debe ir más allá de las autoridades jerárquicas y extenderse a los beneficiarios, en general (Imaz Gispert 2012). Un acompañamiento cercano por parte de la institución y el desarrollo de espacios de participación se consideran estrategias adecuadas frente a este problema. La participación de organizaciones no gubernamentales como mediadoras, puede también tener un efecto positivo. Los efectos negativos de inequidad se podrían reducir mediante la inclusión de

los grupos marginados a actividades que no necesariamente estén ligadas a la tenencia de la tierra<sup>172</sup>.

PSA pueden ofrecer una manera justa y eficiente para tratar con las interconexiones crecientes entre los actores sociales. El hecho que van a ser cada vez más global implica que pagando recompensas o incentivos hace que más grupos sociales estén involucrados en la solución de problemas concretos, cuyos orígenes y causas están más en el comportamiento de otros (Vatn 2010). Equidad y justicia social son además elementos que se consideran de gran importancia para la adaptación al cambio climático y, como tales, tienen que ser incorporados en una evaluación completa de los esquemas de PSA. Las medidas de mercado por sí solas no pueden ofrecer garantías suficientes para la sostenibilidad del medio ambiente y el desarrollo local en virtud de la inminente preocupación por la justicia climática.

---

<sup>172</sup> Por ejemplo, el monitoreo comunitario de la calidad del agua, monitoreo de fauna, talleres participativos dirigidos a mujeres y jóvenes, sobre el uso de los productos no maderables, o para el desarrollo de actividades alternativas. La participación de jóvenes en este tipo de espacios es particularmente relevante, por su potencial efecto positivo en la relación, a futuro, de la población con sus servicios ambientales.

## REFERENCIAS

**Araujo, C., Combes, J.P. y Reis, E.J. (2009).** "Property rights and deforestation in the Brazilian Amazon". *Ecológica! Economics* Vol. 68: 2461-2468

**Biénabe, E. y Hearne, R. (2006).** "Public preferences for biodiversity conservation and scenic beauty within framework of environmental services payments". *Forest Policy and Economic* Vol. 9: 335-348.

**Bishop, J., S. Kapila, Hicks, F., Mitchell, P. y Vorhies, F. (2008).** "Building biodiversity business". Shell International Limited and the International Union for Conservation of Nature, London, UK, and Gland, Switzerland. <http://www.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2008-002.pdf>. Visitado el 27 de mayo del 2010.

**Bond, I., Grieg-Gran, M., Wertz-Kanounnikoff, S., Hazlewood, P., Wunder, S. y Angelsen, A. (2009).** "Incentives to sustain forest ecosystem services: A review and lessons for REDD". London, Bogor, Washington DC: Natural Resource Issues No. 16. MED, CIFOR, WRI.

**Bromley, D. (1978).** "Property rules, liability rules, and environmental economics". *Journal of Economic Issues*, Vol. 12:43-60.

**Brown, K. y Corbera, E. (2003).** "Exploring equity and sustainable development in the new carbón economy". *C//mafe Policy Vol.* 3: 41-56.

**Calvo-Alvarado, J., McLennan, B., Sánchez-Azofeifa, A. y Garvin, T. (2009).** "Deforestation and forest restoration in Guanacaste, Costa Rica: Putting conservation policies sin context". *Forest Ecology and Management*, Vol. 258: 931-940.

**Colé, R. (2010).** "Social and environmental impacts of payments for environmental services for agroforestry on small-scale farms in southern Costa Rica". *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, Vol. 17, No. 3:208-216  
Corbera, E., Kosoy, N. y Martínez Tuna, M. (2007). "Equity implications of marketing ecosystem services in protected áreas and rural communities: case studies form Meso-America". *Global Environmental Change* Vol. 17: 365-380.

**Cordero, D., Moreno-Díaz, A., Kosmus, M. (2008).** Manual para el desarrollo de mecanismos de pago / compensaciones por servicios ambientales. Lima: GTZ/ Inwent.

**Engel, S., Pagiola, S. y Wunder, S. (2008).** "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues". *Ecological Economics*, Vol. 65, No. 4: 663-674.

**FAO. (2004).** Payment schemes for environmental services in watersheds. FAO Regional Forum, 9-12 June 2003 Arequipa-Peru. Santiago de Chile: Regional Office for Latin America and the Caribbean.

**Farley, J., y Costanza, R. (2010).** "Payments for ecosystem services: From local to global". *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 11: 2060-2068.

**Farley, J., Aquino, A., Daniels, A., Moolaert, A., Lee, D. y Krause, A. (2010).** "Global mechanisms for sustaining and enhancing PES schemes". *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 11:2075-2084.

**Gomez-Baggethun E., de Groot, R., Lomas, P.L. y Montes, C. (2010).** "The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes". *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 6: 1209-1218.  
Grieg-Gran, M., Porrás, I. y Wunder, S. (2005). "How can market mechanism for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America". *World Development*, Vol. 33, No. 9: 1511-1527.

**Heller, M. (1998).** "The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets". *Harvard Law Review*, Vol. 111, No. 3: 621-688.  
Ibarra, J.T., Barreau, A., del Campo, C., Camacho, C.I., Martín, G.J. y McCandless, S.R. (2011). "When formal and market-based conservation mechanisms disrupt food sovereignty: impacts of community conservation and payments for environmental services on an indigenous community of Oaxaca, México". *International Forestry Review*, Vol.13, No. 3:318-337.

**Imaz Gispert, Mireya (Coord.). (2012).** Evaluación complementaria del ejercicio de los Programas Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos S-110 y Pago por Servicios Ambientales derivados de la Biodiversidad S-136. Ejercicio fiscal 2010.- Informe Final. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

**Isch, E. y Gentes, I. (2006).** La valorización del agua en los Andes y el Pago de Servicios Ambientales: Perspectivas críticas. Quito: Ediciones AbyaYala.

**Jost, F. y Gentes, I. (2014).** Payment Schemes for Environmental Services: Challenges and Pitfalls with Respect to Effectiveness, Efficiency and Equity, J. Pretzsch et al. (eds.), *Forests and Rural Development*, *Tropical Forestry* 9: 241-263.

**Kosoy, N., M. Martínez-Tuna, R. Muradian y J. Martínez-Alier. 2007.** "Payments for environmental services in watersheds: Insights from a comparative study of three cases in Central America". *Ecological Economics*, Vol. 61, No. 2-3: 446-455.

**Kosoy, N., Corbera, E. y Brown, K. (2008).** Participation in payments for ecosystem services: Case studies from the Lacandon rainforest, México. *Geoforum* Vol. 39: 2073-2083.

**Kosoy, N. y Corbera, E. (2010).** "Payments for ecosystem services as commodity fetishism". *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 6: 1228-1236.

**Landell-Mills, N. y Porrás, I. (2002).** Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impacts on the poor. London: International Institute for Environment and Development.

**Mayrand, K. y Paquin, M. (2004).** Payments for environmental services: A survey and assessment of current schemes. Washington, DC: Report elaborated by UNISFERA for the Commission for Environmental Cooperation of North America.

**Milder, J.C., Scherry, S.J y Bracer, C. (2010).** "Trends and future potential of payment for ecosystem services to alleviate rural poverty in developing countries". *Ecology and Society*, Vol. 15, No. 2.

**Muradian, R., Pascual, U. y Rodríguez, L.C. (2008).** "Revisiting the relationship between equity and efficiency in PES". Nairobi: International Association of Ecological Economics.

**Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N. y May, P.M. (2010).** "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services". *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 6: 1202-1208.

**Muñoz-Piña, C., Guevara, A., Torres, J.M. y Braña, J. (2008).** "Paying for the hydrological services of Mexico's forests: Analysis, negotiations and results". *Ecological Economics*. Vol. 65, No. 4: 725-736.

**Neuman, F., Keenan, L., Scherchan, U., Sander, K., Joshi, L., Huberman, D. y Karky, B. (2010).** Payments for environmental services in mountain areas: An overview of the options and challenges for mountain systems and people". *Mountain Forum Bulletin* Vol. 10, No. 1: 5-10.

**Pagiola, S. (2008).** "Payments for environmental services in Costa Rica". *Ecological Economics*. Vol. 65, No. 4: 712-724.

**Pagiola, S., Arcenas, A. y Platais, G. (2005).** "Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America". *World Development*. Vol. 33, No. 2: 237-253.

**Pascual, U., Muradian, R., Rodríguez, L.C. y Duraiappah, A. (2010).** "Exploring the links between equity and efficiency in payments for environmental services: A conceptual approach". *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 6: 1237-1244.

**Pattanayak S.K., Wunder, S. y Ferrare, P.J. (2010).** "Show me the money: do payments supply ecosystem services in developing countries?" *Journal of Environmental Economics and Policy*, Vol. 4, No. 2: 254-274

**Peskett, L. y Yanda, P. (2009).** The REDD+ outlook: how different interests shape the future. London. Overseas Development Institute, Background Notes, December.

**Petheram, L. y Campbell, B.M. (2010).** "Listening to locals on payment for environmental services". *Journal of Environmental Management*, Vol. 91: 1139-1149.

**Porrás, I. (2010).** Green and fair? The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica. International Institute for Environment and Development (MED), London, United Kingdom.

**Porrás, I., Chacón-Cascante, A., Robalino, J. y Oosterhuis, F. (2011).** "PES and other economic beasts: assessing PES within a Policy Mix in Conservation Special

Session on 'Instrument Mixes for Biodiversity Policies'. Istanbul: ESEE 2011 Working Papers.

**Rawls, J. (1958).** "Justice as Fairness". The Philosophical Review, Vol. 67, No. 2: 164-194

**Stanton, T., Echavarría, M., Hamilton, K. y Ott, C. (2010).** Safe of watershed payments: An emerging marketplace. Washington: Ecosystem Marketplace.

**Swallow, B. M., Kallesoe, M.F., Iftikhar, U.A., van Noordwijk, M., Bracer, C., Scherr, S.J., Raju, K.V., Poats, S.V., Kumar Duraiappah, A., Ochieng, B.O., Mallee, H. y Rumley, R. (2009).** "Compensation and rewards for environmental services in the developing world: framing pan-tropical analysis and comparison". Ecology and Society, Vol. 14, No. 2: 26.

**Turpie, J.K., Maraias, C. y Blignaut, J.N. (2008).** « The working for water programme: Evolution of a payments for ecosystems services mechanism that addresses both poverty and ecosystem service delivery in South Africa". Ecological Economics, Vol. 65, No. 4: 788-798.

**Van Noordwijk, M. y Leimona, B. (2010).** "Principles for fairness and efficiency in enhancing environmental services in Asia: payments, compensation, or co-investment?" Ecology and Society, Vol. 15, No. 4: 17.

**Vatn, A. (2010).** "An institutional analysis of payments for environmental services". Ecological Economics, Vol. 69, No. 6: 1245-1252.

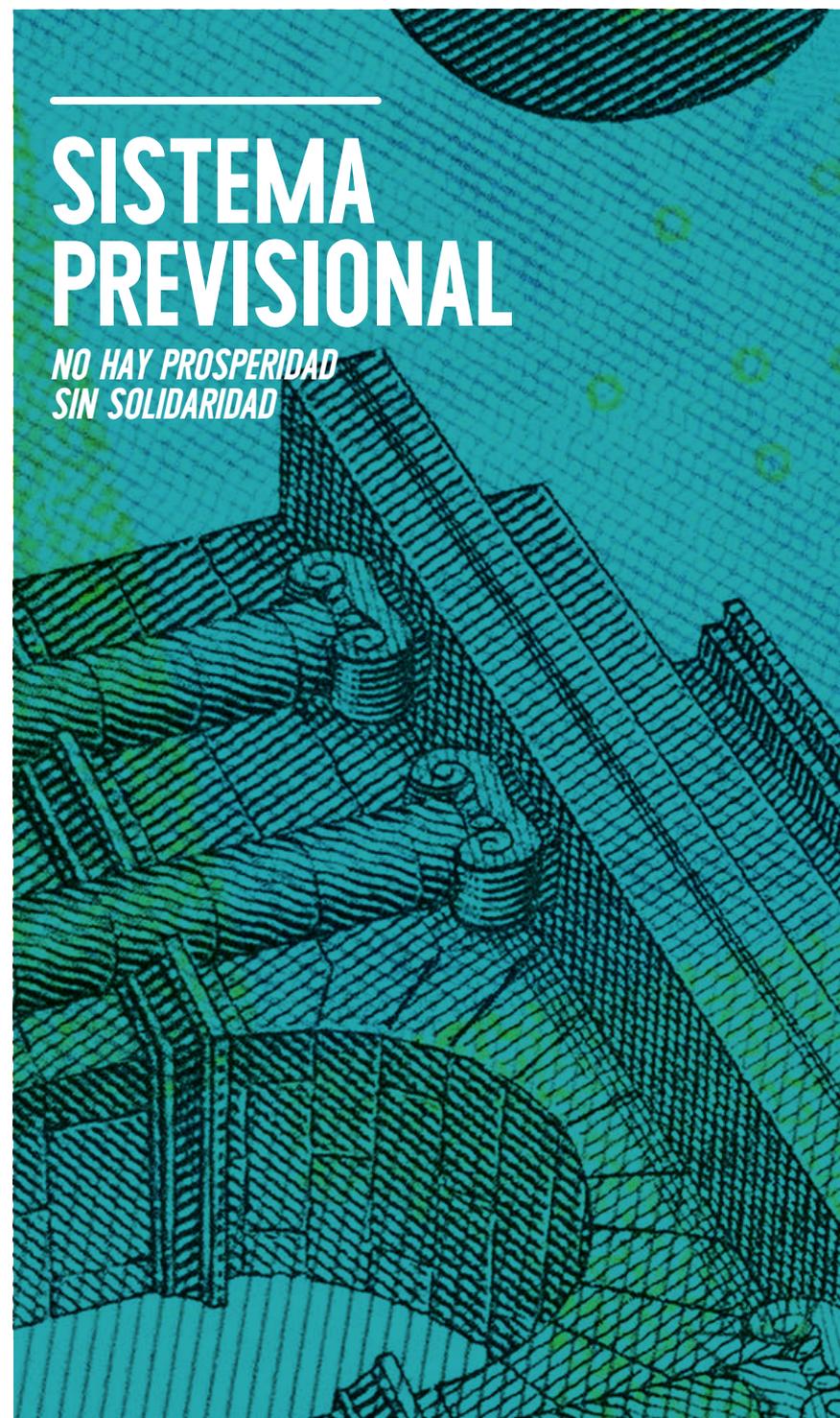
**Wertz-Kanounnikoff, S. y Kongphan-Apirak, M. (2009).** Emerging REDD+: A preliminary survey of demonstration and readiness activities. Jakarta: CIFOR Working Paper No. 46.

**Wünscher, T., Engel, S. y Wunder, S. (2008).** "Spatial targeting of payments for environmental services: A tool for boosting conservation benefits". Ecological Economics, Vol. 65, No. 4: 822-833.

**Wunder, S. (2005).** Payments for environmental services: Some nuts and bolts. CIFOR Occasional Papers No. 42. Jakarta: CIFOR.

**Wunder, S. (2008).** "Payments for environmental services and the poor: Concepts and preliminary evidence". Environment and Development Economics, Vol. 13: 279-297.

**Zbinden, S. y Lee, D. (2005).** "Paying for environmental services: an analysis of participation in Costa Rica's PSA program". World Development, Vol. 33, No. 2: 2.



# SISTEMA PREVISIONAL NO HAY PROSPERIDAD SIN SOLIDARIDAD

Por Patricia Morales (\*)

## INTRODUCCIÓN

Chile no cuenta con un sistema de Seguridad Social. Siendo asalariado o independiente<sup>173</sup>, existe la obligación de “comprar un seguro para pensionarse<sup>174</sup>”, lo cual se traduce en que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) realizan descuentos previsionales de manera mensual.

A más de treinta años de su implementación, es posible observar cómo este sistema ha fracasado y cómo miles de trabajadores tienen como única opción el Pilar Solidario, es decir acceder a la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), de 89.764 pesos mensuales, a partir de los 65 años<sup>175</sup>, y/o al Aporte Previsional Solidario, ambos instrumentos que no forman parte de las AFP sino que se crearon para compensar parte de sus deficiencias.

## I. ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES: SISTEMA EN CRISIS

### A. ORIGEN DEL SISTEMA DE AFP

El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones forma parte de una de las principales reformas implementadas durante el Gobierno Militar, en noviembre de 1980, siendo sus principales creadores José Piñera y Miguel Kast. Previo a ello, Chile contaba con un sistema de reparto y destacaba por ser uno de los “países pioneros en el desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, con un sistema normativo integral iniciado en 1924 (Mesa-Lago, 1978; Wagner, 1983; Arellano, 1988)”<sup>176</sup>. Dicho sistema consistía en la existencia de diversas cajas de previsión, de carácter semi-público, en las cuales cotizaban empleadores y trabajadores. Sin embargo, este sistema creció de manera inorgánica de tal forma que a fines de los años setenta, Chile contaba con 35 cajas de previsión, es decir con un sistema segmentado, que establecía diferentes años de cotización obligatoria y diferentes beneficios, según el régimen previsional, entre otras distorsiones.

<sup>173</sup> La Ley N° 20.255 estableció la obligación de cotizar para todos los trabajadores independientes. Esta obligación empezó a regir en 2012, haciéndose extensiva a todos los trabajadores independientes, en enero 2015.

<sup>174</sup> Pérez Díaz, C. (2007) El sistema previsional chileno y el derecho a la seguridad social. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

<sup>175</sup> Superintendencia de Pensiones. (2015). [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7430](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7430)

<sup>176</sup> Comisión Presidencial Pensiones. (2015). Informe Final. Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones. Gobierno de Chile.

A pesar de que en los primeros años de la dictadura se aplicaron diversas reformas al denominado “sistema antiguo de pensiones”, tendientes a reducir las cotizaciones, unificar las pensiones mínimas entre cajas previsionales, y eliminar otras distorsiones, a fines de los setenta terminó predominando la doctrina neoliberal y se decidió privatizar los ahorros previsionales y seguros de salud de todos los chilenos, poniendo término a la Seguridad Social existente hasta ese entonces. De esta forma, el sistema de pensión (sistema de administración pública) sufrió su primera gran transformación, pasando de ser un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual, a cargo de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los nuevos afiliados se vieron inducidos a ingresar a él, no solo por presiones de sus empleadores y una propaganda incontrarrestable, sino por el fuerte aumento que obtenían en su salario líquido, al cambiarse, considerando la importante reducción de la tasa de cotización, pudiendo continuar en el sistema anterior los que no desearon cambiarse de sistema, además de los miembros de las FFAA y de Orden, que sí conservaron su sistema previsional. A la fecha, las Cajas de la Previsión de la Defensa Nacional y de Carabineros (CAPREDENA y DIPRECA) son financiadas en un 91% por el Estado y en un 9% vía cotizaciones, con tasas de reemplazo muy superiores a las observadas en el sistema de cotización individual, lo cual da cuenta de la contradicción a la hora de privatizar los ahorros de los chilenos, excepto los de las FFAA y de Orden. Desde 1988, el Sistema de Administración Pública, antiguo sistema, es administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy Instituto de Previsión Social.

Es importante destacar que la transición entre el sistema antiguo de pensiones y el sistema de capitalización individual, significó un costo, para el Estado, de 136% del PIB de 1981 (Comisión Presidencial Pensiones 2015). Esto sin considerar el gasto público que significa el pago de las pensiones de quienes permanecieron en el sistema de reparto y en CAPREDENA y DIPRECA, que en 2012 fue de 0.9% del PIB<sup>177</sup>, y el gasto asociado a la pensión solidaria producto de las bajas pensiones obtenidas vía el sistema de cotización individual. Según la DIPRES, la transición entre el antiguo y actual sistema previsional tuvo un costo de 1.6% del PIB en 2012 y se proyecta que los gastos transitorios atribuibles al cambio de sistema sigan siendo del orden del 1% del PIB en el 2025.

El nuevo sistema previsional funciona en base a planes individuales de ahorro obligatorio, de carácter privado (10% de la renta imponible del trabajador, con un tope actual de 73.2 UF)<sup>178</sup>. El Estado cumple únicamente un rol regulador, a través de la Superintendencia de Pensiones, además de garantizar una pensión mínima a aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse.

Este sistema descansa en el supuesto según el cual la expansión de la inversión financiera garantizará la acumulación de capital privado necesario para asegurar la supervivencia del sistema de capitalización individual, vale decir tasas de reemplazos dignas. Supuesto equivocado y absolutamente superado en la actualidad.

## B. ESTRUCTURA DEL ACTUAL SISTEMA PREVISIONAL

El sistema previsional chileno se estructura alrededor de tres pilares:

**1. Pilar Solidario:** Creado en 2008 y financiado por el Estado, cubre actualmente a más de un millón trescientas mil personas. Su principal objetivo es la prevención de la pobreza en la tercera edad o en caso de invalidez. A él pueden acceder aquellas personas que tuvieron una participación nula en algún régimen previsional o muy baja en el sistema de pensiones contributivo. Este pilar incorporó importantes modificaciones durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, creándose los siguientes subsidios en materia previsional:

- **Pensión Básica Solidaria (PBS):** pensión de \$89.764 entregada por el Estado a aquellas personas que no tienen derecho a percibir pensión<sup>179</sup> en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia. Estas personas deben integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población según el Puntaje de Focalización Previsional. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, el Estado entregó la PBS de Vejez a 399.289 personas (datos disponible para septiembre 2015).
- **Aporte Previsional Solidario (APS):** suplemento que entrega el Estado a aquellas personas pertenecientes a los tres primeros quintiles y que, habiendo cotizado en algún sistema previsional, tienen pensiones base inferiores a \$291.778. Según los mismos datos de la Superintendencia, 674.715 personas recibieron el APS en septiembre 2015 (último dato disponible).
- **El Pilar Solidario** contempla otros beneficios como por ejemplo, el “Bono por hijo nacido vivo”, para las mujeres.

<sup>177</sup> Ver Comisión Presidencial Pensiones 2015.

<sup>178</sup> Actualizado a noviembre 2015.

<sup>179</sup> Valor a julio 2015. <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5784.html>

## Cuadro 1.

Pensiones Solidarias

Número de beneficiarios y montos (Total de los beneficios pagados en el mes, en el país, según tipo de beneficio)			
Septiembre 2015			
	Tipo de beneficios	Total país	
		Número	Monto \$ (1)
Totales por tipo de beneficio	PBS Vejez	399,289	36,142,935,525
	PBS Invalidez	179,362	16,660,066,362
	APS Vejez	674,715	38,352,838,227
	APS Invalidez	65,532	5,612,946,407
	Complemento Trabajo Pesado	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>1,318,898</b>	<b>96,768,786,521</b>

(1) Incluye pagos retroactivos

PBS: Pensión Básica Solidaria

APS: Aporte Previsional Solidario

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones, 2015.

**2. Pilar de capitalización individual Obligatorio:** Creado en 1980, establece que todo trabajador dependiente está obligado a cotizar el 10% de su renta imponible en alguna de las seis AFP actualmente existente en el país<sup>180</sup>, con un tope de 73.2 UF, como señalado anteriormente.

El trabajador deberá escoger, sujeto a ciertas restricciones, el fondo en el cual se invertirá su dinero cotizado. Los fondos disponibles son cinco (A, B, C, D y E) y varían de acuerdo al nivel de riesgo y rentabilidad esperada. En Chile, los empleadores no aportan al fondo de pensiones de sus empleados, excepto en ciertos trabajos calificados como pesados.

**3. Pilar Voluntario:** El sistema chileno incluye la posibilidad de cotizar de manera voluntaria, a través del Ahorro Previsional Voluntario (APV), el cual tiene como objeto el aumento del fondo de pensión del trabajador. Este pilar está compuesto por los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y las Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2). Al igual que en el caso de las cotizaciones obligatorias, el dinero proveniente de este pilar es ingresado a un fondo de acuerdo a la preferencia del afiliado.

Es importante recordar que uno de los principales argumentos esgrimidos para terminar con el sistema antiguo de pensiones, de reparto, fue el costo que este acarrearía para el Estado, además de las distorsiones del sistema debido a la multiplicidad de cajas existentes. Pero lo cierto es que después de casi 35 años de existencia, habiéndose jubilado las primeras cohortes bajo el sistema de las AFP,

obteniendo pensiones muy por debajo de lo esperado como se verá más adelante, la necesidad de contar con un Pilar Solidario, financiado por el Estado, demuestra que el sistema diseñado por Piñera y Kast no logró la tan anhelada auto sustentabilidad. En efecto, el Estado debe entregar más de 1.300.000 pensiones solidarias al mes, con un costo fiscal que supera el 0.7% del PIB, según datos de la Dipres<sup>181</sup>. A lo anterior se suma el costo asociado a la transición entre el antiguo sistema previsional y el actual sistema de las AFP, además de las bajas pensiones que garantiza este sistema.

Por lo tanto, si bien el sistema de cotización individual permitió desarrollar el mercado de capitales en Chile, se hizo a costa de la privatización de los ahorros de los chilenos, y de las arcas del Estado, el cual ha debido financiar no sólo el Pilar Solidario, de manera de sostener a la población más vulnerables, sino que financiar la transición entre el antiguo y el actual sistema previsional, posponiendo decisiones de inversión, sobre todo en los años noventa, debido a la disciplina fiscal que se impuso Chile. Se trata, por tanto, de un experimento económico y social único en su tipo, en el cual varias generaciones de chilenos tendrán que autofinanciar sus pensiones, además de padecer los efectos del ajuste fiscal que significa financiar la transición entre uno y otro sistema.

## C. EVALUACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL

Inicialmente, el sistema de las AFP se creó con un doble objetivo. Por un parte, mejorar el acceso de las grandes empresas al financiamiento local, en un contexto de difícil acceso al capital financiero internacional, debido a la situación política de Chile. Por otra parte, se planteó la necesidad de reducir los costos económicos del sistema previsional de ese entonces. Lo anterior bajo la promesa de que la tasa de reemplazo<sup>182</sup> de los jubilados, de cotizar debidamente y conforme al nuevo modelo, alcanzaría un 70%. Sin embargo, en la actualidad, ha quedado de manifiesto que ninguna de estos objetivos se cumplió, pues no sólo el Estado chileno incurre en elevados gastos para solventar el Pilar Solidario y los gastos asociados a los más de 700.000 jubilados que permanecieron en el antiguo sistema de reparto, sino que producto de la llegada a la democracia y la apertura económica chilena, las grandes empresas nacionales tienen acceso a financiamiento internacional bajo condiciones preferenciales.

### 1. No se logró reducir el gasto público en materia previsional

Como señalado más arriba, aparte de soportar el alto costo de la transición (financiamiento de las pensiones del sistema antiguo y de los bonos de reconocimiento), el Estado ha debido solventar el costo creciente de la previsión de las FFAA y de Orden.

<sup>181</sup> Comisión Presidencial Pensiones 2015

<sup>182</sup> Es decir el "valor de la pensión como proporción del salario del trabajador durante un período base, tal como el último año o los dos últimos años anteriores al retiro o el salario promedio durante toda la vida. Ver Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas. Banco Mundial.

<sup>180</sup> Las AFP existentes son: Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, Planvital, Provida.

A esta situación se ha sumado el financiamiento del Pilar Solidario creado en 2008, por la ley 20.255. De esta forma, el financiamiento fiscal a la previsión está muy distante de la promesa efectuada en 1980, en orden a que la capitalización individual sería capaz de auto sustentarse y aliviar significativamente la carga fiscal. Por el contrario, el panorama actual se caracteriza por una carga creciente que deberá afrontar el Estado sin los recursos que le procuraba el sistema de reparto.

Nuestros adultos mayores, que están sufriendo el problema de pensiones insuficientes de las AFP, han sido doblemente castigados, pues corresponden a la generación que aparte de financiar su propia pensión con sus ahorros, ha debido soportar el costo de la transición.

## 2. Mejorar el acceso a financiamiento y capital

El nuevo sistema previsional permitiría ampliar el sector financiero y por lo tanto, fomentar la reinversión a nivel nacional, acumulando capital en manos de privados, las AFP. Si bien este objetivo se cumplió en un inicio, hoy en día las AFP pueden invertir hasta el 80% de sus fondos en instrumentos financieros internacionales, con todos los riesgos que eso conlleva y que pudieron observarse materializados en plenitud en el año 2008, cuando en 12 meses el Fondo A obtuvo una rentabilidad promedio de -40,26%.

### Cuadro 2.

Límites de inversión estructurales<sup>183</sup>

<b>Límite Conjunto:</b> Instrumentos Extranjeros + inversión indirecta en el extranjero a través de cuotas de fondos mutuos y de inversión nacionales.	Mínimo 30% del valor de los Fondo (VF) (A + B+ C + D + E)									
	Máximo 80% del VF (A + B+ C + D + E)									
<b>Límite por Fondo:</b> Instrumentos Extranjeros + inversión indirecta en el extranjero a través de cuotas de fondos mutuos y de inversión nacionales.	<b>A</b>		<b>B</b>		<b>C</b>		<b>D</b>		<b>E</b>	
	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
	45%	100%	40%	90%	30%	75%	20%	45%	15%	35%
Inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria	30%	50%	25%	40%	20%	35%	15%	25%	10%	15%

<sup>183</sup> Superintendencia de Pensiones. Régimen de inversión de los fondos de pensiones.

### Cuadro 2.

Límites de inversión estructurales

RENTABILIDAD REAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES		
RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO A DEFLACTADA POR LA UF (1)		
Diciembre de 2008 - En porcentaje		
A.F.P.	Del Período	
	dic-08	Acumulado Ene 2008-Dic 2008
<b>CAPITAL</b>	1,96%	-38,82%
<b>CUPRUM</b>	1,68%	-40,90%
<b>HABITAT</b>	1,27%	-39,91%
<b>PLANVITAL</b>	1,58%	-38,99%
<b>PROVIDA</b>	1,20%	-41,32%
<b>SISTEMA</b>	<b>1,52%</b>	<b>-40,26%</b>

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

En un inicio las inversiones estuvieron restringidas a un conjunto muy acotado de instrumentos elegibles, principalmente deuda pública y privada (Gobierno, Banco Central). Sin embargo, a partir de 1990 se sumaron las cuotas de fondos de inversión y las rentas fijas extranjeras, para en 1994 incorporar las rentas variables extranjeras.

## 3. Mejorar la tasa de reemplazo

Al crearse el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, se prometieron tasas de reemplazo cercanas al 70%. Sin embargo, la tasa de reemplazo neta de las pensiones de los trabajadores de ingresos medios alcanza, según la OECD, un 51.8% en hombre y un 41% en mujeres. Mientras que la tasa de reemplazo bruta para los hombres con ingreso imponible promedio, es de 41.9% versus 33% las mujeres<sup>184</sup>. Es importante destacar que estas tasas se encuentran por debajo de las tasas de los países de la OECD, cuya tasa de reemplazo neta promedio es de 65%, tanto para hombres como para mujeres<sup>185</sup>, es decir muy superiores a las observadas en Chile.

Lamentablemente, la situación empeora si se calcula la tasa de reemplazo de los afiliados que han cotizado toda su vida laboral en el actual sistema previsional, y que debiesen retirarse entre 2025 y 2035. Al respecto, la Comisión Presidencial de Pensiones 2015, estimó que la mediana de la tasa de reemplazo para las cohortes que siempre

<sup>184</sup> OECD. (2013). Panorama des pensions 2013: Les indicateurs de l'OCDE et du G20. Paris.

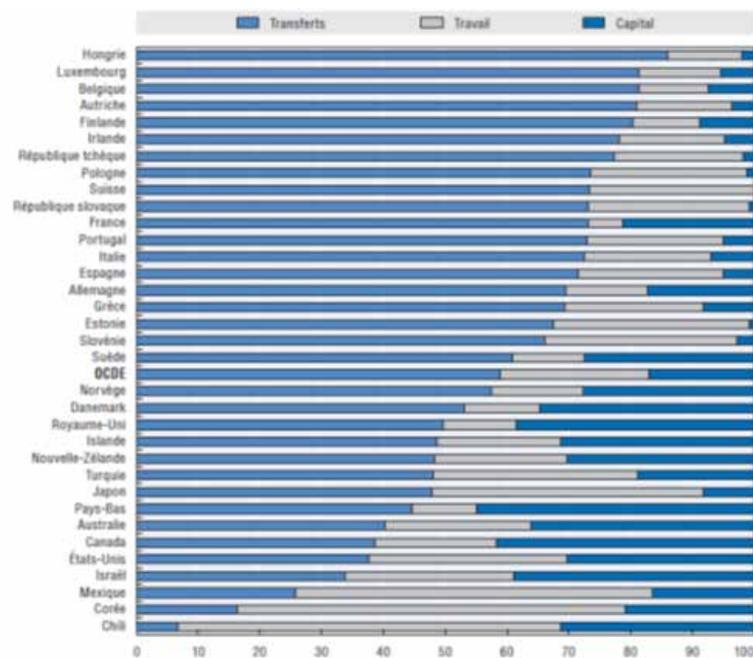
<sup>185</sup> Kremerman, M. (2014). Desde un Sistema de AFP hacia un Sistema de Seguridad Social. Fundación Sol.

han cotizado bajo el sistema de capitalización individual, y que se retiren entre 2025 y 2035, será de 15.3%. **En otras palabras, el 50% de los trabajadores que se jubilen entre 2025 y 2035, tendrán una pensión equivalente al 15% de sus ingresos promedios de los últimos diez años.** Esta situación es del todo alarmante pues significa aumentar los niveles de pobreza de una tercera edad cuya esperanza de vida aumenta, mientras su perspectiva de vivir de manera digna e integrada a la sociedad, disminuye.

Por otra parte, mientras que en países como Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría y Luxemburgo, al menos el 80% de los ingresos de las personas mayores de 65 años, corresponden a pensiones "públicas", en Chile, el salario representa más del 50% de los ingresos de los mayores de 65 años. Lo anterior da cuenta del empobrecimiento que implica jubilar en nuestro país, razón por la cual los trabajadores se ven obligados a permanecer en el mercado laboral, así sea en condiciones de alta precariedad. Cómo es posible observar en el cuadro más abajo, la precariedad de los jubilados chilenos es de la más extrema, dentro de los países de la OECD, puesto que los ingresos asociados a los ahorros en fondos de pensiones, representan menos del 35% de los ingresos de las personas mayores de 65 años.

**Gráfico 1.**

Fuentes de ingreso de las personas mayores de 65 años, hacia fines de 2000. (Porcentaje de ingreso bruto medio de hogares)



Nota: el ingreso del capital incluye las pensiones privadas, en el caso de Chile las pensiones derivadas de las AFP, además de la rentabilidad depósitos y otros instrumentos de ahorro.  
Fuente: OECD.

#### 4. Pensión promedio

Por otra parte, las bajas tasas de reemplazo anteriormente descritas, son concordantes con el nivel de las pensiones promedios en Chile. Según la Superintendencia de Pensiones, la pensión promedio, en septiembre de 2015, fue de 7.92 UF, vale decir aproximadamente 200.740 pesos, monto inferior al propio sueldo mínimo.

**Cuadro 4.**

NÚMERO Y MONTO PROMEDIO DE LAS PENSIONES PAGADAS EN EL MES POR MODALIDAD, SEGÚN TIPO DE PENSIÓN (Al 30 de septiembre de 2015)			
	Número	Monto Promedio (UF)	Monto en Pesos
Vejez edad	477.486	7.31	185.279
Vejez anticipada	238.493	11.73	297.309
Invalidez definitiva total	104.232	8.49	215.188
Invalidez definitiva parcial	14.455	7.39	187.307
Viudez	178.392	6.42	162.721
Orfandad	57.601	2.36	59.817
Otras	17.891	3.24	82.121
<b>Total</b>	<b>1.088.550</b>	<b>7.92</b>	<b>200.740</b>

Nota: (1) Corresponde a las pensiones que se están pagando de acuerdo a la modalidad "cubiertas por el seguro" existente antes de las modificaciones introducidas al D.L. 3.500 por la Ley N° 18.646 del 29.08.1987.  
Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.  
Se excluyen las pensiones que corresponden a primer pago y las pensiones transitorias de invalidez.  
VALOR U.F. al 30.09.2015 = 25.346,89 .

#### D. FALLAS ADICIONALES DEL SISTEMA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

##### 1. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN

Uno de los aspectos más cuestionado de las AFP dice relación con la comisión adicional cobrada por concepto de costos de administración. Las comisiones suelen ser presentadas por la AFP, como un porcentaje aplicado al ingreso total imponible sin transparentar lo que representan en términos de cotización obligatorias. Es evidente que los afiliados no dimensionan el impacto real de los cobros efectuados por concepto de administración sobre sus fondos individuales. Es importante destacar que estos costos responden, muchas veces, a gastos asociados a la comercialización de las AFP más que a servicios de asesoría financiera a los afiliados.

Por otro lado, la comisión es excesiva si se compara con las comisiones cobradas por otro tipo de servicios financieros de inversión, por ejemplo las comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos nacionales.

## 2. AUSENCIA DE CORRESPONSABILIDAD

En el sistema actual, no obstante las altas comisiones cobradas por las AFP, es el afiliado quien asume el riesgo de la inversión realizada por la Administradora. Lo anterior es particularmente grave puesto que el único mecanismo de sanción que tiene el afiliado es cambiarse de administradora, asumiendo la eventual pérdida. Este sistema es particularmente perverso en la medida que las AFP no se hacen cargo de una mala gestión. En otras palabras, no existe co-responsabilidad en caso de una mala gestión de los fondos. Lo anterior quedó particularmente en evidencia el año 2011, cuando la rentabilidad real de los fondos A, en promedio, considerando todas las AFP, fue de -11.13%, mientras las AFP tuvieron una rentabilidad promedio de 18,6%, con utilidades superiores a los 400 millones de USD, cifra significativamente inferior a la de 2010 pero que refleja que en ningún caso las AFP asumen pérdidas asociadas a malas colocaciones.

**Cuadro 5.**

Rentabilidad real de los fondos previsionales, en 2011

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO A DEFLACTADA POR LA UF (1)				
Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,59%	-11,68%	-11,68%	6,83%
CUPRUM	0,53%	-10,64%	-10,64%	6,76%
HABITAT	0,57%	-10,66%	-10,66%	6,87%
MODELO	1,02%	-9,39%	-9,39%	
PLANVITAL	0,81%	-10,57%	-10,57%	6,32%
PROVIDA	0,83%	-11,59%	-11,59%	6,85%
SISTEMA	0,64%	-11,13%	-11,13%	6,82%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO B DEFLACTADA POR LA UF (1)				
Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,61%	-7,95%	-7,95%	5,91%
CUPRUM	0,52%	-6,96%	-6,96%	5,95%
HABITAT	0,55%	-7,15%	-7,15%	5,92%
MODELO	0,89%	-6,23%	-6,23%	
PLANVITAL	0,82%	-7,25%	-7,25%	5,75%
PROVIDA	0,77%	-8,00%	-8,00%	5,53%
SISTEMA	0,63%	-7,52%	-7,52%	5,81%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO C DEFLACTADA POR LA UF (1)				
Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,56%	-4,18%	-4,18%	4,93%
CUPRUM	0,47%	-3,72%	-3,72%	5,48%
HABITAT	0,53%	-3,07%	-3,07%	5,48%
MODELO	0,68%	-2,92%	-2,92%	
PLANVITAL	0,70%	-3,55%	-3,55%	5,22%
PROVIDA	0,76%	-4,16%	-4,16%	4,84%
SISTEMA	0,60%	-3,79%	-3,79%	5,15%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO D DEFLACTADA POR LA UF (1)				
Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,65%	-0,52%	-0,52%	4,72%
CUPRUM	0,43%	-0,16%	-0,16%	4,94%
HABITAT	0,60%	0,82%	0,82%	4,95%
MODELO	0,76%	0,30%	0,30%	
PLANVITAL	0,62%	0,23%	0,23%	4,32%
PROVIDA	0,76%	0,02%	0,02%	4,37%
SISTEMA	0,64%	0,06%	0,06%	4,68%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO E DEFLACTADA POR LA UF (1)				
Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,89%	4,27%	4,27%	4,11%
CUPRUM	0,68%	3,98%	3,98%	4,01%
HABITAT	0,67%	4,80%	4,80%	4,14%
MODELO	0,72%	4,18%	4,18%	
PLANVITAL	0,69%	3,68%	3,68%	3,17%
PROVIDA	0,87%	4,19%	4,19%	3,45%
SISTEMA	0,76%	4,31%	4,31%	3,94%

[1] Variación Nominal deflactada por la Variación de la UF del período.  
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

## Cuadro 6.

Rentabilidad de las AFP, en 2011

RENTABILIDAD DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES		
31 de Diciembre de 2011 (1)		
Administradoras	Rentabilidad Ejercicio	Rentabilidad Ejercicio
	31-dic-11	31-dic-10
<b>CAPITAL</b>	5,24	9,21
<b>CUPRUM</b>	28,84	61,31
<b>HABITAT</b>	30,95	46,83
<b>MODELO</b>	108,34	-261,55
<b>PLANVITAL</b>	17,41	29,29
<b>PROVIDA</b>	25,81	33,20
<b>SISTEMA</b>	18,60	27,17

(1) Corresponde a la Ganancia (Pérdida) sobre el patrimonio neto inicial de la Administradora.  
Fuente: Superintendencia de Pensiones

## E. EL MERCADO DE LA AFP

### 1. MERCADO IMPERFECTO

Las AFP son sociedades anónimas que tienen la potestad para administrar los ahorros previsionales de todos los chilenos. Este sistema se creó bajo la lógica de que el mercado generaría condiciones suficientes para garantizar competencia tanto en precios (costos de administración), cómo en rentabilidad. En un escenario de libre competencia perfecta, se podría observar una eventual baja de los costos de administración y aumento de rentabilidad, generando un cambio de afiliación de los ahorrantes-consumidores, según el mejor “producto” ofrecido en el mercado. Sin embargo, incluso obviando la discusión sobre el hecho de que el sistema previsional no debiese ser considerado un mercado cualquiera, y que las pensiones no son un “bien de consumo”, lo cierto es que el caso chileno permite comprobar las fallas del “mercado previsional”.

En efecto, tanto la Comisión Marcel (2008) como la Comisión Presidencial de Pensiones 2015, establecen que la elasticidad de los cotizantes, al cambio en las comisiones y costos de administración, es débil producto de diversos factores. En primer lugar, existe escaso conocimiento del sistema previsional y del funcionamiento de las AFP por parte de los cotizantes. Luego, la complejidad de las decisiones en materia de ahorro, según el perfil de riesgo de cada cotizante, exige que los trabajadores manejen ciertos estándares de finanzas que no se dan en la realidad. Dicho de otra forma, resulta a lo menos absurdo, sino ineficiente y desigual, esperar que los trabajadores manejen el mismo nivel de información financiera relativa al desempeño de los fondos A, B, C, D y E; o que conozcan el desglose de los costos de administración y puedan monitorear a lo largo de sus vidas profesionales, el desempeño de sus AFP y ahorros.

## 2. COBERTURA

Si bien se trata de un mercado concentrado, comparado al número de agentes existentes en los años noventa, las AFP cuentan con casi diez millones de afiliados. En términos de cobertura, entendiendo por ello la afiliación y cotización de la población activa en un momento determinado, la Encuesta CASEN señala que el 69.3% de los ocupados cotiza en Chile. No obstante, se estima que entre 1992 y 2013, el 30% de los ocupados no estaban cubiertos.

La cobertura aumentó considerablemente una vez implementada la Pensión Básica Solidaria, a partir de 2008, que cubre actualmente al 30% de la población mayor de 65 años.

## Cuadro 7.

NÚMERO DE AFILIADOS POR A.F.P.	
(Al 30 de Septiembre de 2015)	
	TOTAL
<b>CAPITAL</b>	1.768.701
<b>CUPRUM</b>	641.149
<b>HABITAT</b>	2.060.573
<b>MODELO</b>	1.479.481
<b>PLANVITAL</b>	716.750
<b>PROVIDA</b>	3.264.839
<b>TOTAL</b>	9.931.493

Fuente: Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes.  
Información actualizada el 10 de noviembre de 2015<sup>186</sup>

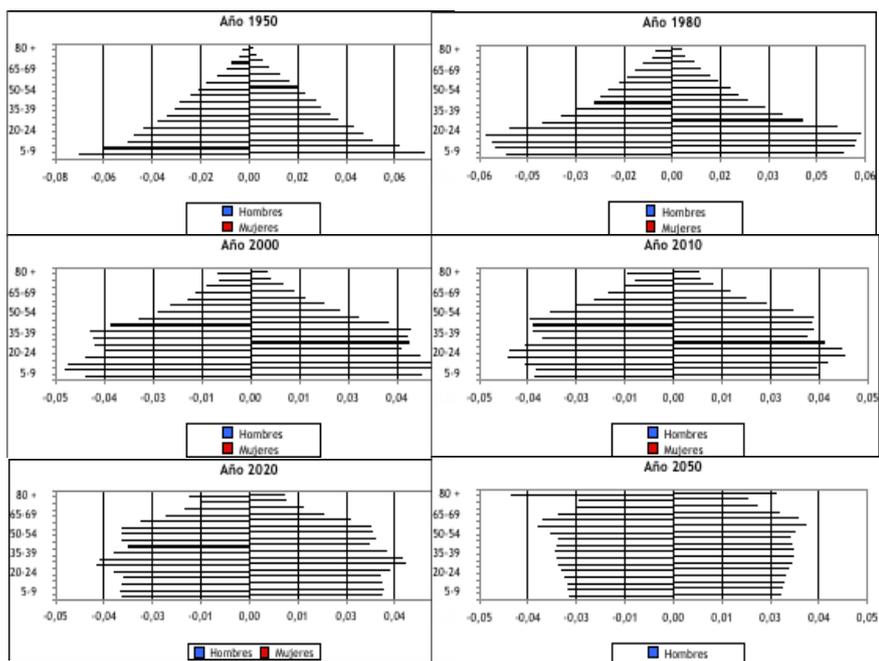
## 3. ANTECEDENTES DEMOGRÁFICOS

Cualquier análisis del sistema previsional y la formulación de propuestas, ya sean estructurales o paramétricas, requieren de un análisis demográfico previo. En ese sentido, la población chilena está transitando hacia una sociedad con bajas tasas de natalidad y alta esperanza de vida. Esta situación es relevante al momento de pensar una reforma previsional, debido a que esto determina: (1) la fuerza laboral (y las imposiciones de ésta), (2) la cantidad de personas en edad de retiro y (3) el periodo de tiempo que las pensiones deberán cubrir, es decir la esperanza de vida.

La pirámide poblacional chilena, la cual muestra la distribución de la población según sexo y edad, ha sufrido cambios importantes desde 1950. A mediados del Siglo XX, el fuerte de la población, tanto en hombres como en mujeres, se centraba en los primeros años de vida, formando una pirámide perfecta. Un sistema pre-

visional con estas características demográficas favorecía el sistema solidario, de reparto, pues la base de contribución, es decir los trabajadores en ejercicio, formaban una masa mayor a los trabajadores en retiro, siendo factible un financiamiento intergeneracional. Actualmente existe una mayor concentración en edades intermedias, principalmente entre los 15 y 25 años. Además, se observa un importante aumento de las personas en edad de retiro.

Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), señalan una tendencia hacia una pirámide invertida, con mayor concentración en la población de mayor edad, lo cual implica un gran desafío en términos de diseño de un sistema previsional sostenible y justo. Esto da cuenta del envejecimiento acelerado de la población chilena. De esta forma, según el Instituto Nacional de Estadísticas, la población mayor de 60 años aumentó de un 9% a un 14,9%, entre 1990 y 2010, y alcanzará el 29.5% de la población total en 2050.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

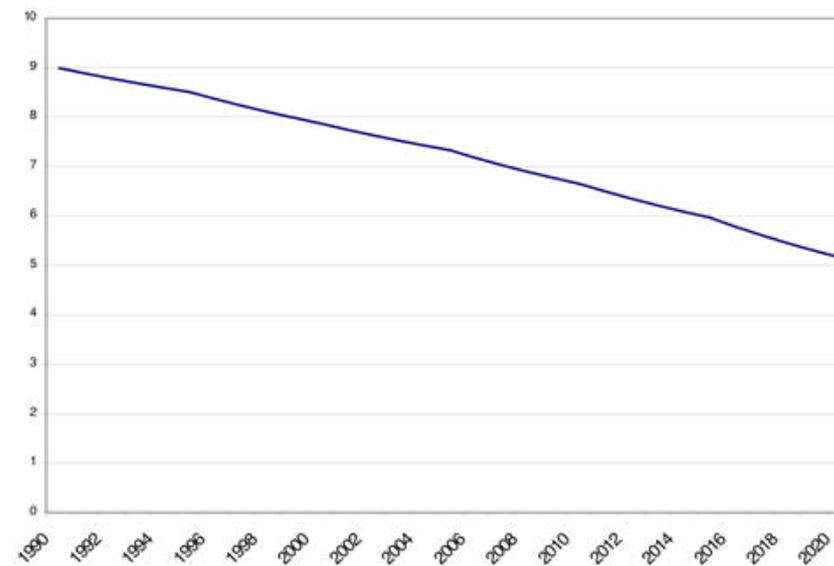
Si se utiliza el indicador de *personas en edad de trabajar* (20 – 64 años) por cada *persona en edad de retiro* (65 años y más), se observa una importante tendencia a la baja. Así, en el año 1990, esta proporción era de 9 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro, mientras que en el año 2010, esa proporción alcanzó 6 personas. Las proyecciones hacia el año 2020 indican, por su parte, que se alcanzaría una cifra de 5 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de retiro, y hacia el año 2050, esa proporción podría bajar a 2 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro. Es decir que en tan solo treinta años, Chile puede experimentar la situación de muchos países europeos, como

Francia, en donde la proporción es, en la actualidad, de 3,5 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro, con una proyección decreciente para los próximos años.

Lo anterior es un antecedente relevante a la hora de diseñar políticas públicas en materia previsional, pues muestra la dramática disminución de la fuerza laboral en Chile, en relación a las personas en edad de retiro.

### Cuadro 8.

Personas en edad de trabajar (20-64 años)  
por personas en edad de retiro (65 años y más).  
Chile: Periodo 1990-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

## II. REFORMAS ESTRUCTURALES Y PARAMÉTRICAS

### A. MODIFICAR UN SISTEMA FRACASADO

Es evidente que el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones ha fracasado en su objetivo principal, que fue crear un sistema previsional sustentable en el tiempo. En primer lugar, no se logró estabilizar el gasto público en materia previsional. Esto debido a que el Estado ha debido soportar el fracaso del sistema respecto a los sectores más vulnerables, a través del Pilar Solidario de la Ley 20.255, siendo evidente que las bajas pensiones de esos sectores requerirán de una solución que no puede surgir desde la capitalización individual. Hoy en día, el Estado subsidia a aquellas personas que no cuentan con fondos suficientes para pensionarse.

A su vez, si bien el sistema de AFP cumplió, en sus inicios, con el objetivo de aumentar el acceso al financiamiento y capital, lo cierto es que expuso las pensiones de los trabajadores a los vaivenes financieros, siendo el trabajador el que asume toda la pérdida en caso de malas colocaciones, como señalado anteriormente. Peor aún, los ahorros de los chilenos han sido utilizados al servicio de las grandes empresas, cuando podrían haber sido utilizados para desarrollar nuevos polos de inversión, con importante rentabilidad social y económica futura. Pero mucho más relevante es que el sistema no haya sido capaz de garantizar pensiones dignas como se prometió, menos aún cumplir con la promesa de garantizar una tasa de reemplazo de 70%.

Por tanto, una de las paradojas del actual sistema previsional tiene que ver con que el Estado es quien termina actuando como agente solidario exógeno, frente a la ausencia de solidaridad entre cotizantes, o solidaridad de carácter intergeneracional. Y sí bien el Estado representa a todos los chilenos, lo cierto es que su principal fuente de ingreso sigue siendo el IVA (45%), impuesto regresivo que no permite que en esta solidaridad indirecta, se corrija la desigualdad.

## B. QUÉ TIPO DE REFORMA Y MODELO ADOPTAR

Cualquier diseño de un nuevo sistema previsional requiere primero que se definan objetivos claros a alcanzar, además de principios fundamentales que debiesen regirlos. En ese sentido, el principio rector de un nuevo sistema previsional, debiese ser que el Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, para toda la población.

Tal como lo ha reiterado en numerosas ocasiones Fundación Sol<sup>187</sup>, y también la OIT, todo sistema de Seguridad Social debe cumplir con ciertos principios, entre los cuales es posible destacar:

1. La debida legitimidad social,
2. La cobertura universal,
3. El trato uniforme, que en el caso de Chile significa terminar con la diferencia entre los trabajadores de las FFAA y de orden y el resto de los chilenos. No significa quitarle beneficios a los que ya los tienen, sí nivelar hacia arriba y garantizar esos mismos derechos a los demás trabajadores,
4. Incorporar el principio de solidaridad intergeneracional en el sistema previsional,
5. Garantizar la equidad de género,
6. Garantizar la participación de los cotizantes en la administración de sus pensiones, entendiéndose por ello la posibilidad de que los afiliados tengan mayor injerencia en las decisiones sobre donde destinar los ahorros previsionales.
7. Garantizar la sustentabilidad financiera.

Luego, en términos de política pública, el principal objetivo de un sistema previsional debiese ser garantizar la redistribución del consumo a lo largo del tiempo, vale decir que los trabajadores se desprenden de una porción de sus ingresos, realizando una transferencia entre el presente y el futuro. Por su parte, Barr (2008)<sup>188</sup> agrega que los sistemas previsionales deben sumar dos objetivos adicionales, reducir la pobreza y redistribuir los ingresos. A su vez, todo sistema previsional debiese minimizar los riesgos asociados a una serie de factores, como por ejemplo la incertidumbre que genera la esperanza de vida en términos de sustentabilidad del modelo.

La experiencia chilena demuestra las debilidades del sistema de capitalización individual, como pilar fundamental en materia previsional. Por ello, Chile debiese adoptar un sistema de tipo mixto, en el cual convivan, junto al actual Pilar Básico Solidario, un Pilar Contributivo (de reparto) con un Pilar de Capitalización Individual.

El sistema de capitalización individual puede subsistir, siempre y cuando el Estado establezca mayores niveles de regulación, como por ejemplo regulando los costos de administración de las empresas a cargo de administrar las capitalizaciones individuales, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las empresas que gestionen cotizaciones individuales deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de sus afiliados.

A continuación se presentan algunos elementos de propuestas, para transitar hacia un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual coexistan, adicionalmente al **Pilar Básico Solidario**, un **Pilar de Reparto**, denominado Pilar Contributivo, y un **Pilar de Capitalización**.

### 1. Pilar de Reparto

El Estado, a través del **Pilar Contributivo**, debiese asegurar el derecho a la Seguridad Social y la existencia de un sistema previsional integrado, que consagre el principio básico de solidaridad y sustentabilidad y que garantice una pensión básica a todos los trabajadores, superior al sueldo mínimo actualizado, vale decir calculado considerando la actualización de la línea de la pobreza, que hasta la fecha y de manera incomprensible, se calcula en base a una canasta de referencia desactualizada.

Se propone que el **Pilar Contributivo** sea un sistema de reparto integrado, que capte el 10% del ingreso imponible del trabajador. A esto se debiesen sumar la participación del Estado y los empleadores a las cotizaciones. Debiese quedar establecido por ley que los fondos no podrán ser utilizados para otros fines que aquellos definidos para sustentar el **Pilar de Reparto**. Este sistema no generaría costos de implementación elevados puesto que podría ser administrado por el Instituto de Previsión Social, que ya cuenta con infraestructura y personal a lo largo de todo Chile.

<sup>187</sup> Kremerman, M. (2014). Desde un Sistema de AFP hacia un Sistema de Seguridad Social. Fundación Sol. www.fundacionsol.cl

<sup>188</sup> Barr, N. (2008). "Reforming pensions: Principles and Policy Choices". New York and Oxford: Oxford University Press (with Peter Diamond).

Es importante señalar que los fondos y ahorros son de los trabajadores y no de las AFP. Por tanto, cada trabajador debiese poder elegir si conserva su capitalización actual en el **Pilar de Capitalización** o si lo transfiere al **Pilar de Reparto**, a cambio de recibir un beneficio de por vida, respaldado ante la ley, al cual se sumará la pensión asociada al nuevo **Pilar de Reparto**.

## 2. Pilar de Capitalización

Por otra parte, aquellos trabajadores que lo deseen podrán complementar su pensión inicial, cotizando de manera voluntaria y complementaria, en sociedades anónimas que manejen fondos de pensión, sujetas a la nueva regulación previsional. Lo anterior significa que las AFP dejan de tener la potestad exclusiva sobre la capitalización individual.

## 3. Regular las comisiones y rentabilidad de las empresas que administren fondos previsionales

Se propone establecer un límite a las comisiones que cobren las empresas que administren fondos previsionales, por concepto de costos de administración. Las empresas que administren estos fondos deberán competir en base a las menores comisiones cobradas, la mejor calidad de servicio y la rentabilidad de sus inversiones, pero respetando el límite establecido.

## 4. Co-responsabilidad

En caso de rentabilidad negativa por un periodo superior a tres meses, las sociedades que administren capitalizaciones individuales debiesen asumir su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades en los fondos de los ahorrantes.

## 5. Regular la inversión extranjera

Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos de los trabajadores a los vaivenes financieros internacionales. Por ello, se propone reducir el límite conjunto de inversión del valor de los fondos. Esto aplicaría únicamente al complemento de pensión a cargo del Pilar de Capitalización, en el marco del sistema mixto propuesto.

## 6. AFP Estatal

La creación de una AFP Estatal no resuelve en el problema de fondo del sistema actual. Al contrario, solo consagra un sistema que reproduce la desigualdad de origen y que significa una transferencia de recursos al sector privado, quien goza de utilidades exorbitantes, al tiempo que los trabajadores deben asumir pensiones promedios inferiores al sueldo mínimo. No obstante, en un escenario de tipo mixto, público-privado, la creación de una AFP estatal puede inducir competitividad y mayor acceso a la información, en un mercado reconocidamente concentrado y opaco. Además, una AFP estatal debiese tener como misión el privilegiar las inversiones nacionales, con alta rentabilidad social.

## C. COMISIÓN BRAVO

En abril de 2014, la Presidenta Bachelet convocó a veinte y cuatro expertos a participar en la *Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, también llamada Comisión Bravo, cuyo mandato fue "... estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N°3.500 de 1980 y en la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional de 2008...", de manera de analizar el actual sistema previsional y realizar propuestas para terminar con las deficiencias que se identifiquen.

Si bien esta Comisión fue objeto de críticas, debido a la sobre representatividad de "expertos" vinculados al mundos de las AFP o la ausencia de destacados especialistas que por años han expuestos las deficiencias del actual sistema, lo cierto es que el informe fue preciso y riguroso a la hora de retratar el estado del arte en materia previsional, es decir un sistema con bajísimas pensiones y con tasas de reemplazo por debajo del promedio de los países de la OECD, entre otros.

Respecto a las propuestas, cabe señalar que la Comisión realizó tres propuestas. La Primer, Propuesta Global A, de tipo conservador, propone fortalecer el Pilar Solidario, sin modificar de manera estructural las AFP. Esta propuesta obtuvo 12 votos. La Propuesta B incorpora un componente de reparto, obteniendo 11 votos. La Propuesta C, en tanto, propone transitar hacia un sistema de reparto integral. Obtuvo 1 voto.

Lo interesante de la Comisión Bravo es que a pesar del debate sobre la falta de representatividad de esta Comisión, lo cierto es que, conforme a sus propios Estatutos, se requerían 13 votos para que hubiese una propuesta mayoritaria, a ser considerada por el Ejecutivo. A pesar de la presión existente, no se lograron obtener 13 votos favorables a la Propuesta A, que busca mantener el sistema de capitalización actual. Por el contrario, si se suman los votos de quienes proponen un sistema mixto y el voto de quien propuso un sistema totalmente de reparto, se concluye que la mitad de la Comisión votó por modificar drásticamente el actual sistema previsional.

En vista de lo anterior, el Ejecutivo decidió convocar a un Comité de Ministros para evaluar las conclusiones de la Comisión Bravo y determinar el camino a seguir. No está claro que exista determinación política suficiente para al menos transitar hacia un sistema mixto. Tampoco se entiende que luego de convocar a un Comité de Expertos, un grupo de ministros deba resolver sobre una materia que ha sido objeto de múltiples análisis, no sólo por parte de esos expertos, sino por parte de ONG nacionales, organismos internacionales y académicos.

Lo cierto es que el actual sistema previsional es insostenible y se presenta como uno de los temas país urgente por resolver. Todo indica que ya dejó de ser un tema técnico y responde más bien a la convicción y decisión que muestre el gobierno de turno, de poner fin a un experimento diseñado en dictadura y que pesa sobre todos los chilenos.

## REFERENCIAS

**Arellano, J.P. (1988).** Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924 – 1984. Santiago de Chile. Alfabetá.

**Barr, N. (2008).** "Reforming pensions: Principles and Policy Choices". New York and Oxford: Oxford University Press (with Peter Diamond).

**Cannobbio, L. y Jeri, T. (2008).** Estadísticas sobre las personas adultas mayores: un análisis de género. Senama, Gobierno de Chile. [http://www.senama.cl/filesapp/Estudio\\_Estadísticas\\_sobre\\_PM-analisis\\_de\\_genero.pdf](http://www.senama.cl/filesapp/Estudio_Estadísticas_sobre_PM-analisis_de_genero.pdf)

**Comisión Presidencial Pensiones. (2015).** Informe Final. Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones. Gobierno de Chile.

**Kremerman, M. (2014).** Desde un Sistema de AFP hacia un Sistema de Seguridad Social. Fundación Sol. [www.fundacionsol.cl](http://www.fundacionsol.cl)

**OECD. (2013).** Panorama des pensions 2013: Les indicateurs de l'OCDE et du G20. Paris.

**Mesa-Lago, C. (1978).** Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality. Pitt Latin American. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Pérez Díaz, C. (2007)** El sistema previsional chileno y el derecho a la seguridad social. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

**Superintendencia de Pensiones. (2015).** Centro de Estadísticas. Gobierno de Chile. [http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?\\_cid=3](http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=3)

**Superintendencia de Pensiones.** Régimen de inversión de los fondos de pensiones. Gobierno de Chile.

**Ver Holzmann, R. y Hinz, R. (2005).** Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas. Banco Mundial.

**Wagner, G. (1983).** Estudio de la Reforma Previsional: Previsión Social Chilena, Antiguo Sistema. 1925- 1980. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

(\*) Patricia Morales Errázuriz  
Economista (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica).  
Master of Arts in Economics (Paris School of Economics).  
Directora Ejecutiva de Fundación Progresá.



# SUSTENTABILIDAD DE LA MINERÍA CHILENA, DESAFÍOS DE FUTURO

Por Camilo Lagos

## INTRODUCCIÓN

El sector minero ha enfrentado desde hace más de una década un fuerte incremento en sus precios. Cobre, oro, plata, entre otros recursos, experimentaron altas tasas de crecimiento arrastrado principalmente por el fuerte crecimiento industrial de China.

En particular, el cobre, que el 2003 enfrentaba un precio internacional en torno a los 80 centavos de dólar la libra (¢/lb), el 2011 alcanzó el máximo del período con un promedio de 400 ¢/lb. Esto significó un alza promedio anual de 22% en el período<sup>189</sup>.

La crisis económica mundial y el menor crecimiento de los países del Asia y especialmente China, están llevando a un período de menores precios, lo que tendrá y está teniendo un fuerte impacto en los ingresos fiscales y proyectos mineros en desarrollo. Desde el 2012 se empieza a evidenciar una caída en los precios del metal rojo, llegando el 2014 a un valor promedio de 311 ¢/lb, aún sobre la barra de los USD 3 la tonelada. Sin embargo, para este 2015, se estima que la libra de cobre alcanzará un promedio de 253 ¢, y para el 2016 las proyecciones optimistas lo ubican en torno a los 250 ¢/lb.

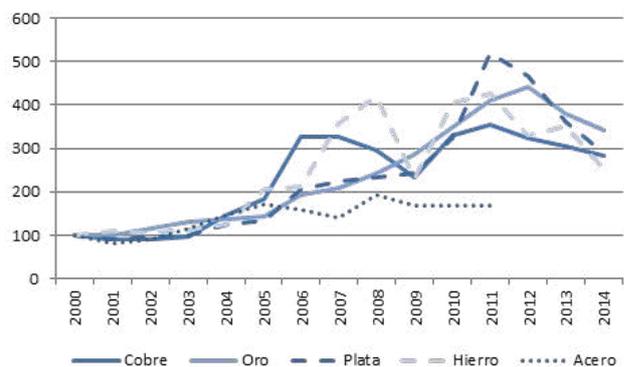
Este boom de precios significó un inaudito aumento de los ingresos fiscales en nuestro país. El aporte de la Minería a las arcas del Estado, entre el 2004 y 2014, fue de unos USD 91.000 millones aproximadamente, lo que representó, en promedio, un aporte anual de casi un 20% de los ingresos fiscales en el período. Sin embargo, el fin del ciclo de precios altos anuncia una fuerte disminución en esta participación, y ya el 2015 este aporte había disminuido a 6,5% (DIPRES, 2015).

Y frente a este nuevo ciclo, resurge el debate sobre la sostenibilidad del modelo de desarrollo minero del país. Sobre la capacidad que ha tenido nuestro país de aprovechar el boom minero para materializar una política de desarrollo industrial que sea perdurable más allá del ciclo de precios de los commodities, y si no ha sido así, cuáles serían las políticas que se debiesen impulsar en esta dirección, de modo que ante un nuevo ciclo, nuestro país sea capaz de capitalizar este boom con una mirada de largo plazo.

<sup>189</sup> Por su parte, el oro experimentó un alza de casi un 340%. Lo mismo ocurrió con el precio de la plata que cerró la década con un aumento de más del 300%.

**Gráfico 1**

Evolución de los precios de principales productos mineros 2000-2014  
(Índice, 2000=1000)



Fuente: Ulloa (2015)

## I. LOS RECURSOS NATURALES Y EL DESARROLLO

Nuestro país es altamente dependiente de recursos naturales. El sector minero, agropecuario, silvícola y pesquero constituyen la base de las exportaciones chilenas. El 2014, éstos sectores representaron el 62% de la exportación de bienes, y la minería, por sí sola, representó el 54% (Banco Central, 2015).

Esta alta dependencia ha sido discutida a lo largo del tiempo. No hay discusión sobre las ventajas comparativas que, particularmente en cobre, tiene nuestro país y que claramente deben ser aprovechadas. Pero si se requiere discutir sobre el real impacto que el desarrollo del sector intensivo en recursos naturales tiene sobre el desarrollo económico.

En particular, y sobre todo en el auge del precio del cobre, resurgió el viejo debate de la hipótesis de la "maldición de los recursos naturales"<sup>190</sup>. Esta hipótesis supone que países con abundancia en recursos naturales, presentan tasas de crecimiento más baja que países con menos abundancia de estos recursos (Auty, 1993). En la misma línea, autores como Sachs y Warner (1995, 1997) han argumentado que la abundancia en un país de recursos naturales pueden inducir a actividades que buscan sólo la extracción de rentas<sup>191</sup>, desviando recursos escasos como el capital humano y físico, desde actividades que favorecen el crecimiento (manufacturas) a las actividades intensivas en recursos naturales, afectando el desarrollo de los primeros, y por consiguiente, de toda la economía. Asimismo, la abundancia de recursos naturales podría causar una apreciación real del tipo de cambio, lo que a su vez debilita al resto de los sectores de bienes transables, esto es lo que se conoce como la "enfermedad holandesa".

<sup>190</sup> Sin embargo, este es un debate circunscrito a círculos especializados. Paradójicamente, el debate sobre política minera nunca ha sido una preocupación del debate público, lo que no se condice con la importancia que tiene el sector a la economía nacional y en el desarrollo de algunas regiones y localidades.

<sup>191</sup> La escasez relativa de los recursos naturales determina que el precio exceda sostenidamente los costos de producción, que incluyen la ganancia del capital, a este diferencial la teoría económica denomina "renta económica".

En el caso de nuestro país, no son concluyentes los estudios sobre la ocurrencia de estos fenómenos en la economía. Meller (2013) señala que el cobre y el boom de producción y precios fueron cruciales para el salto en crecimiento económico y estabilidad macroeconómica en los últimos 20 años, además muestra cómo el boom exportador del cobre, y la respectiva apreciación cambiaria, no ha afectado las exportaciones "no cupríferas", por el contrario han aumentado sus niveles de exportación. De Gregorio (2009), también señala la "bendición" que ha significado el cobre para nuestro país, concluyendo que en países donde las instituciones previenen la "búsqueda de rentas", hay abundancia de capital humano y acceso al financiamiento, y existen políticas macroeconómicas que promueven la estabilidad, se pueden evitar los efectos nocivos que prevé la hipótesis de la "maldición de los recursos naturales", el cual sería el caso chileno.

Claro (2013) señala que si bien el alto precio del cobre y la fuerte demanda generada por China ha empujado la moneda local hacia una apreciación, produciendo una apreciación cambiaria de un 30% entre el 2003 y 2011, en términos nominales, el efecto se ha visto frenado por restricciones de capacidad y mayores costos en la producción minera. Otros sectores industriales se han visto menos afectados porque a pesar de la caída en el tipo de cambio, ha aumentado la productividad logrando con ello mayores retornos de exportación. Este es el caso de algunos productos industriales y agrícolas. Por otro lado, el impacto de las fluctuaciones del precio del cobre se ha atenuado principalmente por la política de tipo de cambio flexible, las metas de inflación y por la regla de déficit estructural que ha regido la economía chilena (De Gregorio y Labbé, 2011).

En un análisis más general, Ulloa (2015) analiza si el boom de precios de los minerales generó un mayor nivel de desarrollo en los países abundantes en riquezas naturales. Para ello, analiza y compara el crecimiento del PIB per cápita entre países mineros y no mineros<sup>192</sup>, similares en desarrollo. Entre los resultados que encuentra el autor, destaca que en promedio, los países mineros tienen una participación de los minerales en el total de sus exportaciones que supera el 30%, comparado con el 3% promedio de los países no mineros. Esta participación es mucho mayor en los países de bajo ingreso, el que además creció en el período 2003-2013, período de altos precios de los minerales. En segundo lugar observa que el crecimiento del PIB para los países mineros en el período de bajo precio fue inferior al de los países no mineros. Pero esto se revierte en el período de boom de precios (2003-2013) donde los países mineros crecen más que los no mineros. Sin embargo, este mayor crecimiento de los países mineros no fue homogéneo y ha sido mayor para los países de ingreso medio bajo y medio alto y menor para los países más pobres y más ricos en este grupo. Bajo la hipótesis de convergencia económica uno esperaría que la tasa de crecimiento de los países ricos fuese inferior a la de los países pobres, pero ello no ocurrió en el período 1992-2002 como si ocurre en el 2003-2013. Es destacable también que las tasas de crecimiento fuesen superiores en países de ingreso medio que al parecer aprovecharon mejor el ciclo de precios altos que los países más pobres, que igualmente se han visto

<sup>192</sup> Se define como país minero aquel cuyas exportaciones de minerales tienen una participación superior al 15% en el total de las exportaciones usando datos del Banco Mundial.

beneficiados pero no de la misma magnitud (lo que se podría explicar por la variable de "institucionalidad", de la que hablaba De Gregorio (2009). Por lo tanto, concluye Ulloa (2015), los datos de PIB muestran que en general los países mineros han logrado mayor crecimiento de sus ingresos especialmente los de ingreso mediano, aprovechando el boom de precios.

**Tabla 1:**

Estadísticas económicas países mineros y no mineros

CATEGORÍA	EXPORTACIONES EN MINERALES COMO % DEL TOTAL			CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB P/C		
	1992-2013	1992-2002	2003-2013	1992-2013	1992-2002	2003-2013
MINEROS	33,49	31,19	34,91	3,75	2,80	4,85
Ingreso mediano bajo	39,73	37,82	41,23	3,91	1,84	5,98
Ingreso bajo	37,38	32,91	40,78	3,42	3,25	3,60
Ingreso alto	28,43	27,94	27,81	3,67	3,75	4,03
Ingreso mediano alto	25,69	23,60	26,73	3,99	2,59	5,49
NO MINEROS	2,92	2,53	3,25	3,72	3,39	4,04
Ingreso mediano bajo	2,65	2,74	2,78	3,96	3,27	4,62
Ingreso bajo	2,25	1,35	3,15	4,58	3,63	5,44
Ingreso alto	2,73	2,52	2,99	2,95	3,19	2,73
Ingreso mediano alto	3,70	2,92	4,05	4,07	3,61	4,46

Fuente: A. Ulloa (2015).

Ulloa (2015) replica el análisis utilizando ahora como indicador el índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora las Naciones Unidas. Los resultados se muestran que se cumple la hipótesis de convergencia. Es decir, los países pobres de ambos grupos si bien tienen un menor IDH, tienen una tasa de crecimiento mayor en ambos períodos. Por otro lado los países mineros tienen un menor IDH que los no mineros en ambos periodos de comparación. El crecimiento del indicador para los países pobres y de ingreso medio bajo es inferior en los países mineros para el período 2003-2013. Es decir, en términos de desarrollo la existencia de un boom de precios al parecer no fue aprovechado por los países más pobres ni tampoco por los de ingreso medio, pero si por los de ingreso medio alto que además son ricos en recursos mineros.

Los países mineros, especialmente los de ingreso medio y medio alto han desarrollado importantes reformas en las últimas décadas lo que le ha permitido aprovechar mejor el boom del sector y reducir los impactos negativos que este pudiera tener. Un caso especial ha sido la mayor tributación que se ha originado a partir de los recursos naturales. Muchos países han hecho cambios a sus sistemas de impuesto de manera de aumentar los beneficios que la actividad le genera a la nación (ICMM, 2009).

La sustentabilidad de la minería dependerá en gran medida de la posibilidad de proyectar el impacto positivo en la economía en el tiempo, y esto se expresa, en

**Tabla 2:**

Índice de Desarrollo Humano, comparación entre países mineros y no mineros

CATEGORÍA	PROMEDIO IDH		CRECIMIENTO IDH (PROMEDIO (%))*	
	1992-2002	2003-2013	1992-2002	2003-2013
MINEROS	0,57	0,61	1,07	1,00
Ingreso mediano bajo	0,53	0,60	1,15	1,11
Ingreso bajo	0,32	0,39	2,05	1,75
Ingreso alto	0,80	0,85	0,65	0,29
Ingreso mediano alto	0,66	0,70	0,33	0,69
NO MINEROS	0,64	0,68	0,84	0,75
Ingreso mediano bajo	0,53	0,57	0,71	0,90
Ingreso bajo	0,37	0,44	1,38	1,63
Ingreso alto	0,80	0,84	0,74	0,38
Ingreso mediano alto	0,66	0,72	0,82	0,67

\*Crecimiento porcentual de IDH durante el período.

Fuente: Ulloa (2015).

gran medida, en su relación con el medio ambiente y aceptación de la comunidad, es sus resultados económicos, en las posibilidades de arrastre de otros sectores económicos mediante encadenamientos productivos que permitan a éstos sectores desarrollarse al alero de la actividad minera, o bien que apalanque la atracción de innovación y desarrollo tecnológico al calor del desarrollo productivo del sector, elementos claves cuando hablamos de un recurso natural no renovable, y de menor calidad en el tiempo.

## II. EL IMPACTO MINERO SOBRE LA ECONOMÍA

En general, la revisión de los principales indicadores macroeconómicos muestran la importancia que ha tenido la minería en el país en las últimas décadas, y el impacto positivo, sobre estas variables generales, que tuvo el boom de precios. Este resultado es menos auspicioso cuando se analizan la irradiación sobre otros sectores económicos, la relación con las comunidades, la generación de valor en torno al producto, o las externalidades que genera a nivel local.

Chile es el principal productor de cobre del mundo con un 32% de participación en la producción mundial, le sigue China con un 9% y Perú con un 8%. Nuestro país, cuenta además con las mayores reservas de cobre, un 28%. Y si bien, el cobre es la principal riqueza, también Chile es rico en renio con el 52% de las reservas mundiales, molibdeno con el 21% de las reservas, el 14% de las reservas de plata, el 24% de las reservas de yodo, el 8% de las reservas de oro y el 30% de las reservas de litio.

En el caso del cobre, y para aprovechar el boom de precios, las empresas productoras, a nivel mundial, intensificaron sus esfuerzos por aumentar la oferta alcanzando una variación del 22,4% entre 2005- 2014. En nuestro país este crecimiento solo alcanzó al 8%, pasando desde 5.320 millones de toneladas el año 2005, a 5.750 millones de toneladas el año 2014.

En su informe de inversiones, COCHILCO (2015) proyecta que al 2026 se podría alcanzar una capacidad máxima de producción cuprífera de 7.560 millones de toneladas de cobre, un 31,6% sobre la producción registrada el año 2014, si todos los proyectos previstos se materializan según sus cronogramas. El máximo de producción a registrarse en este periodo se alcanzaría durante el 2024, donde la producción de cobre llegaría aproximadamente a las 7.840 millones de toneladas, un 36,3% adicional a la producción 2014.

Las altas expectativas de rentabilidad derivadas de los precios vigentes, generaron una significativa inversión, que en el caso de la gran minería privada, entre 2005 y 2014 alcanzó una cifra cercana a los 47.000 millones de dólares, a lo cual debe agregarse la inversión cercana a los 25.000 millones de dólares que realizara CODELCO en el mismo período.

Las inversiones realizadas en este período no solo obedecían a la necesidad de aumentar la producción, sino que además se hacían necesarias para intensificar la extracción, por la baja persistente de la ley del mineral, que entre los años 2006 y 2014, en nuestro país se redujo desde 0,92 hasta 0,71 como promedio de la industria.

Esta mayor actividad del sector trajo consigo un aumento del empleo de 51% entre los años 2005 y 2013, que en el caso particular de la pequeña minería se expresa en un aumento del 110% de dotación para el mismo período, debido a que los altos precios permitieron hacer rentable la operación de pequeñas minas.

Con todo, la disminución de las leyes del mineral, el aumento de la demanda de fuerza laboral y el crecimiento de los costos de insumos y energía, determinaron para la industria, un aumento de los costos (C1)<sup>193</sup> desde 90 centavos por libra que tenía el año 2005, hasta 220 centavos por libra el año 2012, a partir del cual se empieza a producir un lento descenso, para situarse en 217 centavos por libra el año 2014 (COCHILCO, 2015b).

Como se había señalado anteriormente, el súper ciclo de la actividad minera significó un aporte a los ingresos fiscales que alcanzaron un total de USD 81.875 millones entre los años 2006 y 2014, de los cuales USD 46.974 millones fueron aportados por CODELCO, esto es un 57,4% del total, pese a que su producción en el mismo período significó solo un tercio del total de la industria. El impuesto específico a que están afectas las empresas del sector desde el año 2006 significó una recaudación de 4.540 millones de dólares en sus 9 años de vigencia (2006-2014)<sup>194</sup>.

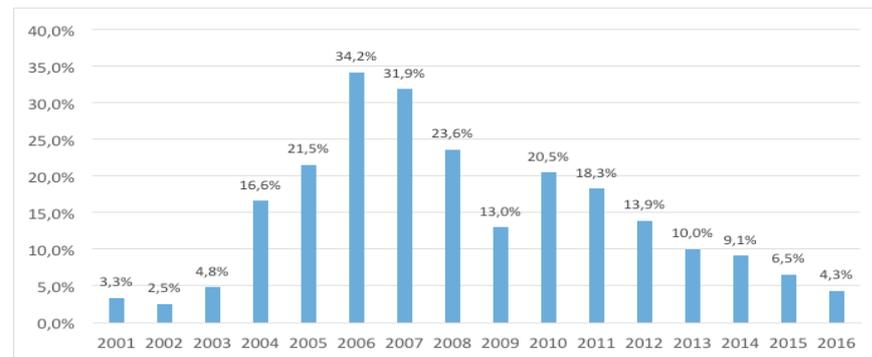
Nuestra economía abierta al mundo, y con fuerte énfasis exportador en materias primas, no ha estado ajena al impacto de la contracción económica global y a partir del año 2012 se empieza a sentir las consecuencias de ella con disminución de las tasas de crecimiento del PIB, disminución de las inversiones y aumento del desempleo.

En el caso del cobre la participación en el PIB nacional ha ido decayendo sistemá-

ticamente desde el 2010 en que representaba un aporte del 16%, para situarse en el primer semestre del 2015 en un magro 9,6%. En correspondencia con ello también se ha afectado la participación de la industria en el total de los ingresos fiscales cayendo desde un 21% el año 2010 al 9% registrado para el año 2014, y 6,5% proyectado para el 2015.

**Gráfico 2:**

Participación de los ingresos del Cobre en los ingresos fiscales (% del total de ingresos fiscales)



2015: estimado. 2016: ley de presupuesto  
Fuente: DIPRES 2015

Del mismo modo, el sector laboral asociado a la industria minera, ha perdido participación en el empleo total del país a partir del año 2012 en que alcanzó un máximo de 11,6% para situarse actualmente en el 9,9% contabilizando trabajadores directos e indirectos.

Este ciclo a la baja, nos recuerda los riesgos que tiene un desarrollo basado en la dependencia en los recursos primarios. Como lo advierte CEPAL (2015), es imperativo desarrollar capacidades institucionales que permitan aprovechar estos recursos, avanzando hacia una estructura productiva más diversificada, incorporando más cambios técnicos y generando empleo de calidad a fin de sustentar una sociedad con mayores niveles de igualdad y oportunidades de desarrollo para todos.

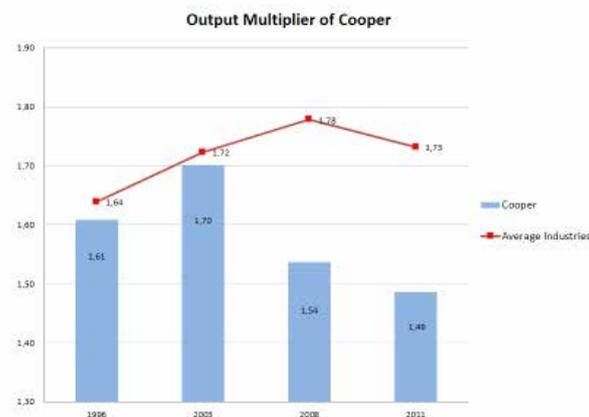
Como es el caso de muchos países desarrollados que han partido de la explotación de recursos naturales, derivando en el tiempo a ser exportadores de tecnología, un elemento clave es que el sector intensivo en recursos se encadene e irradie en el resto de la economía Sin embargo, en el caso de la minería esto no parece ser así. Es un sector con muy bajo encadenamiento productivo con el resto de los sectores económicos. Si se analiza las matrices de insumo producto del Banco Central de los últimos años (1996, 2003, 2008, y actualización 2011), se puede apreciar que la minería presenta un coeficiente del multiplicador del producto por debajo de los promedios nacionales. Es decir, por cada peso gastado por la industria del cobre en producir una unidad de cobre, genera menos en el resto de la economía que lo que en promedio generan el resto de los sectores sobre la economía al gastar ese mismo peso en producir un bien.

<sup>193</sup> Costo C1 agrupa los costos incurridos a través de todo el proceso minero hasta la venta del producto comercializable (cátodo en el caso del cobre), descontando los ingresos provenientes de los subproductos en caso de que existan.

<sup>194</sup> COCHILCO, 2015.

**Gráfico 3:**

Multiplicador de la producción de la minería del cobre



Fuente: elaboración propia.

### III. LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS

La modificación constitucional realizada en 1971, aprobada por unanimidad por el Congreso mediante la Ley 17.450, entregó al Estado la tuición y dominio del cobre y otros minerales, estableciendo que “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales y jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas.” Esta ley permitió la nacionalización de la gran minería del cobre que hasta entonces permanecía en manos de empresas extranjeras, razón por la cual el gobierno de la época se refirió a esta modificación como el inicio de la segunda independencia, en este caso la independencia económica.

Si bien, en el actual texto Constitucional, en su artículo 19, numeral 24, inciso 5 se mantiene este texto<sup>195</sup>, en 1982 bajo el gobierno de la dictadura militar, se publicó en el diario oficial la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras (LOCCM) N°18.097, que posibilita la entrega de “Concesión Plena”, es decir el usufructo de los recursos, hasta el momento que se agotara el yacimiento.

Sin duda, éste fue uno de los principales cambios en política minera que se realizó bajo la dictadura, y que significó un cambio radical en la estructura de propiedad de los recursos naturales del Estado. Bajo el argumento de la “certeza jurídica”, se enajenó y entregó a perpetuidad a privados, explote o no, los recursos minerales bajo tierra. Además, para asegurar esta “certeza jurídica”, que se justificaba en los “traumas” del proceso de nacionalización de la minería que, paradójicamente,

había contado con el apoyo de la derecha del país, la LOCCM estableció que la única manera de retornar estas concesiones a propiedad del Estado era mediante la expropiación, y que ésta originaría una indemnización que se debía calcular en el valor presente de todos los flujos futuros de caja que la explotación de esos recursos generaran hasta agotar el recurso.

Junto a ello la implementación en el año 1980 de una nueva Constitución, que limitó el papel del Estado solo a un rol subsidiario, terminando el modelo de economía mixta y traspasándose a privados la mayor parte de las empresas Estatales, existentes hasta entonces, dio lugar para que bajo el amparo del Decreto Ley- 600 sobre inversión extranjera, pudieran volver las empresas transnacionales a ingresar en la producción minera.

Aunque por razones de estabilidad política, que ponían en riesgo las inversiones entre los años 1974 y 1989 (entrada en vigencia el Decreto Ley 600, y el retorno a la democracia), el sector minero solo materializa 2.399 millones de dólares. En tanto, reestablecida la democracia y asegurada la estabilidad política, dicha inversión extranjera totaliza 16.753 millones de dólares entre los años 1990 y 2004. Con el auge de los precios, la inversión extranjera aumenta rápidamente, y entre los años 2005 y 2014 se materializan 18.037 millones de dólares, de un total de 50.149 autorizados para el sector minero bajo dicho decreto, representando con ello, cerca de un 36% del total de la inversión extranjera materializada en Chile en ese período.

De este modo, el sector privado que el año 1971 tenía una participación del 12% de la producción total de cobre pasó con los años a convertirse en el principal productor alcanzando en el año 2014 una participación del 68%, con la sustantiva diferencia que aquella cifra representaba a pequeños y medianos productores, a diferencia de lo que ocurre actualmente en que son las grandes transnacionales las que explican tan significativa presencia.

Así, el Estado chileno a través de ENAMI y CODELCO que al momento de la nacionalización del cobre controlaban el 88% de la producción, han visto reducida su influencia apenas a un 32% de la producción el 2014.

Esta reducida importancia, junto a una legislación que amarró de manos al Estado en términos del control de sus recursos naturales, y un debilitamiento de la institucionalidad minera pública, determina que en definitiva, el Estado Chileno carezca de una política minera que preserve los intereses del país, y que sea el sector privado quien determine los rumbos de la industria minera.

Por el contrario, desde el retorno a la democracia, el año 1990, pese a lo planteado en el Programa de Gobierno de la Concertación, respecto “al derecho y el deber de aplicar una política chilena del cobre para el desarrollo del sector” en aras de lograr “mayores recursos fiscales preservando la autonomía y soberanía nacional en el manejo de los recursos”, la realidad nos muestra que poco o nada de ello ha ocurrido, aún cuando dicho sector permaneció en el gobierno durante 20 años.

Se hace entonces necesario recuperar los planteamientos específicos señalados en dicho programa, para empezar a construir una estrategia de desarrollo nacional para el sector minero, en particular del cobre:

<sup>195</sup> La Comisión Ortúzar, entidad formado por la dictadura para redactar una nueva Constitución, fue partidaria de eliminar este texto, el cuál fundamenta el Dominio Patrimonial del Estado sobre sus recursos, por el de Dominio Eminentemente, en el cuál los privados podían hacerse de los yacimientos que descubrieran, no obstante la Junta Militar rechazó esta propuesta y mantuvo el texto expreso de la reforma de 1971, conservando para el Estado el dominio patrimonial de todas las minas.

1. La defensa del patrimonio minero nacional.
2. Preservar la autonomía y soberanía nacional en el cobre.
3. La regulación del ritmo de la expansión de la producción chilena de cobre.
4. Estabilización del precio del cobre en los mercados externos.
5. La búsqueda del grado de elaboración más adecuado de los productos mineros.
6. El desarrollo dinámico de CODELCO.
7. El reforzamiento de ENAMI para atender a pequeños y medianos mineros.
8. La inversión extranjera debe ser adecuada a los requerimientos del desarrollo nacional.

El punto de partida para la defensa del patrimonio minero, supone la modificación sustantiva de las leyes que hoy rigen la actividad. En particular, la ley de Concesiones Plenas que entrega sin costo alguno la propiedad de los minerales al sector privado, principalmente empresas transnacionales.

Una legislación en línea con el precepto constitucional de “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas”, permitirá cerrar el camino a través del cual se ha desnacionalizado la principal riqueza no renovable que posee el país. Ello significará, inversiones mediante, aumentar la participación de Codelco en la producción total y un rescate de los recursos económicos que hoy benefician a empresas privadas nacionales y extranjeras.

Junto a lo anterior, se hace imprescindible, más allá del impuesto específico a la actividad, avanzar en la aplicación de un Royalty que grave la extracción de minerales para captar parte de la renta minera o el valor de la materia prima, sin que esto signifique la utilización de resquicios tributarios o invariabilidades como ha ocurrido en el pasado reciente.

Preservar la autonomía y soberanía nacional en el cobre pasa precisamente por disminuir la inversión extranjera desmedida en el sector, que anula la posibilidad de tomar decisiones centradas en el interés colectivo y pone en el centro del quehacer de los inversionistas su propio interés de maximizar rentabilidad. Lo anterior no implica desconocer la importancia de la inversión privada nacional o extranjera, sino que incentivarla y promoverla para aquellos sectores que generan mayor valor agregado y desarrollo tecnológico, y no solo centrados en productos primarios, donde se concentró mayoritariamente la inversión extranjera en las pasadas 3 décadas.

La regulación del ritmo de la expansión de la producción chilena de cobre se hace hoy más necesaria que nunca tomando en consideración que aparte de ser un recurso no renovable, la mayor producción originada por la inversión foránea, no ha significado una recaudación para beneficio fiscal consistente con la participación mayoritaria que tienen respecto a CODELCO. Por el contrario, ha sido esta última que teniendo un tercio de producción e ingresos, iguala o supera el aporte privado.

En concordancia con lo anterior, el término del súper ciclo deja claramente establecida la necesidad de iniciativas de Estado para avanzar en estabilizar el precio en los mercados externos y no quedar permanentemente sujetos a los vaivenes del mercado, que dominado por los privados tiene siempre afanes especulativos, sin considerar como se afectan las economías nacionales.

La búsqueda del grado de elaboración más adecuado de los productos mineros debe ser también otro de los desafíos de una estrategia de desarrollo del sector cuprífero, toda vez que las ventas para manufacturación nacional actualmente no superan los 95 millones de dólares. En este sentido debemos aprovechar la ventaja comparativa que otorga ser productor de la materia prima y avanzar en proyectos de industrialización de productos terminados. Lo anterior implica también poner el acento en desarrollar procesos de refinación y fundición escasamente utilizados por los productores privados, que mayoritariamente se dedican a la producción de concentrados.

En esto último, nuestro país enfrenta un desafío enorme. De las siete fundiciones que existen actualmente en el país, cinco son activos del Estado, cuatro de propiedad de CODELCO y una perteneciente a ENAMI. A nivel global, el promedio del costo de fundición es de USD 117 por toneladas de concentrado fundido, mientras que en las mejores fundiciones este costo llega a USD 63 por tonelada. En el caso de Chile el costo de fundición es de USD 206 por tonelada de concentrado, lo cual lo sitúa por lejos de niveles competitivos a nivel mundial. Tal situación es producto del bajo nivel de inversiones que éstas han recibido y con el aumento progresivo de los precios de los principales elementos de gastos operacionales, como lo son la energía y la mano de obra.

Según estimaciones de COCHILCO (2015c), las fundiciones en Chile requerirán cerca de USD 2.000 millones para alcanzar el cumplimiento de la norma de emisiones entre los años 2016 y 2018 según corresponda. De este monto, más del 90% debe ser implementado en las fundiciones estatales, cuando representan un 70% de la capacidad de fundición. Esto da cuenta del notable abandono que sufrieron durante décadas.

La inversión y desarrollo de la industria de fundiciones no debe ser implementada solo por motivos ambientales. Si bien este aspecto es determinante para promover un desarrollo inclusivo y respetuoso con el resto de la sociedad, se debe priorizar el desarrollo de las fundiciones como parte del proceso metalúrgico del cobre, de generación de valor en la cadena productiva, y también como un elemento estratégico al ser la industria de las fundiciones cada vez más concentrada y con características oligopólicas, lo que coloca a Chile en una frágil situación.

Como otros elementos a considerar son los cada vez más recurrentemente limitaciones al transporte y comercio de los concentrados. La posibilidad de restringir el transporte de este tipo de material agrega otro factor a considerar para desarrollar la industria metalúrgica de nuestro país, considerando además, que la producción de cobre de nuestro país al 2026 provendrá mayoritariamente de concentrados, llegando a un 88% de la producción total, un nivel superior al 71% que ya se espera para el 2015.

A nivel internacional las fundiciones son un negocio sustentable y deben ser un elemento rentable en la cadena de valor para Chile. Requerimos dar cuenta de esta diferencia en torno al riesgo y rentabilidad esperados del negocio, diferente al minero, mantener un activo desarrollo tecnológico y promover el cumplimiento de estándares ambientales en concordancia con lo que ocurre a nivel mundial.

El desarrollo de CODELCO para convertirla en una empresa de clase mundial, por sus altos estándares de productividad y eficiencia en su gestión y no solo por sus volúmenes de producción es un imperativo insoslayable en una Política Minera de Estado, en tanto sobre ella debe descansar la construcción de la minería futura. Del mismo modo se debe reforzar el papel que ENAMI juega en el fomento de la actividad minera entre pequeños y medianos empresarios, que por los déficits de tecnología y capital no están en condiciones de acceder a mercados externos o que por condiciones de precios entran y salen de la actividad.

El fin del boom de precios altos enfrenta a CODELCO al enorme desafío de adaptarse a este nuevo escenario, mejorando sus niveles de productividad y eficiencia, para seguir manteniendo su rol líder en el mercado mundial minero, y por sobre todo, entregando recursos al país. En este sentido, y como respuesta a la situación del mercado cuprífero, CODELCO ha venido anunciando una política de contención de costos, acorde a las nuevas condiciones del mercado, y que se ha expresado en congelamiento de sueldos, reducción de personal, postergación de inversiones que no afecten el desarrollo de largo plazo de los proyectos estructurales, entre otras medidas anunciadas por el directorio de la empresa.

Este desafío nos plantea un debate sobre los cambios necesarios para cumplir con estos objetivos. El plan de inversiones de CODELCO, con un conjunto de proyectos estructurales, es clave para la sustentabilidad de la empresa, y debe ser considerado una prioridad para el país. Pero en este escenario, también es clave revisar y discutir algunos temas de fondos, que en períodos de bonanzas no fueron tocados, y que hoy debilitan la posición competitiva de CODELCO, y también del país.

Uno de estos temas, es el de la Ley Reservada del Cobre, que obliga a CODELCO a entregar un 10% de sus ventas de Cobre y subproductos a las FF.AA. Esta ley, que tiene su origen en 1958, en el cuál se estableció un impuesto a la gran minería del cobre, entonces 100% privada, destinada a los pertrechos de las FF.AA. En la actualidad esto no se justifica, teniendo efectos perniciosos sobre el plan de negocios de la empresa, al gravarse no las utilidades, sino las ventas brutas de ésta. El 2014, este impuesto representó el 44% de los aportes que CODELCO entregó al fisco. Durante el primer semestre de este año, CODELCO anunció que el 93% de estos aportes se destinarán a la FF.AA. por concepto de esta ley. Si el precio sigue a la baja, durante el 2016 podemos incluso enfrentar un escenario con pérdidas para la empresa producto de este impuesto, con las consecuencias altamente negativas en términos de la clasificación de riesgo de nuestra principal empresa.

Asimismo, el financiamiento de las FF.AA. no puede estar sujeto a los vaivenes del precio del cobre y los montos de exportación, continuando con la discusión que avance hacia un modelo de financiamiento plurianual para las FF.AA. Esperamos entonces, que la Presidenta retome y le de impulso a esta discusión en el Congreso para la derogación de la Ley Reservada, despejando una carga financiera a CODELCO, para que, junto a los proyectos estructurales, política de fundiciones, cambios en la legislación minera, podamos enfrentar el desafío de seguir siendo líderes en el mercado mundial minero, y siendo un aporte sustantivo a las arcas fiscales, recursos esenciales para las políticas sociales del Estado.

## IV EL LITIO, EL PARADIGMA PARA UN NUEVO MODELO

La discusión sobre el litio ha ido tomando fuerza en los últimos años. Si bien, en términos comparativos con otros minerales, la minería del litio es aún muy pequeña, las proyecciones de consumo futuro, a partir del rol que cumplirá en un conjunto de aplicaciones futuras, han abierto el interés de los mercados, productores y comunidad en general.

Nuestro país no ha estado ajeno a esta discusión, y desde hace varios años, se ha venido discutiendo sobre una política pública que resguarde e impulse el desarrollo de la minería del litio y una industria en torno a ella, discusión que se ha acrecentado posterior al fallido y bochornoso proceso de licitación que se realizó bajo el gobierno de Sebastián Piñera.

Pero además, las particularidades del litio en tanto ser un mineral no concesible, abren la posibilidad para desplegar una efectiva política pública para su desarrollo, y por ello hablamos del litio como un paradigma para un nuevo modelo de desarrollo de la minería en nuestro país.

El litio es el elemento sólido menos denso y el metal más pequeño y liviano. Cuenta con propiedades físicas especiales en la conducción del calor y la electricidad, las cuales lo convierten en un elemento clave para varias aplicaciones, algunas de ellas de alto nivel tecnológico.

Es posible encontrar el litio en diversas fuentes de la naturaleza, entre ellas, en rocas pegmatitas y sedimentarias, en las salmueras de los salares, en campos de petróleo y geotermiales, en diversas arcillas y en el agua del mar. Si bien se encuentra bajo muchas formas en la naturaleza, hoy en día su extracción se hace a partir de las pegmatitas y salmuera de salares, y es éste último, el de mayor potencial de explotación por sus niveles de explotación y concentración.

El Estado chileno se interesó por el Litio en la década de 1960, iniciándose las exploraciones en la década de 1970. En 1976 se incluyó al Litio en la Ley Orgánica de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) como sustancia de "interés nuclear" y bajo el D.L. N° 2886 se estableció el carácter estratégico por su uso en aplicaciones nucleares<sup>196</sup>, esto se ratifica el año 1982 en la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras y en el Código de Minería de 1983 que lo declara como sustancia no susceptible de concesión minera.

En este contexto, para el aprovechamiento del litio de acuerdo al régimen legal vigente, hay que atenerse a las disposiciones del Artículo 19 N°24 de la Constitución Política y del Art. 8 del Código de Minería, que establecen que la exploración y/o la explotación de sustancias calificadas como no susceptibles de concesión minera podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación otorgados a privados, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo.

<sup>196</sup> Se exceptuó de esta disposición el litio existente en pertenencias mineras constituidas o en trámite de constitución antes del 1 de enero de 1979, condición en que se encontraba la propiedad minera de CORFO en el Salar de Atacama y las de CODELCO en los salares de Pedernales y Maricunga. Asimismo, el referido cuerpo legal otorgó a la CCHEN la facultad de autorizar la explotación y venta del litio.

Sin embargo, las concesiones mineras declaradas previas a la promulgación del DL de 1979, como es el caso de las pertenencias de CODELCO en el Salar de Pedernales y Salar de Maricunga, CORFO en el Salar de Atacama, y una concesión privada en el Salar de Maricunga, gozan de pleno derecho de explotación de este mineral, sujeto de todos modos a la autorización de la CCHEN, como lo establece la Ley 16.319.

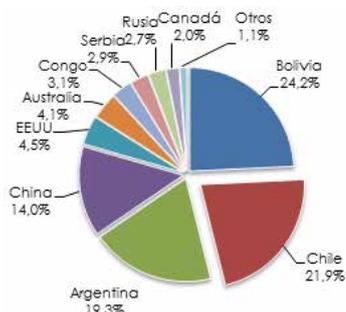
Los primeros intentos de producción se hacen en la década de 1980 dando origen a la Sociedad Chilena de Litio Ltda (SCL), en una asociación donde CORFO tenía el 45% de participación, aportando 200.000 ton. de litio metálico (Li)<sup>197</sup>. SCL, hoy Rockwood, inició su producción en 1984. Más tarde, en 1987 CORFO vende su 45% en USD 15,2 millones.

Por otra parte, en 1986, CORFO, con un 25% de participación, forma la Sociedad Minera Salar de Atacama Ltda., lo que daría más tarde origen a SQM. CORFO entrega en arriendo las pertenencias hasta fines de 2030 y autoriza la producción de 180.100 ton. de Li. En 1994 SQM adquiere toda la propiedad de CORFO por USD 7 millones y parte con la construcción de una planta de cloruro de potasio, la que se pone en marcha a fines de 1995. Actualmente, los dos productores nacionales Rockwood Litio Ltda. y SQM Salar tienen actualmente una capacidad instalada de 40.000 toneladas y 48.000 toneladas al año de carbonato de litio equivalente, respectivamente.

Se estima que actualmente, los recursos de litio a nivel mundial ascienden a 36,7 millones de toneladas de litio metálico, de los cuáles Chile representa el 22% con los salares de Atacama y Maricunga solamente, Bolivia representa el 24,2%, Argentina el 19,3% y China el 14%.

**Gráfico 4:**

Distribución de los recursos de litio en el mundo por país.



**Distribución de recursos por tipo de yacimiento:**

82% salares  
15% minerales  
3% otras fuentes

Los salares altiplánicos de Bolivia, Chile y Argentina albergan más de la mitad de los recursos mundiales de litio.

Actualmente, el Salar de Atacama es considerado el más importante a nivel mundial, dado su posición geográfica en un ambiente muy árido con una tasa muy elevada de evaporación, además de una alta concentración de Litio. Asimismo, las altas concentraciones de potasio hacen posible la extracción y coproducción de este mineral, optimizando el costo operacional.

Adicionalmente, existen otros yacimientos en Chile con un alto potencial de ser explotados, entre los cuales figuran los salares de La Isla, Maricunga y Pedernales. El

<sup>197</sup> Litio metálico (Li) equivale a 5,323 unidades de carbonato de litio, cuya sigla es LCE

Salar de Maricunga incluso ha sido objeto de estudios y campañas de exploración. En el cuadro siguiente, se aprecia las características de los salares más relevantes en términos de su concentración de Litio.

**Tabla 3.**

Comparación de las características relevantes de salares en el mundo (Ranking descendente según concentración de litio)

Salar	País	Li (ppm)	K (ppm)	Mg/Li	Evaporación (mm/a)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Altura (msnm)
1 Atacama	Chile	1.500	18.500	6,4	3.700	3.000	2.300
2 Pastos Grandes	Bolivia	1.033	7.766	2,2	1.500	100	4.200
3 La Isla	Chile	860	3.170	5,1	1.000	152	3.950
4 Maricunga	Chile	800	7.480	6,6	1.200	145	3.760
5 Salinas Grandes	Argentina	795	9.547	2,7	2.600	212	3.450
6 Olaroz	Argentina	690	5.730	2,4	2.600	120	3.900
7 Hombre Muerto	Argentina	690	6.100	1,4	2.775	600	4.300
8 Zhabuye	China	680	s/a	0,001	2.300	243	4.420
9 Sal de Vida	Argentina	660	7.370	2,2	s/a	s/a	4.025
10 Diablillos	Argentina	556	6.206	3,7	s/a	40	3.760
11 Pedernales	Chile	400	4.200	8,7	1.200	335	3.370
12 Diangxiongcuo	China	400	s/a	0,2	2.300	56	4.475
13 Caucharí	Argentina	380	3.700	2,8	2.600	350	3.950
14 Uyuni	Bolivia	350	7.200	19	1.500	12.000	3.650
15 Rincón	Argentina	330	6.200	8,5	2.600	260	3.700
16 Coipasa	Bolivia	319	10.600	45,7	1.500	2.218	3.650
17 Xitai	China	310	s/a	65	3.560	s/a	2.790
18 Dongtai	China	300	s/a	40-60	3.560	s/a	2.790
19 SilverPeak	EEUU	230	5.300	1,5	900	80	1.300

Nota:

Sombreado celeste destaca los salares en Chile.

En negrita se destacan los salares que actualmente se encuentran en operación.

Fuente: COCHILCO 2013.

Las características del Salar de Atacama han permitido que SQM y Rockwood, las dos empresas que operan actualmente en el salar, sean las que presentan los costos de extracción más bajo del mercado<sup>198</sup>, y coloquen a Chile como uno de los líderes en la producción mundial de Litio con el 38% aproximado de la producción mundial.

<sup>198</sup> Actualmente, el método de extracción más competitivo es la evaporación solar ya que no requiere mayores instalaciones de planta y utiliza la energía del sol. Los únicos costos de producción a partir de las salmueras son por el uso de reactivos químicos (Na<sub>2</sub>CO<sub>3</sub> y otros), energía y combustibles durante el proceso de purificación y precipitación en la planta química. Por ello, este tipo de operaciones actualmente tiene el menor costo de producción de carbonato de litio y la mayor capacidad productiva (COCHILCO, 2013).

Se estima que el costo de producción de estas empresas bordea los USD 2.000 la tonelada de carbonato de litio, si consideramos un precio de mercado en torno a los USD 6.000 la tonelada, es evidente que es un negocio a todas luces rentable.

Como se señaló anteriormente, el Litio tiene diferentes usos: los “convencionales”, como en vidrios y cerámicas, aire acondicionado, grasas lubricantes, farmacéuticos, entre otros. Estas aplicaciones hoy representan en torno a un 70% de la demanda. Las estimaciones sobre el crecimiento en estos usos debiesen mantenerse estable en los próximos años. Por otra parte, están los usos “emergentes”, como las baterías de alta densidad energética (recargables en portátiles), baterías de gran escala para el almacenamiento de energía, aleaciones de bajo peso para la industria aeroespacial, entre otras. Para estas aplicaciones, que en la actualidad acumulan más del 30% de la demanda de litio, se estima una tasa de crecimiento de su demanda, en torno al 15% anual. Y por último, están las aplicaciones de “futuro”, como las baterías recargables para autos eléctricos, que actualmente representan en torno al 2% de la demanda total, pero que a partir del 2015 o 2016, se estiman presentarán tasas de crecimiento de su demanda mayor al 15%, y el uso en reactores nucleares, los cuales aún están en etapas de investigación, pero que se estima un uso comercial para el 2050 aproximadamente. Esto muestra que serán las baterías las que empujarán la demanda de litio en los próximos años, en particular, para vehículos eléctricos, y una muestra de ello, es el anuncio de Testla de la construcción, en Nevada, EEUU, de una mega factoría para baterías eléctricas, lo que debiese impactar fuertemente en la baja en el precio de las baterías y en una mayor demanda de litio.

Son estas características del mercado y la potencialidad de Chile para seguir ocupando un lugar de liderazgo en una industria que será muy importante en el futuro, que el gobierno de la Presidenta Bachelet convocó en junio del 2014 a una Comisión Nacional del Litio con el objetivo de “generar una política nacional del Litio que propicie el desarrollo sustentable de esta industria, considerando los ejes social, económico y ambiental”.

En su informe final, la Comisión constató la falta de regulación y control adecuados por parte del Estado en los procesos productivos y mineros que se desarrollan hoy en el Salar de Atacama; junto a una débil y fragmentada institucionalidad actual y ausencia de una política pública, que procure el fomento de un desarrollo sustentable de la actividad minera en los salares, en particular la minería del Litio; una menguada capacidad del Estado para captar la renta que se genera de la extracción de este recurso estratégico; y la escasa generación de valor tanto a los productos extraídos de la salmuera, como a todos los encadenamientos productivos previos y posteriores a la extracción del recurso <sup>199</sup>.

Se constató también, que los salares pre-andinos y andinos donde se encuentra el Litio y otros minerales de interés, principalmente Potasio, Boro y Magnesio, constituyen ecosistemas naturales dinámicos, de gran complejidad y fragilidad. Y que en consecuencia, la explotación de estos salares para la recuperación de los minerales de interés contenidos en ellos, debía ser enfrentada con criterios y metodologías

<sup>199</sup> Ver “Conclusiones”, en “Litio: Una fuente de energía, una oportunidad para Chile”. Comisión Nacional del Litio. Informe Final y Resumen Ejecutivo. Ministerio de Minería 2014.

específicas, que consideraran, especialmente, que lo que se extrae es un líquido —la salmuera— y no un sólido como ocurre normalmente en la minería metálica y no metálica tradicional. Lo anterior significa, por ejemplo, que la extracción en un determinado punto del salar puede afectar el comportamiento hidrogeológico de las salmueras del acuífero en pertenencias contiguas. A esta particularidad de explotación se suma el eventual impacto en el salar en su conjunto, dado que la extracción de salmueras puede afectar los recursos hídricos de su entorno, lo que puede afectar negativamente a los grupos humanos asentados en el ámbito de la cuenca del salar, y dado que la explotación de minerales en los salares con Litio, también comprende su costra salina para la explotación actual de boro, esta costra es afectada con la explotación de este y de otros minerales de interés<sup>200</sup>.

La Comisión señaló que era esta fragilidad ecosistémica y la particularidad de la explotación de las salmueras la que determinaban que se requiriera de una gestión sustentable para la explotación de estos salares, basada en asegurar que las funciones ecológicas de los sistemas naturales allí existentes pudiesen mantenerse en el tiempo, teniendo en consideración aspectos sociales, económicos y ambientales. Señaló: “La gobernanza sustentable de estos salares, debe constituir el principio inspirador de la acción coordinada de los organismos públicos competentes para cumplir el rol normativo, regulador y fiscalizador del Estado sobre las actividades productivas que allí se realicen, para lo cual se requiere de una institucionalidad pública coordinadora, dotada de los recursos y la necesaria especialización técnica y legal en estas materias” (Comisión Nacional del Litio, Informe Final).

Entre las conclusiones, la Comisión reafirmó el carácter estratégico del Litio, dado su alto potencial de uso en aplicaciones energéticas, y se recomendó mantener el carácter no concesible del mineral y elevarlo a rango constitucional. Se sugirió además que se debía reforzar el rol del Estado como dueño único y auténtico de los recursos minerales existentes en el país, y, por ende, de aquellos contenidos en los salares. Que para ello, el Estado debiese definir las condiciones y participar de modo principal en la explotación de los salares, maximizando y capturando la renta económica con una mirada de largo plazo, destinando parte de ésta al desarrollo de encadenamientos productivos y científicos, e impulsando y garantizando asociaciones público-privadas que generen mayor valor agregado al país y mayor rentabilidad social en la explotación de los salares y en especial del litio, resguardando la sustentabilidad ambiental<sup>201</sup>.

Estas recomendaciones, de materializarse, permitirán establecer un nuevo modelo de desarrollo de la minería en Chile, en este caso para el Litio, pero que puede, y debe a nuestro juicio, ser el fundamento para establecer una nueva relación con la minería, donde el Estado tenga control de sus recursos, capture la renta de su explotación, promueva la generación de valor agregado a los recursos extraídos, atraiga inversión, pero procurando el desarrollo innovador y de nuevas tecnologías, con un manejo sustentable, procurando respetar el principio de valor compartido con comunidades locales, esto es lo que se ha venido a llamar hoy, la gobernanza de los recursos naturales.

<sup>200 y 201</sup> Ver Informe Final, Comisión Nacional del Litio. Op. Cit.

## REFERENCIAS

- Auty, M. (1993).** Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis.
- Banco Central de Chile. (2015).** Estadísticas económicas. [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)
- COCHILCO (2015).** Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales, 1995-2014.
- COCHILCO (2015b).** Caracterización de los costos de la gran minería del cobre.
- COCHILCO (2015c).** Inversión en la minería chilena. cartera de proyectos 2015-2024.
- COCHILCO (2013).** Mercado Internacional del Litio. Diciembre 2013.
- Claro, S. (2013).** "Dutch Disease Symposium". The School of Public Policy, University of Calgary, March.
- De Gregorio J. y Labbé. (2011).** "Copper, the real exchange rate and macroeconomic fluctuations in Chile". Documento de Trabajo, Banco Central de Chile, Working Paper n° 640 .
- De Gregorio, (2009).** El Crecimiento en Chile y el Cobre.
- DIPRES (2015).** Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos 2016. Presentación de Sergio Granados, Director de Presupuestos. 6 de Octubre 2015.
- ICMM. (2009).** Minerals Taxation Regimes. A review of issues and challenges in their design and application. February.
- Meller, P. (2013).** La Viga Maestra y El Sueldo de Chile: Mirando el futuro con los ojos del cobre. Santiago: Uqbar Editores.
- Ministerio de Minería (2014).** "Litio: Una fuente de energía, una oportunidad para Chile". Comisión Nacional del Litio. Informe Final y Resumen Ejecutivo.
- Sachs J. y Warner A. (1995).** "Natural Resource Abundance and Economic Growth," NBER Working Papers, 5398, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Sachs, J.D. y A.M. Warner (1997)** "Sources of Slow Growth in African Economies," Journal of African Economies 6(3): 335-76.
- Ulloa, A. (2015).** "Los desafíos que enfrenta la minería chilena desde un enfoque sistémico: Una mirada de mediano y largo plazo". Mimeo.





# LA SOCIAL PROSPERIDAD

Cómo desamarrar el modelo para un  
futuro sustentable e igualitario